

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SOMMARIO

I. NOTE DI DOTTRINA

- 1) N. CATALANO: *La Comunità Economica Europea e l'Euratom* (Ed. Giuffrè, 1957), recensione critica, p. 149-151.
- 2) G. AMORTH: *La prescrizione in materia di circolazione stradale relativa al diritto del responsabile solidale di ripetere dal conducente il pagamento dei danni* (Foro it., 1957, I, 1563), recensione critica dell'avv. FRANCO CHIAROTTI, p. 151-155.
- 3) A. VARANESE: *Circolari e istruzioni ministeriali sulle opere pubbliche* (Ed. Giuffrè, 1957), recensione critica, p. 155.

II. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

- 1) Energia elettrica - Provvedimenti del C. I. P. - Ammissione di aziende elettriche a contributi integrativi - Valutazione discrezionale della P. A. - Diritti soggettivi - Insussistenza - Giurisdizione del giudice amministrativo. (C. Cass.), p. 156.
- 2) Imposta di registro - Vendita di opificio - Presunzione di vendita di macchinari - Pertinenza industriale - Trasferimento d'immobile - Separato trasferimento e prezzo per le pertinenze - Regime tributario. (C. Cass.), p. 157-159.
- 3) Requisizioni - Forze Armate Alleate - Indennità a norma della Legge 9 gennaio 1951, n. 10 - Indennità supplementare - Inammissibilità. (C. Cass.), p. 159.

III. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

- 1) Agricoltura - Legge Forestale - Modus dell'atto amministrativo - Trascrizione (Trib. Cagliari), p. 160.
- 2) Imposta di registro - Locazione di terreno per l'impianto distributivo di benzina - Natura giuridica - Imposta applicabile. (Trib. Roma), p. 161.
- 3) Responsabilità civile - Pubblica Amministrazione - Strade e Autostrade. (Trib. Firenze), p. 161-164.

IV. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI, p. 165-168.

- V. RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, DOTTRINA E GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ CIVILE DELLO STATO E DI DIFESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN TUTTI GLI STATI DEL MONDO, a cura di SALVATORE SICA, p. 169-171.

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SOMMARIO

I. NOTE DI DOTTRINA

- 1) N. CATALANO: La Comunità Economica Europea e l'Unione (Ed. Giuffrè, 1927), recensione critica, p. 142-151.
- 2) L. AMBROSINI: La prescrizione in materia di circolazione stradale valutata al di fuori del responsabile solidale di colpa del conducente, il quale caso dei danni (Foro it., 1927, I, 1883), recensione critica dell'avv. FRANCESCO GARATTO, p. 151-153.
- 3) A. VARRONE: I procedimenti amministrativi nelle opere pubbliche (Ed. Giuffrè, 1927), recensione critica, p. 155.

II. RAGIONA DI GIURISPRUDENZA

- 1) Energia elettrica - Provvedimento del C.I.P. - Ammissione di accordo elettrico e contributi integrativi - Valutazione discrezionale della T. A. - Effetti soggettivi - Inammissibilità - Giurisdizione del giudice amministrativo (Cass.), p. 158.
- 2) Imposta di registro - Vendita di capitale - Promozione di vendita di azioni - Imposta di registro - Inammissibilità - Ammissibilità - Imposta di registro - Imposta di registro - Imposta di registro - Imposta di registro (Cass.), p. 157-159.
- 3) Proprietà - Fisco - Imposta di registro - Imposta di registro - Imposta di registro - Imposta di registro (Cass.), p. 159.

III. ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZIALE DELLE CORTE DI CASSAZIONE

- 1) Acquedotto - Legge Fontale - Modifica dell'atto amministrativo - Impugnazione (Foro, Cagliari), p. 160.
- 2) Imposta di registro - Inammissibilità di ricorso per l'annullamento dell'atto amministrativo - Imposta di registro (Foro, Roma), p. 161.
- 3) Responsabilità civile - Tribunale Amministrativo - Ricorso e Annullamento (Foro, Firenze), p. 161-162.

IV. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, DOTTRINA E GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ CIVILE DELLO STATO E IN MATERIA DELLA PUNIZIONE AMMINISTRATIVA IN TUTTI GLI STATI DEL MONDO, a cura di SARAJEVO, p. 153-171.

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

NOTE DI DOTTRINA

N. CATALANO: La Comunità economica Europea e l'Euratom. (Ed. Giuffrè, 1957).

Questa opera del Catalano non ha certo bisogno di particolari segnalazioni per raccomandarsi all'attenzione dei giuristi, tanta è l'importanza dell'argomento trattato e tante le garanzie che per un serio e documentato esame di esso sono offerte dalla professione dell'Autore e dalla circostanza di avere egli partecipato attivamente alla redazione dei testi dei due trattati.

Nè riteniamo necessario, ai fini della presente recensione, parafrasare, sia pur succintamente, il contenuto di queste convenzioni Internazionali in quanto è da presumere che almeno i lettori di questa Rassegna conoscano ormai per grandi linee le origini storiche e gli scopi economico-politici dei due organismi, che quelle Convenzioni hanno creati.

Il nostro esame, perciò, si limiterà a quella parte del libro del C. che tratta particolarmente dell'aspetto giuridico della Comunità Economica Europea (l'Euratom presenta da questo punto di vista problemi analoghi).

Diremo subito che il volume ha carattere istituzionale e questa constatazione, non che sminuire il pregio dell'opera, ne accresce anzi i meriti, essendo evidente che allo stato attuale una trattazione di maggiore impegno sarebbe intempestiva e non assolverebbe a quei compiti di informazione e di impostazione dei problemi di cui il nascere nel mondo del diritto di due organismi aventi caratteristiche assolutamente nuove, determina una profonda esigenza.

Tuttavia, pur nei limiti imposti dal suo carattere, il libro del Catalano costituisce il primo tentativo di una sistemazione organica delle norme dei due trattati e consente, per ciò solo, una sintetica visione d'insieme che appare indispensabile per coloro che per motivi professionali, o perchè non intendono restare ciechi di fronte alle nuove

realità, vogliono avere una informazione rapida ma, ad un tempo, precisa e documentata, dei due organismi internazionali.

Alla obiettività dell'informazione non nuoce il fatto che l'A. intende dimostrare che la Comunità Economica Europea e l'Euratom sono qualche cosa di nuovo nel mondo degli istituti giuridici internazionali, e precisamente qualche cosa di meno di uno Stato federale, ma qualcheda di più delle Unioni Internazionali.

Si tratterebbe, secondo l'A., di strutture di nuovo tipo, tendenti verso lo Stato federale, il quale potrebbe rappresentare la tappa finale del loro sviluppo, quando cioè, dall'integrazione economica si dovesse passare all'integrazione politica.

Questa dimostrazione, secondo noi, ci sembra riuscita, ed i pilastri logici sui quali essa si appoggia si trovano soprattutto nei capitoli relativi alle « istituzioni » e « alle fonti del diritto » i quali, per i giuristi, sono certamente i più interessanti.

La considerazione generale che può anzitutto formularsi è che nessun trattato internazionale salvo quello istitutivo della C.E.C.A., ma in misura minore) ha finora dato vita ad istituzioni del genere di quelle previste dal Trattato della C.E.E., nè si era mai finora verificato il caso che in forza di un trattato potessero inserirsi immediatamente nell'ordinamento giuridico statale norme provenienti da fonti di produzione non statali (regolamenti deliberati dal Consiglio).

E' inutile sottolineare l'importanza che dal punto di vista politico hanno queste novità; basterà riflettere in proposito che esse, se pur non eliminano, riducono grandemente quello che è il maggiore ostacolo al funzionamento degli organismi internazionali creati da trattati multilaterali, e cioè la vischiosità insita nel processo di adattamento della legislazione dei singoli Stati alle norme dei trattati e, in genere, alle deliberazioni

degli organi direttivi delle istituzioni internazionali.

Quello che ci preme mettere in rilievo, peraltro, è che, sotto l'aspetto giuridico, gli argomenti sinteticamente esposti dall'A. offrono materia di abbondante meditazione e presentano spunti notevoli per la impostazione di problemi il cui approfondimento costituisce certamente uno dei compiti più urgenti per la nostra scienza giuridica.

Ci limiteremo qui ad accennare solo ad alcuni di tali problemi e proprio a quelli che ci sembra potranno più facilmente e prima degli altri interessare concretamente, più che i giuristi, i pratici del diritto.

Intendiamo, perciò, anzitutto parlare sommariamente della natura, delle funzioni, e della competenza della Corte di Giustizia, regolata negli artt. 164, 188 e 192 del Trattato della C.E.E.

La novità assoluta, per quanto riguarda questa istituzione, è costituita dalla norma contenuta nell'art. 177 il quale stabilisce che la Corte di giustizia è competente a pronunziarsi sull'interpretazione del Trattato, sulla validità ed interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della comunità e sulla interpretazione degli Statuti degli organismi creati con atto del Consiglio; tale competenza è esclusiva nel senso che quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente avanti una giurisdizione nazionale, prima o poi, essa finisce con l'essere *obbligatoriamente* rimessa al giudizio della Corte di Giustizia.

E' certo la prima volta che uno Stato inserisce nel suo ordinamento giuridico una norma in forza della quale una vertenza giudiziaria non può trovare la sua definizione davanti ad un giudice nazionale ma deve svolgersi, sia pure per una fase, davanti ad un giudice non nazionale.

Le questioni che possono scaturire da una situazione del genere sono evidentemente gravi. Basterà accennare alla compatibilità del citato art. 177 con le norme della Costituzione che regolano l'ordinamento giurisdizionale e la giurisdizione (particolarmente artt. 102 e 111).

Ci sembra, infatti, difficile negare che con l'articolo 177 citato, che fa parte ormai del nostro ordinamento giuridico, si sia istituito, con legge ordinaria, un giudice speciale (la Corte di Giustizia) per i giudizi incidentali concernenti interpretazione di norme del trattato e degli altri atti giuridici (alcuni dei quali non aventi contenuto normativo) previsti nell'articolo medesimo, sorti nel corso di giudizi principali che si svolgono avanti ad organi giurisdizionali italiani.

E altrettanto difficile ci sembra di negare che non solo contro le decisioni del suddetto giudice speciale non è previsto il ricorso per cassazione, in osservanza dell'art. 111 della Costituzione, ma è addirittura la Cassazione che deve uniformarsi

al punto di diritto deciso dalla Corte di giustizia nelle materie di sua competenza.

Non meno gravi ci sembrano infine le probabilità di interferenze tra la competenza della Corte di giustizia e quella della Corte Costituzionale tutte le volte che fosse rimesso a quest'ultima il giudizio per una questione di costituzionalità che implicasse anche una questione di interpretazione del Trattato.

Può darsi che il lubrificante della buona volontà degli Stati membri (cui l'A. presta giustamente tanta fiducia) porti alla eliminazione in concreto degli attriti che potrebbero verificarsi tra l'ordinamento giuridico nazionale e quello comunitario, ma uno studio accurato e profondo dei problemi sopra accennati ci sembra indispensabile proprio per rendere più efficiente quella buona volontà.

Non meno gravi appaiono le questioni che possono sorgere in dipendenza dell'applicazione della norma contenuta nell'art. 189 del trattato C.E.E. secondo la quale i regolamenti emanati dagli organi comunitari competenti (Consiglio e commissione) sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri.

Su questo punto la trattazione del Catalano è particolarmente pregevole per l'estrema precisione della impostazione dei problemi; può dirsi, a questo proposito, che l'A. non mostra alcun timore per le conseguenze che necessariamente derivano dal rigore logico-giuridico col quale egli compie l'esame delle norme del trattato che regolano le fonti del diritto della Comunità.

Ed infatti, una volta ammessa e teorizzata la coesistenza nell'ordinamento giuridico internazionale di norme derivanti da fonti di produzione statuale e norme derivanti da fonti di produzione comunitaria, regolanti entrambe la stessa materia, la scelta della disposizione concretamente applicabile al singolo rapporto non potrà non provocare conflitti la cui soluzione, sul piano giudiziario, risulterà necessariamente complicata dalle interferenze, già sopra enunciate, tra gli organi giurisdizionali nazionali e la Corte di Giustizia.

Il presupposto fondamentale della opinione del Catalano in materia di rapporti fra le norme comunitarie e gli ordinamenti interni degli Stati membri, è che, in base ai trattati, si sarebbe verificato un trasferimento di competenza normativa ed amministrativa dagli organi degli Stati agli organi della comunità; e si tratterebbe di trasferimento di competenze, non funzionali (nel senso che la competenza amministrativa sarebbe passata agli organi amministrativi mentre la competenza legislativa non sarebbe ancora passata mancando tra le istituzioni delle comunità, quella che eserciti il potere legislativo); ma il trasferimento atterrebbe alla competenza per materia, sì che

gli organi degli Stati membri, sia legislativi, sia amministrativi (e come abbiamo visto, in parte, anche quelli giudiziari) sarebbero ormai privi di competenza ad emettere norme od atti concreti nella materia regolata dai due trattati.

In forza del suddetto trasferimento di competenza per materia si verificherebbe nell'ordinamento giuridico degli Stati membri la inserzione di norme di nuovo tipo, costituite dai regolamenti emanati dagli organi competenti della Comunità (Consiglio e Commissione), i quali (come dice l'A., p. 66), « anche se non possono essere equiparati a vere e proprie leggi si pongono certo su un gradino superiore rispetto agli atti amministrativi ».

La particolarità di tali regolamenti sarebbe quella di prevalere sempre alle norme interne (o meglio alle norme statuali), sia anteriori che successive, quando queste fossero emanate da organi del potere esecutivo nell'esercizio della potestà regolamentare. Essi invece prevarrebbero alle norme legislative statuali precedenti, ma non alle successive.

E' evidente che questa soluzione si risolve in un compromesso, politicamente spiegabile, tra la rigorosa applicazione del principio del trasferimento di competenze che postulerebbe addirittura la irrilevanza giuridica delle norme emanate dagli Stati membri (sia legislative che regolamentari) in contrasto con i regolamenti comunitari, e l'altro principio della tutela della sovranità nazionale (che nel potere legislativo compiutamente si esprime) sovranità alla quale i trattati non hanno ancora apportato quelle limitazioni che pur rientranti forse nel quadro dell'art. 11 della nostra Costituzione, non sono tuttora ritenute concretamente attuabili.

Questa soluzione di compromesso non trova peraltro alcuna base in norme esplicite dei trattati, sì che si presenta piuttosto come una anticipazione sul prevedibile atteggiamento che terranno le giurisdizioni nazionali di fronte a vertenze nelle quali sarà posta in discussione la questione delle interferenze tra norme statuali e norme comunitarie. Ci sembra tuttavia evidente che, anche nei limiti sopra accennati, il riconoscimento giudiziario di una prevalenza immediata delle norme comunitarie su norme statali (anche se di carattere regolamentare) emanate successivamente, costituirà una tale novità nel nostro ordinamento giuridico da determinare una trasformazione radicale di concezioni e, forse anche, di pregiudizi tuttora incrollabili.

Certo la via non sarà nè breve nè facile, e solo un'opera di interpretazione audacemente progressiva dell'unico articolo della Costituzione che la consente (art. 11) renderà forse possibile superare gli ostacoli che tutto il sistema creato dalla Costituzione stessa pone alla ammissibilità di inserzione immediata nel nostro ordinamento giuridico

di norme emanate da fonti di produzione non nazionale, o alla inserzione tra i nostri istituti giudiziari e amministrativi di organi non nazionali, i cui poteri si esercitano con effetto immediato sui cittadini i quali non trovano contro di essi le difese apprestate dal nostro ordinamento costituzionale (art. 111 e 113).

C'è, come si vede, ampio campo, per l'attività di studiosi che abbandonando schemi teorici superati, vogliano fornire alle nuove tendenze politico-economiche di cooperazione internazionale gli strumenti giuridici necessari per la loro realizzazione.

G. AMORTH: La prescrizione in materia di circolazione stradale relativa al diritto del responsabile solidale di ripetere dal conducente il pagamento dei danni. «Foro Italiano», 1957, I, 1563 e segg.

I. — Il problema relativo alla identificazione del termine di prescrizione, in materia di circolazione stradale, del diritto del responsabile solidale di ripetere dal conducente la somma pagata a risarcimento dei danni causati con condotta colposa di questi è tutt'altro che sopita in dottrina, nonostante l'orientamento della Corte Suprema di Cassazione che, con una serie di sentenze, ha ripetutamente affermato che tale termine è di due anni dal giorno del sinistro (con qualche più recente ammissione del maggior termine di dieci anni quando la responsabilità del conducente sia stata giudizialmente accertata). A tale orientamento sembrano ormai uniformarsi i Giudici di merito: la nota dell'Amorth, che s'intende qui prendere in considerazione, è stata scritta a commento di una sentenza del Tribunale di Milano (11 maggio 1956, Società Vidal contro Menotti in *Foro Italiano*, 1957, I, 1563 e segg.), in cui, riesaminandosi il noto problema, si sono esposti, più ampiamente che non nella sentenza della Cassazione, i motivi che contrasterebbero l'esercizio di un'azione contrattuale, soggetta a termine di prescrizione più lungo, in aggiunta all'azione extracontrattuale per fatto illecito fondata sulla violazione del principio del *neminem laedere*, quando l'esercizio di questa azione non fosse più consentito per decorso del termine molto più breve entro il quale si può porre in essere.

L'insistenza della dottrina nell'esaminare il problema trova giustificazione nel fatto che si sente la necessità di ovviare agli inconvenienti pratici propri dell'indirizzo giurisprudenziale che ritiene doversi considerare la decorrenza del termine prescrizione di due anni dal giorno in cui si è verificato l'incidente: ed appunto al fine di soddisfare tale necessità si sono proposte alla

attenzione degli studiosi alcune tesi che ci riserviamo di riassumere nel corso di questa annotazione.

II. — Ma prima di sciogliere questa riserva, con particolare riguardo naturalmente agli argomenti esposti dall'Amorth, non sarà inopportuno richiamare i precedenti della Corte Suprema in materia. I quali, se non andiamo errati, sono quattro (tanti almeno risultano essere stati pubblicati sulle Rassegne di giurisprudenza): tutti quattro riguardano controversie intercorse fra privati ed Amministrazioni dello Stato.

Al primo si riferisce la sentenza n. 1518 del 13 maggio 1954 in causa Ministero Difesa contro Basso (la sentenza è pubblicata nel *Foro Italiano*, 1955, I, 57 ed è già stata da noi annotata in questa *Rassegna*, 1954, 189); al secondo la sentenza 25 maggio 1955, n. 1584, in causa Ministero Difesa contro Iovine (v. *Respons. civ. e prev.*, 1955, 497); al terzo la sentenza n. 611 del 29 febbraio 1956, in causa Ballone Burini contro Ministero Difesa (v. *Foro Italiano*, 1956, I, 1675); ed al quarto infine la sentenza 9 giugno 1956, n. 1983 (anche questa sentenza, pubblicata in *Respons. civ. e prev.* 1956, 404, è già stata da noi annotata in questa *Rassegna*, 1956, 179).

E' interessante rilevare come ad un primo complesso di affermazioni pressochè apodittiche sulla consistenza delle quali, dopo quanto già abbiamo avuto occasione di dire, non ci sembra il caso di insistere, la Cassazione abbia ammesso, a partire dalla citata sentenza n. 611 del 1956, che quando esista il presupposto indispensabile per l'esercizio del diritto di regresso, e cioè lo accertamento della responsabilità del conducente dell'automezzo in giudizio in cui questi sia stato parte, sia ammissibile l'azione di regresso nei confronti di questi da parte del proprietario dell'automezzo, azione soggetta alla prescrizione decennale. Del principio è stata fatta applicazione specifica nella sentenza n. 1983 del 1956, onde il quadro delle azioni che il proprietario può esperire nei confronti del conducente per ripetere le somme dovute pagare a risarcimento di danni prodotti dalla circolazione dell'automezzo appare, secondo la Corte Suprema, allo stato attuale della giurisprudenza della medesima, il seguente: se non sussiste affermazione di responsabilità a carico del conducente ed emessa nei confronti di questi, il proprietario può surrogarsi al danneggiato (art. 1203, n. 3 C. C.), partecipando della stessa situazione giuridica nella quale questi si trovava (presunzione di colpa quindi a carico del conducente ed azione da esperirsi nel termine di due anni dall'incidente); se tale affermazione sussista invece, il proprietario può esperire azione di regresso (art. 1299 c. c.) nel termine di dieci anni. La Cassazione non precisa da quan-

do, in questo caso, il termine debba farsi decorrere: in dottrina si è ritenuto dal giorno del pagamento (Bonasi Benucci, *La responsabilità civile*, Milano 1955, 103) o da quello di accertamento definitivo della responsabilità del proprietario (Gentile, *La prescrizione dell'azione di regresso*, « *Resp. civ. e prev.* », 1956, 253), non in sede di approvazione della tesi accolta dalla Corte Suprema, sia ben chiaro, ma nella esposizione di altre tesi, che concorrono, nella loro varietà, a costituire quei tali contrasti alla persistenza dei quali già abbiamo accennato.

III. — Chiaro appare che, quando si afferma essere esperibile l'azione di regresso di cui all'art. 1299 c. c., ci si affida al presupposto secondo il quale, nei rapporti fra il proprietario ed il conducente, si verterebbe in ipotesi di obbligazione solidale o, quanto meno, se si trattasse di responsabilità solidale del proprietario, senza debito proprio, per fatto del conducente, di applicazione dei principi che regolano l'obbligazione solidale anche a quei casi di responsabilità.

Anche l'Amorth, sostanzialmente, deve essersi proposto il problema e, non risultando apertamente se ritenga essere la responsabilità solidale del proprietario in caso di responsabilità con debito proprio per fatto altrui (cioè di responsabilità in obbligazione solidale), o senza debito proprio, è da pensare che abbia inteso, quanto meno, estendere all'istituto in esame i principi che regolano le obbligazioni solidali (in questa eventualità, andando oltre l'applicazione fatta dalla Cassazione nell'ipotesi in cui all'affermazione della responsabilità del conducente già si sia addivenuti giudiziariamente nei confronti di questi).

Le proposizioni infatti nelle quali si articola il pensiero del nostro A. sono le seguenti: a) per l'art. 1310, 1° comma, c. c. gli atti con i quali il creditore interrompe la prescrizione contro uno dei debitori in solido hanno effetto riguardo agli altri debitori; b) il pagamento di somma a risarcimento dei danni a cui addivenga il proprietario dell'automezzo è atto interruttivo per eccellenza; c) da questo atto decorre il termine di due anni per esperire azione di recupero delle somme pagate da parte del proprietario in surrogazione del danneggiato e nei confronti del conducente autore del fatto dannoso. Chiaro è, secondo il pensiero dell'Amorth, che l'atto interruttivo dovrebbe intervenire nei due anni dal fatto dannoso o da un precedente atto interruttivo (in caso di transazione senza giudizio nei due anni dall'incidente; a conclusione del giudizio, la citazione nei confronti del proprietario avrebbe dovuto essere fatta tempestivamente nei due anni, con conseguente interruzione della prescrizione anche per il conducente e successiva persistenza della interruzione fino al momento in cui passi in

giudicato la sentenza che definisce il giudizio contro il proprietario, con condanna di questi).

A parte le riserve che possono formularsi alla premessa fondamentale della tesi (secondo la quale alla materia in esame si applicherebbero i principi che regolano le obbligazioni solidali), non v'ha dubbio che il citato A., nell'ansia vivamente sentita di ovviare agli inconvenienti propri della giurisprudenza della Cassazione, abbia fatto ricorso ad argomentazioni di cui la ingegnosità appare chiara: l'affermazione principale però, relativa alla efficacia interruttiva del pagamento, ci lascia alquanto perplessi. Non vediamo infatti come possa superarsi l'obiezione conseguente al significato del pagamento, che deve ragionevolmente interpretarsi come riconoscimento del debito: ed il riconoscimento del debito fatto da uno dei debitori in solido non ha effetto riguardo agli altri (art. 1309 c. c.). Vero è che l'Amorth esamina il fenomeno non dal punto di vista del debitore che paga, ma del creditore che riceve e che, come rileva questo A., mentre con l'interrompere la prescrizione il creditore mira ad assicurarsi la possibilità di conseguire la prestazione considerata nella obbligazione, col pagamento egli addirittura consegue la prestazione, ma con l'adempimento l'obbligazione si estingue e non sembra possa attribuirsi l'efficacia di conservazione dell'obbligo della prestazione ad un fatto che tale obbligo estingue. Appare chiaramente una contraddittorietà nell'ipotesi prospettata, che non ci sembra possa essere superata colla constatazione, che presuppone la omogeneità dei termini a raffronto, secondo la quale « dove sta il più, sta il meno ».

IV. — Non più convincenti sembrano gli argomenti con il conforto dei quali il nostro A. dichiara di approvare pienamente « il costante insegnamento della Suprema Corte, secondo il quale il proprietario che agisce per il recupero di quanto ha pagato esperisce un'azione in surrogazione e il termine prescrizione è quindi quello biennale relativo alla circolazione dei veicoli previsto nel primo capoverso dell'art. 2947 c. c. ».

E', intanto, da rilevare che la giurisprudenza della Cassazione, rispetto alle prime due pronunce, ha fatto un passo avanti, ammettendo una azione di regresso soggetta alla prescrizione decennale quando la responsabilità del conducente sia stata giudiziariamente affermata nei confronti di questi; ma, a parte ciò, non sembra che le considerazioni fatte dall'Amorth in proposito proponano il problema nei suoi termini esatti.

Il quesito a cui deve risponderci è, sostanzialmente, questo: se Tizio, autore di un fatto illecito dannoso nei confronti di Caio, è obbligato al risarcimento dei danni per responsabilità extracontrattuale, può essere obbligato alla rivalsa

delle somme pagate a tale titolo da Sempronio, responsabile con Tizio in solido, per responsabilità contrattuale nei confronti di Sempronio? Alla risposta affermativa al quesito ostano argomenti teorici insuperabili?

A noi non sembra, nulla significando che i rapporti esterni ed interni dell'obbligazione solidale siano identici, in quanto ciò vuol dire solo che, quando nei rapporti interni si agisce allo stesso titolo che conforta l'azione nei rapporti esterni, secondo la natura e nei limiti di questa si deve evidentemente operare; e non esclude invece che a tale azione altra possa aggiungersi (non sostituirsi, nel senso che la coesistenza di entrambe è ammissibile). Nè le modalità di recupero della somma pagata dall'Amministrazione, se non comportano che altra azione oltre quella in surrogazione possa essere esercitata, lo escludono (l'Amorth ricorda in proposito l'art. 22 del nuovo Statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con D. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3, nel quale è previsto che contro l'impiegato addetto alla conduzione di autoveicoli o di altri mezzi meccanici l'azione dell'Amministrazione è ammessa solo nel caso di danni arrecati per dolo o colpa grave): il principio investe i limiti del recupero, alle modalità riferendosi se mai, in certe ipotesi, la giurisdizione della Corte dei Conti per il giudizio di responsabilità).

E l'inconveniente che dovrebbe essere decisivo (si riconoscerebbe come dovuto dal dipendente dell'Amministrazione il rimborso di un pagamento anche se questa avesse mal pagato) non può verificarsi: l'Amministrazione potrà chiedere il rimborso anche se ha mal pagato, ma ciò non significa che il dipendente al rimborso sia condannato se non risulti in giudizio che ha mal operato in violazione dei doveri alla osservanza dei quali è tenuto nei confronti dell'Amministrazione medesima.

La giurisprudenza della Corte Suprema non ha esaminato a fondo la tesi dell'esperibilità di una azione di natura contrattuale soggetta alla prescrizione decennale, limitandosi a respingerla con affermazioni pressochè apodittiche ed insistendo sul concetto che causa del danno in ogni ipotesi (sia del danno cioè subito dall'investito sia di quello subito dal responsabile in solido tenuto a pagare per fatto altrui) è la circolazione del veicolo. Cosa possa obiettarsi a tale affermazione è già da noi stato rilevato (in questa *Rassegna*, 1954, 189): abbiamo anche aggiunto che la presunzione di colpa a carico del conducente è il corrispettivo della brevità del termine prescrizione e che quindi quando questo viene meno non può non farsi venir meno anche quella (*loc. cit.* 1956, 179). E' esatto al riguardo quanto ha obiettato la Cassazione (in sentenza n. 613 del 1956) che la brevità del termine indulge ad esigenze relative

alla difficoltà di conservazione delle prove, tant'è vero che esso vale anche per i danni arrecati da circolazione di veicoli su rotaie per i quali non esiste presunzione di colpa a carico dei conducenti, ma la brevità del termine non è a ciò solo dovuto (se non vi fosse tale presunzione di colpa l'attore ed il convenuto verserebbero nelle stesse difficoltà a proporre prove a maggior distanza di tempo dall'incidente), onde può ragionevolmente ritenersi quel corrispettivo da noi indicato, nulla di deciso significando che anche per i danni arrecati da circolazione di veicoli su rotaie si abbia la prescrizione biennale, irrilevanti quantitativamente essendo, e destinati sempre più a ridursi per la eliminazione progressiva sulle strade urbane dei trasporti su rotaie, gli incidenti provocati da questa circolazione rispetto a quelli causati da circolazione libera ed anche perchè la presunzione di colpa a carico del conducente su rotaie non è stata posta stante la limitatezza delle manovre a questo consentite per evitare incidenti; per una ragione peculiare cioè, che il legislatore non ha ritenuto dovesse interferire anche su tutte le altre condizioni dell'azione.

Qualche argomento è stato invece avanzato dal Tribunale di Milano nella sentenza annotata dall'Amorth: si è ivi ritenuto di insistere particolarmente sulla non coincidenza di situazione rispetto a quella che ha consentito alla dottrina ed alla giurisprudenza di affermare la concettuale possibilità di contemporanea sussistenza di azione contrattuale (soggetta a prescrizione più breve) ed extracontrattuale (soggetta a prescrizione più lunga).

Ma è proprio la non coincidenza delle situazioni, assolutamente diverse, che non consente di richiamarci al precedente. Nelle ipotesi invero di cui si è occupata la giurisprudenza è sempre lo stesso fatto dannoso che viene preso in considerazione, nei rapporti tra autore del danno e danneggiato; nelle ipotesi in esame invece il fatto dannoso interferisce su soggetti diversi, riguardando i rapporti fra autore del danno e danneggiato da una parte e autore del danno e responsabile in solido dall'altra.

Ond'è che il problema resta fermo ai punti, già chiariti sin da quando per la prima volta si è in pratica presentato, che trovano riscontro nel seguente quesito: tra la circolazione del veicolo e l'evento dannoso subito dal responsabile in solido che agisce in rivalsa esiste sempre collegamento causale od anche occasionale? A nostro avviso, quando il proprietario agisce in surrogazione il collegamento è causale, ma un collegamento occasionale pur esiste se si riguardi il fenomeno sotto altro aspetto ed esso consente azione diversa, soggetta alla normale prescrizione decennale.

V. — Quanto precede si è esposto per amore di tesi, ma, in relazione al corso della giurisprudenza della Corte Suprema, non si ha motivo di modificare le conclusioni alle quali si è pervenuti (in questa *Rassegna* 1956, 179). Come possa avviarsi agli inconvenienti si è allora indicato: non sembrano, oltretutto, neppure tali le pretese incompatibilità di una presa di posizione contro il conducente con la linea difensiva del proprietario diretta a sostenerne la irresponsabilità od inammissibilità di un'azione di regresso prima che sia provveduto al pagamento (segnalati in nota redazionale alla sentenza n. 1983 del 1956, in *Respon. civ. e prev.*, 1956, 404). Proposta l'istanza di intervento del conducente a sensi dell'art. 106 c. p. c. si chiede che il Giudice dichiari il conducente tenuto a restituire all'Amministrazione le somme che sia *eventualmente* condannata a pagare (se si tratti di persona non sottoposta a giudizio di responsabilità alla Corte dei Conti: in questo caso basterà chiedere che il Giudice, se ritenga l'incidente dovuto alla colpa del conducente, lo dichiari esplicitamente con conseguente condanna in solido al risarcimento dei danni ed è logico prevedere che, eseguita la sentenza nei soli confronti dell'amministrazione, potrà questa, in sede di giudizio di responsabilità, porre a carico, nei limiti del consentito dal nuovo Statuto sugli impiegati dello Stato, le somme pagate a risarcimento dei danni): la subordinazione della domanda al verificarsi di quella eventualità escludere l'incompatibilità e l'inammissibilità sopradette.

In una sola ipotesi restano motivi di perplessità: ipotesi destinata a verificarsi quando il danneggiato chiami in giudizio il proprietario responsabile in solido in tempo tale da non consentire una tempestiva istanza di intervento nei confronti del conducente. In questo caso, proposta ugualmente l'istanza, ma oltre il biennio, deve il Giudice in sentenza, in cui rilevi la responsabilità del conducente, limitarsi a constatare che l'azione nei confronti di questi si è prescritta prima dell'affermazione della sussistenza dell'obbligazione solidale od, accertata questa, l'accertamento retroagisce in modo da far ritenere efficace anche nei confronti del conducente, per il proprietario che si surroga al danneggiato, la interruzione della prescrizione a cui con l'atto di citazione ha questi tempestivamente provveduto nei confronti del proprietario medesimo?

Al quesito, che appare più che altro di natura scolastica, non può forse risponderci con certezza (sembra peraltro logico pensare che la giurisprudenza, rendendosi conto dell'inconveniente, darebbe ingresso alla seconda delle soluzioni prospettate): per cautela, nei limiti in cui essa vale (cons. *Rassegna* 1956; 179) l'Amministrazione potrebbe dimostrare di voler costituire in mora il suo dipendente, coll'intimare, ad esempio dopo

diciotto mesi dal sinistro se fino allora il danneggiato non si sia fatto vivo, di restituire la somma che dovesse pagare in caso di condanna di essa conseguente ad azione che in futuro il danneggiato dovesse intentare.

FRANCO CHIAROTTI

A. VARANESE: Circolari e Istruzioni ministeriali sulle opere pubbliche. Giuffrè, 1957.

Le circolari e le istruzioni ministeriali seppure assumono, di regola, rilevanza solo nell'ambito della organizzazione amministrativa in quanto si concretano in manifestazioni di volontà dell'organo gerarchicamente superiore rivolte ad altri organi subordinati, tuttavia non è infrequente il caso in cui tali tipi di atti, incidendo sul concreto comportamento della pubblica Amministrazione sono suscettibili di produrre effetti indiretti nella sfera dei cittadini semprechè si tratti di disposizioni interne alle quali l'Amministrazione abbia, peraltro, dato pubblicità.

Non volendo considerare la ipotesi in cui spettando alla pubblica Amministrazione un amplissimo potere discrezionale di apprezzamento essa indica, attraverso l'emanazione degli atti considerati, i criteri in base ai quali l'apprezzamento medesimo andrà compiuto, va considerata la normale evenienza in cui l'organo amministrativo competente ad emanare le istruzioni o le circolari agli uffici dipendenti indirizzi questi ultimi secondo un dato sistema nello svolgimento concreto dell'attività amministrativa.

Il caso più tipico si ha, di regola, dopo l'entrata in vigore di leggi di particolare importanza, in quanto in tale ipotesi l'Amministrazione ravvisa l'opportunità di segnalare agli Uffici incaricati dell'applicazione della norma la interpretazione di questa che sembra più rispondente allo spirito e alle finalità della norma medesima.

E' evidente che in queste ipotesi, proprio a causa del rapporto di subordinazione gerarchica, il quale impone l'osservanza da parte dell'organo inferiore degli ordini impartiti dall'organo supe-

riore, l'attività amministrativa rimane definitivamente segnata dall'indirizzo manifestato attraverso l'istruzione o la circolare.

Questo fenomeno della vita interna della pubblica amministrazione si coglie appieno attraverso la consultazione dell'opera che recensiamo.

L'A. ha predisposto la raccolta in funzione dell'altra sua opera (Codice delle leggi sui lavori pubblici v. *Rass. Mens.* 1955, 244) per modo che appare senza dubbio interessante analizzare il comportamento assunto dall'Amministrazione in riferimento alle norme intervenute nel tempo.

Le singole istruzioni e circolari, indicano in genere l'interpretazione della norma e contengono, talvolta, elementi di indubbia utilità per l'esegesi della norma stessa, specie se emanata su iniziativa ministeriale.

Accanto a questa funzione per così dire di interpretazione vi è l'altra intesa a indirizzare la azione dell'amministrazione in modo più aderente al contenuto della norma in riferimento alle molteplici esigenze che dopo l'emanazione della norma sono sorte.

Può, dunque, dirsi che l'esame della raccolta non va limitato ad una semplice scorsa dei numerosissimi atti amministrativi generali in essa contenuti, ma si palesa oltremodo utile per quanti si occupano del settore delle opere pubbliche in quanto è dato cogliere, attraverso le concrete manifestazioni dell'indirizzo amministrativo, quale è il punto di vista della Amministrazione in ordine alle singole questioni oggetto delle istruzioni e delle circolari.

Se questi risultati si considerano di estrema utilità e se ad essi può pervenirsi solo attraverso una agevole e coordinata raccolta deve dirsi allora che la fatica non indifferente cui appare essersi sottoposto l'A. assume un particolare rilievo e va indubbiamente elogiata per avere consentito la conoscenza, in modo agevole, di elementi che si palesano utilissimi in questo vasto campo della materia delle opere pubbliche. La precisa classificazione del materiale acquisito e l'ampio indice analitico, completato dagli indici cronologici e sistematici, consentono di qualificare veramente efficiente questa raccolta.

* * *

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

ENERGIA ELETTRICA - Provvedimenti del C. I. P. - Ammissione di aziende elettriche a contributi integrativi - Valutazione discrezionale della P. A. - Diritti soggettivi - Insussistenza - Giurisdizione del giudice amministrativo. (C. Cass., Sez. Un., Sent. n. 3406/57; Pres. Piacentini; Est. Albanese; P. M. Roberto (conf.) - S. M. E. c. C. I. P.)

I provvedimenti di carattere generale 20 gennaio 1953, n. 348, e 23 febbraio 1953, n. 354, con i quali il C.I.P. (Comitato Interministeriale dei Prezzi) ammette le aziende elettriche alla percezione di contributi integrativi per la produzione di energia da nuovi impianti, non attribuiscono alle aziende beneficiarie il diritto soggettivo alla percezione dei contributi essendo i singoli atti amministrativi di ammissione ai contributi integrativi subordinati ad una valutazione discrezionale della P. A. nei confronti di ciascuna azienda interessata.

Pertanto è da escludere, nella specie, una pronuncia del giudice ordinario che tenga luogo di un accertamento riservato all'autorità amministrativa.

In relazione alla particolare importanza del principio affermato dalla Suprema Corte di Cassazione e che già formò oggetto di indagine in questa « Rassegna » (vedi anno 1956, p. 137) si riporta qui di seguito la motivazione adottata, in tutto conforme alle tesi sostenute da questa Avvocatura:

« La prima indagine che deve essere compiuta, ai fini della risoluzione della questione di giurisdizione, verte sulla natura e sulla portata dei provvedimenti del C.I.P. n. 348 e 354 (rispettivamente in data 20 gennaio e 23 febbraio 1953), nel senso cioè che occorre stabilire se i provvedimenti stessi siano dettati per riconoscere e direttamente tutelare gli interessi delle singole aziende produttrici di energia elettrica, così da potenziare la volontà dei titolari delle aziende medesime, attribuendo ad essi la facoltà di agire in giudizio a difesa dei suddetti interessi.

Ora questa indagine conduce a risultato negativo. E' vero, infatti, che il C.I.P., con il provvedimento n. 348 (capo VIII) ha stabilito doversi corrispondere alle aziende, dalla cassa conguaglio, un contributo integrativo per la produzione di energia da nuovi impianti, ed ha dettato i criteri per tale corrispondenza, fissando altresì con apposita tabella la misura della integrazione per l'energia proveniente da impianti « completamente nuovi ».

« Ma altrettanto è vero che lo stesso provvedimento (penultimo comma del capo VIII) dispone, circa l'ammissione all'integrazione di ogni singolo impianto, che essa debba essere sanzionata, « sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, con un provvedimento del Comitato Interministeriale dei Prezzi, che preciserà la misura del contributo spettante alla nuova energia tanto per gli impianti nuovi quanto, ed in misura proporzionalmente ridotta, per la nuova energia proveniente da ampliamenti ».

« Evidente appare, dunque, che il Comitato Interministeriale dei Prezzi, nel momento stesso in cui ha dettato i criteri per la liquidazione dei contributi, ha riservato tuttavia a sé stesso di ammettere, in concreto, ciascuna azienda al godimento dell'integrazione, previo accertamento delle condizioni e dei requisiti prestabiliti. Ciò comporta che il provvedimento generale n. 348 non risponde alla finalità precipua di attribuire ai beneficiari il diritto alla percezione dei contributi perché la P. A. ha subordinato il riconoscimento di quel diritto ad un proprio definitivo giudizio, da emettere con determinate forme in confronto di ciascuna azienda interessata. Questo atto amministrativo di ammissione ha dunque natura costitutiva, da ciò discendendo che esso soltanto fa nascere nell'azienda il diritto soggettivo ad ottenere dalla cassa conguaglio la contribuzione in danaro, e che è da escludere una pronuncia del giudice ordinario la quale tenga luogo di un accertamento espressamente riservato alla autorità amministrativa.

Nè vale riportarsi alla espressione « aventi diritto » usata nel comma 7°, del cap. 8, del provvedimento, dal momento che lo stesso comma, riflettendo l'obbligo della cassa conguaglio di versare il contributo alle aziende produttrici, presuppone che già tali aziende siano state ammesse alla integrazione con l'atto formale previsto nel successivo penultimo comma.

« Nessun contrario argomento, infine, può desumersi dall'altro provvedimento del 23 febbraio 1953, n. 354, che regola le modalità per la presentazione delle domande di contributo e stabilisce i poteri del C.I.P. per la relativa istruttoria, e che non immuta pertanto la sostanza del rapporto, quale risulta dalle fondamentali disposizioni della precedente circolare n. 348. Onde è che devonsi ritenere impropriamente usate le parole « che ne abbiano diritto » con cui nel n. 7 del 2° provvedimento si identificano i beneficiari dell'integrazione in relazione al momento della presentazione della domanda ».

IMPOSTA DI REGISTRO - Vendita di opificio - Presunzione di vendita di macchinari (art. 47, comma 5, legge sul Registro) - Pertinenza industriale - Trasferimento d'immobile - Separato trasferimento e prezzo per le pertinenze - Regime tributario (Articoli 46 e 47 L. Reg. - art. 818 Cod. civ.) (Corte di Cassazione, Sez. Unite, Sent. 3 Luglio 1957, n. 2599/57; Pres: Petraccone; Est: Di Majo; P. M. omodoro - Borgioli contro Finanze).

a) L'art. 47, comma 5, della legge di Registro — nello stabilire che i macchinari che servono ad un opificio e che non vengono effettivamente smontati e portati altrove, ma rimangono in servizio dell'opificio stesso, si presumono venduti all'acquirente di quest'ultimo, ancorchè essi siano stati esclusi dalla vendita e nonostante che lo acquirente del macchinario appaia una persona diversa dall'acquirente dell'opificio — pone in essere una *presumptio juris et de jure*, che esclude, quindi, come tale, ogni prova contraria.

b) Sussiste l'ipotesi della pertinenza industriale e non già quella dell'incorporazione, che presuppone l'assorbimento totale della cosa nel tutto, quando una cosa mobile, in specie una macchina, è posta al servizio di una cosa immobiliare (fabbricato, opificio) in modo da agevolare lo scopo di produzione industriale, cui l'immobile stesso è specificamente destinato.

c) A' sensi del comb. disp. degli artt. 46, comma 1 e 47, comma 5, della legge sul Registro, in relazione all'art. 818 codice civile, l'atto di trasferimento a titolo oneroso di pertinenze mobiliari (macchinari) vendute insieme all'immobile cui sono destinate (edificio adibito a mulino), ma per prezzo separato e distinto da quello pattuito per l'immobile stesso, è soggetto all'imposta proporzionale di Registro nella misura stabilita per il trasferimento immobiliare e non già all'aliquota prevista per il trasferimento delle cose mobili, in quanto nella *ratio* del nuovo codice il rapporto pertinenziale supplisce alla eliminazione della vecchia categoria degli immobili per destinazione.

Esaminiamo, brevemente, le massime soprariportate:

I. — Il carattere assoluto della presunzione di cui all'art. 47, comma 5, della legge sul Registro era stato già affermato dalla Suprema Corte con sentenza 16 febbraio 1953, n. 387 (v. in Giust. Civ. 1953, p. 583).

Esso, d'altra parte, risulta evidente solo che si raffronti il disposto del comma in esame con quello del 1° comma dello stesso art. 47, che contempla un'ipotesi di presunzione *juris tantum*.

Con l'annotata sentenza si è, quindi, esattamente, censurato l'orientamento della Corte di Appello di Firenze che aveva ritenuto la detta presunzione di carattere semplice ed aveva, conseguentemente, ammessa contro di essa la prova.

II — La Corte Suprema ha precisato che nell'ipotesi di beni mobili (nella specie: macchinari), che servono ad un opificio, ci si trova di fronte al concetto di pertinenza industriale.

Nello stesso senso si era pronunciata la stessa Corte di Cassazione con sentenza 20 aprile 1956, n. 1107 (v. in Giust. Civ. 1956, I, 1958).

III. — Secondo l'insegnamento della maggior parte della dottrina (cfr. Uckmar, Berliri, Battista-Jammarino) condiviso dalla giurisprudenza dominante (cfr. C. C. 4 aprile 1940, n. 245114, in Giur. imp. reg. e neg. 1941, n. 51 e la stessa sentenza annotata) il principio generale in materia d'imposta di registro è che, salva contraria disposizione di legge, nel caso di trasferimenti plurimi ogni bene deve scontare la propria aliquota.

Costituisce eccezione a tale principio l'art. 46, comma 1, per cui l'atto traslativo a titolo oneroso di proprietà di usufrutto o di altro diritto reale, quando si riferisca a beni mobili e immobili è soggetto alla tassa proporzionale di Registro stabilita per la trasmissione degli immobili (*). Tale eccezione subisce una deroga quando ricorrono, simultaneamente, due condizioni: 1° nell'atto sia stipulato un prezzo distinto per i mobili ed uno per gli immobili; 2° i beni mobili non siano tra quelli che la legge civile parifica agli immobili. La seconda delle dette condizioni non ha dato luogo a dubbi interpretativi, sotto l'impero del vecchio Cod. civ., in quanto i mobili parificati agli immobili corrispondevano alla categoria degli immobili per destinazione, che quel codice espressamente contemplava.

Con l'entrata in vigore del nuovo codice civile, soppressa la categoria degli immobili per destinazione ed introdotta quella delle pertinenze, (art. 817), il problema dell'interpretazione del primo comma dell'art. 46 è divenuto scottante ed ha dato luogo a soluzioni nettamente contrastanti.

La sentenza soprammassimata, partendo dal presupposto che la categoria delle pertinenze ha sostituito nella *ratio* della legge quella degli immobili per destinazione ha dato al problema la soluzione, a nostro avviso, più esatta. Data l'importanza della questione trascriviamo la parte centrale della motivazione.

« Essendo chiara l'intenzione dei contraenti di effettuare una vendita di un edificio con macchine annesse, per cui l'edificio stesso veniva ad assumere una funzione nettamente prevalente e di fronte ad esso il macchinario si poneva con carattere meramente strumentale ed accessorio, la questione centrale della controversia si appunta sull'interpretazione dell'art. 46, primo comma, della legge di registro, ai sensi del quale ogni atto traslativo a titolo oneroso della proprietà, dell'usufrutto o di altro diritto reale, quando si riferisce a beni mobili e immobili, è soggetto all'imposta proporzionale stabilita per le trasmissioni immobiliari, tranne che sia stipulato un prezzo particolare per i mobili e questi non siano dalla legge civile parificati agli immobili. La questione non

(*) In senso contrario: Dec. Comm. Centr. 10 marzo 1947, n. 88405, in Giur. imp. dir. e reg. 1949, n. 66, per cui il principio generale in materia di registro si ricaverebbe proprio dall'art. 46, 1° comma.

è nuova all'esame di questa Corte Suprema, la quale, di recente, in fattispecie analoga, ha ritenuto che al contratto che importi simultaneo trasferimento di più oggetti, in particolare pertinenze mobiliari (macchinari) ed immobili (edificio adibito a mulino), ma venduti i primi per prezzo separato da quello dei secondi, debba corrispondere tassazione in base all'aliquota stabilita per ciascuno degli oggetti stessi (sent. 2908 del 27 luglio 1956).

Al riguardo si è considerato che se le norme della legge di registro, per determinare i beni mobili parificati agli immobili, si richiamano esplicitamente ed unicamente alla legge civile del 1865 (che considerava gli « immobili per destinazione », categoria ormai soppressa nel vigente codice), non sia più possibile configurare come immobili quelli che ora la legge civile considera invece beni mobili.

Ma le Sezioni Unite, riesaminata la questione, sono di avviso che ad essa debba darsi diversa soluzione. Occorre prendere le mosse dal combinato disposto dei citati artt. 46 e 47 della legge del registro. Questi precetti indubbiamente derogano al principio generale secondo cui nei casi di trasferimento con più oggetti ogni bene deve essere soggetto alla relativa aliquota d'imposta secondo la propria intrinseca natura (art. 8), fissando, al contrario, il principio, di carattere particolare, che al trasferimento, comprendente appunto mobili e immobili, si applica l'aliquota più onerosa.

Detta norma (art. 46), non riceve applicazione allorché venga fissato un prezzo separato per i diversi beni, pel quale caso viene ravvisata l'esistenza di distinti trasferimenti, se pure con unico atto, passibili ognuno di tassazione autonoma.

Ma, anche quando sia stabilito prezzo separato, la legge ha voluto che l'imposizione tributaria sia da attuare con l'aliquota maggiore, allorché sia manifesta l'esistenza di un particolare vincolo o legame tra i beni di diversa natura (immobili o mobili), sì da realizzare, sul piano economico-giuridico, quella caratteristica unità costituita o dalla destinazione a servizio dell'un bene (mobile) rispetto all'altro (immobile) — come nel caso dei macchinari di cui al quinto comma dell'art. 47 — oppure dalla relazione inscindibile tra i due beni, come nell'altra ipotesi del sesto comma, in cui è detto che i contratti anche separati, con i quali si alienano ad uno stesso acquirente un immobile e le materie o altri prodotti naturali da estrarsi o separarsi dall'immobile stesso o già estratti e separati, ma non ancora trasportati altrove, sono soggetti indistintamente alla tassa dovuta per i trasferimenti degli immobili.

Si delinea quindi chiaro che il senso della legge si coglie solo ove si consideri, nella sua essenzialità, il previsto collegamento tra i diversi beni oggetto dei negozi di trasferimento, per cui gli uni (immobili) e gli altri (mobili) si pongono in una destinazione comune e quindi in una funzione unitaria, con l'attuazione dei secondi, in virtù appunto della loro specifica funzione (« trovansi in servizio » art. 47, primo comma; « rimangono

in servizio », quinto comma), nella disciplina tributaria prevista per i primi. Di qui il richiamo alla legge civile del tempo, la cui categoria degli « immobili per destinazione » realizzava appieno, con il criterio dell'immobilizzazione, la parificazione dei mobili agli immobili. Ma, pur abbandonando il vecchio concetto della immobilizzazione e soppressa, nella disciplina civilistica, la categoria degli « immobili per destinazione », non può con ciò ritenersi privo di contenuto il precetto della legge fiscale, perché permangono le ragioni sostanziali poste a base del precetto medesimo, anche in relazione a detta disciplina.

Per vero se la legge tributaria ha voluto sancire espressamente l'applicazione dell'aliquota più onerosa, per i trasferimenti cumulativi di mobili e immobili, pur nella esistenza di prezzi separati, non per la ragione di ordine formale che i mobili fossero, nello schema della vecchia legge civile parificati agli immobili — è ovvio che in tal caso non sarebbe stato necessario sancirlo esplicitamente, discendendo quell'applicazione dai principi generali — ma perché invece fosse, nella realtà di fatto, sussistente il particolare vincolo o legame tra i due beni di diversa natura (art. 47, quarto comma), sembra logico dedurne che, anche eliminato lo schermo dell'immobilizzazione rimane sempre, per il caso che interessa, la ragione sostanziale, ispiratrice dello speciale precetto, della stabile o durevole destinazione a servizio del bene mobile rispetto all'immobile, e precisamente la sussistenza di quel rapporto pertinenziale che, nella ratio delle disposizioni del vigente codice civile (improntate, nella destinazione dei beni, al criterio naturalistico) supplisce alla eliminazione della categoria degli immobili per destinazione (Relaz. al Cod. n. 390).

Mera estensione quindi ai beni mobili, in quanto pertinenze, della disciplina giuridica degli immobili, il che si risolve, agli effetti pratici, nella prevista equiparazione di cui al richiamo della legge speciale.

Posto quindi che la pertinenza costituisce con la cosa cui è destinata entità unitaria in conformità alla funzione della cosa principale, di cui segue il regime per i primi relativi atti e rapporti giuridici, deve conseguentemente ritenersi che, per il combinato disposto degli artt. 46, primo comma e 47, quinto comma, della legge di registro in relazione all'art. 818 codice civile, le cose mobili (nella specie macchinari), vendute insieme all'immobile cui sono destinate ma per un prezzo distinto da quello pattuito per l'immobile, ove realizzino quell'unità economico-giuridica del bene che viene presa in considerazione della fattispecie legale tributaria, devono del bene principale (immobile) seguire le sorti ».

Gli argomenti addotti dalla Suprema Corte ci trovano senz'altro consenzienti. E' da rilevare che con la sentenza annotata si è avuto un mutamento d'indirizzo rispetto a tutta la giurisprudenza precedente che si era mostrata sempre di avviso contrario alla tesi sostenuta dall'Amministrazione (cfr: Cass. 27 luglio 1956, n. 2908, in Giust. Civ. Rep., 1956, v. Imp. Reg. 217. — Trib. Milano

14 maggio 1956, *ivi voce cit.* 218. — Trib. Bologna 15 febbraio 1956, *ivi v. cit.* 210. — Trib. Brescia 26 febbraio 1954, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1954, v. 502 con nota adesiva del GRIZIOTTI: *l'« Imposizione delle pertinenze separata da quella degli immobili »*. — Ancora in senso contrario v. dello stesso GRIZIOTTI: *« Il regime delle pertinenze nel cod. civ. e gli immobili per destinazione secondo l'art. 47 l. Reg. e la legge sulle successioni »*, in *Riv. Dir. Sc. fin.*, 1953, II, 112. — *« Postilla allo articolo del dott. Luigi RASTELLO: Le pertinenze - Aspetti civilistici e aspetti tributari »* *ivi*, 1954, I, 345, p. 385-387. — AVEZZA: *« Fondamenti di diritto positivo in tema d'imposta di registro »*, Milano, 1947, p. 105. — GORLA in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1954. — In senso conforme: ROTONDI: *« Il regime fiscale delle pertinenze »*, in *Dir. e prat. trib.*, I, 240. *Sull'argomento vedi anche « Il contenzioso dello Stato »* anni 1951-1955, p. 559 - *Le pertinenze*.

L. MAZZELLA

REQUISIZIONI - Forze armate alleate - Indennità a norma della L. 9 Gennaio 1951 n. 10 - Indennità supplementari - Inammissibilità. Cass. Sez. I, 1518/57 Pres. Pasquera; Est. Stella Richter; P. M. Criscuoli - Ministero Tesoro c. Soc. lavorazione leghe leggere.

La legge 9 gennaio 1951, n. 10, che disciplina gli indennizzi per le requisizioni operate in Italia dalle Forze armate alleate, regola l'intera materia già regolata dalla precedente legge (R. D. 18 agosto 1940, n. 1741). Pertanto, dal giorno della sua entrata in vigore, le norme del decreto del 1940 devono intendersi abrogate.

Conseguentemente sotto il vigore della nuova legge è inammissibile l'indennità supplementare prevista dall'art. 60 del decreto 18 agosto 1940, per le cose indispensabili per l'esercizio di una industria, commercio o professione.

Con questa sentenza della Corte di Cassazione, può ormai considerarsi principio consolidato che la legge 1951, n. 10, disciplini in modo integrale ed autonomo l'intera materia degli « indennizzi per danni arrecati con azioni non di combattimento e per le requisizioni disposte dalle Forze Armate Alleate » e che pertanto dal giorno della sua entrata in vigore è inapplicabile il R. D. n. 1741 del 1940 (v. Sezioni Unite 1908/52; id. 723/53, in questa « Rassegna » 1953, p. 27 e 152). Importante in questa sentenza è l'affermazione dell'inammissibilità dell'indennizzo supplementare di cui all'art. 60 del D. M. n. 1741, relativamente ai rapporti giuridici non ancora esauriti al momento della entrata in vigore della nuova legge, argomento sul quale per la prima volta la Corte Suprema è stata chiamata a portare il suo esame.

Tale affermazione del resto non poteva essere che la coerente conseguenza non solo del principio di cui sopra, ma altresì della natura dell'indennità supplementare, com'era regolata dall'abrogato decreto e della precedente giurisprudenza sui limiti di applicabilità dell'art. 60 R. D. n. 1741 del 1940.

E' noto infatti che il decreto del 1940 prevedeva un'indennità mensile commisurata al valore venale della cosa requisita e che come tale non era in ogni caso idonea a coprire l'intero danno, poiché questo poteva consistere in altro che non la sola perdita del godimento della cosa, come l'impossibilità di usare altri beni o di un proficuo esercizio dell'impresa o professione, o il diminuito reddito. Scopo quindi dell'indennità supplementare era quello e soltanto quello di indennizzare la perdita economica che non sarebbe rientrata nell'indennità mensile, così come dalla legge stabilita. (v. Contenzioso dello Stato '51-'55, II, p. 752).

L'indennità mensile e l'indennità supplementare costituivano cioè l'indennità complessiva che risarciva l'intero danno conseguente alla requisizione; da cui l'affermazione della natura non distinta e non autonoma dell'indennità supplementare rispetto a quella corrisposta per l'uso della cosa della quale non costituiva che un'integrazione (v. Cass. 1664/52 in questa Rassegna 1952, p. 231) con la conseguente impossibilità di chiedere separatamente l'indennità supplementare quando, per mancata impugnazione, sia divenuta definitiva l'indennità di requisizione.

Tali essendo i precedenti legislativi e giurisprudenziali, era chiaro come, entrata in vigore la nuova legge del 1951 che ha adottato criteri diversi per la liquidazione dell'indennità, non potesse che esser dichiarata inammissibile un'indennità supplementare. Dovendo infatti a norma della nuova legge (art. 8 e 4) essere l'indennità commisurata « al valore e al prezzo ufficiale del bene requisito, con un potere discrezionale nella Amministrazione, nella determinazione del coefficiente e nella valutazione della destinazione della cosa, nonché nella liquidazione equitativa dell'indennizzo », viene senz'altro meno la ratio della norma di cui all'art. 60 del precedente decreto; ovvero l'indennità, liquidata secondo i criteri della nuova legge, comprende tutto il danno subito in conseguenza della requisizione sicchè, ove si dovesse ancora corrispondere un'indennità supplementare, questa non sarebbe che un'inammissibile duplicazione.

Tali argomentazioni sono sufficienti sia a spiegare il motivo per cui l'indennità supplementare non sia affatto prevista dalla legge del '51, sia a confortare l'opinione che dell'intera materia questa stessa legge abbia dato una nuova disciplina, integrale ed autonoma.

P. DI TARSIA di BELMONTE

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

AGRICOLTURA - Legge Forestale - Modus dell'atto Amministrativo - Trascrizione. (Trib. di Cagliari, 19 ottobre 1956; Pres. ed Est. Ferrero).

Il consenso alla occupazione temporanea di beni immobili da parte dell'Amministrazione Forestale perchè provveda al rimboschimento ai sensi dell'art. 75 R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267, con rinuncia da parte del proprietario alla indennità prevista dall'art. 78 della stessa legge, costituisce un negozio di natura pubblicistica non equiparabile in alcun modo alla locazione.

Pertanto, anche se tale occupazione sia consentita per un periodo superiore ai nove anni, l'atto non è soggetto a trascrizione, non rientrando nella elencazione dell'art. 2643 Codice civile e nemmeno potendosi ritenere sussistente la identità degli effetti con la locazione ultranovennale di cui all'art. 2645 Codice civile stante la diversa natura dei due atti.

Il terzo acquirente dell'immobile non ha titolo per richiedere all'Amministrazione la predetta indennità, dovendosi ritenere che egli abbia acquistato l'immobile stesso nello stato di fatto e di diritto in cui si trovava e con il vincolo derivante dalle norme della legge forestale relativa al rimboschimento.

I termini della lite possono riassumersi come segue:

Nel 1926 l'Amministrazione forestale promosse il rimboschimento della fascia costiera della località denominata Santa Margherita di Pula.

Il proprietario dei terreni, certo Corinaldi, li cedette spontaneamente all'Amministrazione stessa per tutta la durata dei lavori, prevista per un periodo superiore ai nove anni, rinunciando contestualmente alla indennità di occupazione temporanea di cui all'art. 78 della legge forestale.

Successivamente alienò i terreni di cui trattasi alla Società Fondiaria Agricola Tirrena - S.p.A. (delle attività e dei diritti della quale l'Oratorio Salesiano attore si è asserito titolare a seguito dello scioglimento della Società stessa).

L'Oratorio Salesiano richiese, a suo tempo, al Ministero dell'Agricoltura la corresponsione dell'indennità di occupazione da determinarsi ai sensi dell'art. 21 della legge forestale da un collegio arbitrale e non avendo aderito il Ministro a tale richiesta lo convenne in giudizio per ottenere la declaratoria di tale vantato diritto.

L'attore aveva posto a fondamento della propria tesi la inopponibilità ad esso, terzo acqui-

rente dell'immobile di cui trattavasi, del negozio con il quale il precedente proprietario aveva assentito alla occupazione temporanea da parte dell'Amministrazione Forestale del terreno da rimboschire per il periodo necessario al rimboschimento stesso (nella specie, superiore ai nove anni), con rinuncia all'indennità prevista dallo art. 78 della legge forestale.

Si assumeva che tale negozio, importando gli effetti di una locazione ultranovennale avrebbe dovuto essere trascritto ai sensi degli artt. 2643 e 2645 codice civile.

Il Tribunale ha esattamente ritenuto che si tratti invece di negozio di diritto pubblico, che non presenta perciò analogia con una locazione ultranovennale, che è contratto di natura privatistica.

Va infatti tenuto presente che il vincolo forestale importa un affievolimento del diritto soggettivo (di proprietà).

L'Amministrazione, in forza delle norme contenute negli artt. 75 e seguenti della legge forestale, può occupare d'imperio i terreni da rimboschire — quando i proprietari non provvedano direttamente al rimboschimento nei modi e termini prescritti dal comitato forestale — salvo l'obbligo previsto dall'art. 78 di corrispondere ai proprietari stessi una indennità da determinarsi nei modi stabiliti dall'art. 21.

Perciò il negozio con cui il proprietario, in vista dei particolari vantaggi che gli deriveranno dal rimboschimento, cede temporaneamente i propri terreni alla Amministrazione e rinuncia ad ogni indennità (come si è verificato nella specie) costituisce un modus dell'atto amministrativo.

Poichè in caso di trapasso della proprietà soggetta a trasformazione forestale si trasferiscono all'acquirente i vantaggi derivanti dalla prestazione dell'Amministrazione, sembra conseguente che ad esso debbano anche automaticamente far carico gli obblighi imposti ed accettati dal suo dante causa (nella specie: la rinuncia all'indennità) a titolo di modus (sugli atti amministrativi modali e sulla loro efficacia verso i terzi cfr. LUCIFREDI: « L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali » Ed. Giuffrè, 1941, p. 235 e segg.; FRAGOLA: « Gli atti amministrativi » Utet, 1952, pp. 47 e 52).

La natura pubblicistica del negozio e la non equiparabilità dell'indennità ad un canone locativo rendono ovvie le conseguenze cui è pervenuto il Tribunale.

G. GOZZI

IMPOSTA DI REGISTRO - Locazione di terreno per l'impianto di distributori di benzina - Natura giuridica - Imposta applicabile. (Trib. Roma, Sez. I, 24 giugno 1957; Pres. Gentile; Est. Bonelli - Soc. ESSO Standard Italiana c. Finanze).

Il contratto con il quale viene pattuito il godimento di un terreno per l'installazione e l'esercizio di distributori di benzina, non pone in essere una locazione, ma attribuisce un diritto reale di superficie; ed è da assoggettare, in quanto tale, all'imposta proporzionale di trasferimento.

La sentenza viene segnalata perchè risolve una questione di notevole interesse pratico, data la larghissima diffusione ormai raggiunta dalle cosiddette stazioni di rifornimento per autoveicoli. Nella specie la Soc. ESSO Standard Italiana aveva locato da un privato un appezzamento di terreno latitante ad una strada nazionale, all'espresso fine di impiantarvi distributori di carburante ed un chiosco di servizio prefabbricato. In sede di registrazione l'atto era stato assoggettato all'aliquota dello 0,50 per cento, propria delle locazioni; ma in via ispettiva era stato ritenuto, che in realtà la pattuizione realizzava a favore della Soc. ESSO un diritto di superficie, con conseguente obbligo di pagare la diversa e maggiore aliquota del 10 per cento, dovuta per il trasferimento di diritti reali.

Il Tribunale, respingendo l'opposizione della Società, ha accolto le ragioni prospettate dalla Avvocatura; e con esauriente e precisa motivazione ha giustamente affermato:

a) che sulla letterale espressione usata dalle parti nel qualificare di « locazione » il contratto, doveva a norma dell'art. 8, primo comma della legge di registro, prevalere il contenuto sostanziale;

b) che mentre nella locazione il bene viene goduto in quanto tale e secondo la propria natura, nella specie il godimento istesso aveva un fine strumentale, potendo la ESSO trasformare parzialmente il terreno per installarvi gli impianti relativi ad una « stazione di servizio ». Tale facoltà era espressione di un negozio ben diverso dalla locazione; e precisamente denunciava la costituzione di un diritto di superficie, a norma degli artt. 942, primo comma e 955 codice civile;

c) che, in contrario, non poteva opporsi nè il carattere temporaneo del godimento, ben potendo il diritto di superficie essere costituito per un tempo determinato. Nè il fatto, che alla fine del rapporto, la Società avrebbe potuto asportare il materiale installato; poichè l'attribuzione al proprietario del suolo, della proprietà della costruzione è un elemento solo naturale e non essenziale del diritto di superficie. Nè il rilievo, che la Società non doveva realizzare costruzioni in senso tecnico, ma solo procedere all'installazione di materiali prefabbricati, poichè la caratteristica essenziale in materia è la immobilizzazione al suolo dell'opera. E ciò si verifica anchè rispetto a qualsiasi opera prefabbricata ed incorporata al suolo.

GIUSEPPE DEL GRECO

RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA P. A. - Strade ed autostrade - Manutenzione - Potere discrezionale - Insindacabilità - Limite della insidia ex re - Strade ed autostrade - Omissione di reti di riparo alle sponde dei cavalcavia sovrastanti - Non costituisce insidia ex re.

RAPPORTO CAUSALE - Condizione di fatto che preesiste all'azione - Rilevanza - Limiti.

STRADE ED AUTOSTRADE - Cavalcavia - Obbligo per la P. A. proprietaria della custodia di quanto transita sui cavalcavia e di quanto cade sulle sponde di esso ai fini del 2051 e 2053 c. c. Tribunale di Firenze 6/6 - 26 settembre 1957, I Sez. Pres. Perfetti; Est. Gesmundo; - Bellandi in proprio e n. n. c. ANAS

1) L'attività discrezionale che caratterizza la costruzione e la manutenzione di una strada pubblica (strada ordinaria e autostrada) viene meno, con l'insorgere della responsabilità per danni e con il conseguente sindacato giurisdizionale della A. G. O., solo quando la P. A. proprietaria, attraverso un comportamento che violi la legge o le norme di elementare prudenza, abbia posto in essere o lasciato sussistere uno stato di pericolo atto a ledere, per forza propria, i diritti alla incolumità di coloro che della strada usufruiscono.

2) La mancanza di reti di riparo alle spallette dei cavalcavia di un'autostrada, dall'alto dei quali è da parte di terzi malintenzionati lanciato un sasso sui veicoli in transito con conseguenze dannose agli occupanti i veicoli stessi, non costituisce di per sè uno stato di pericolo tale da integrare la responsabilità dell'A. P. cui è affidata la manutenzione sia della autostrada che del cavalcavia.

3) La mancanza delle ricordate reti, nella dinamica del fatto dannoso determinato dal lancio di un sasso, costituisce un semplice antecedente materiale, privo di un preciso valore causale con la conseguenza che detta mancanza non assume a fatto colposo concorrente con il fatto doloso del malintenzionato.

4) Della infinita serie degli antecedenti di un fatto deve attribuirsi valore e natura di causa, ai fini giuridici, soltanto a quelli che appaiono ad esso legati da un rapporto immediato e diretto e che sono di rilevanza tale da apparire decisivi ai fini di una sua produzione e capace di produrlo: tale natura non può riconoscersi a una condizione di fatto che preesista all'azione dolosa dell'autore dell'illecito, e che sia tale da non influire sulla produzione dell'evento se non per quanto attiene allo aspetto esterno dell'azione.

5) La P. A. cui è riservata la proprietà e la manutenzione della strada e dei cavalcavia non è tenuta alla custodia di quanto transita sul cavalcavia e tanto meno di quanto fortuitamente cade sulle spallette dello stesso, con conseguente impossibilità, in una situazione quale quella denunciata di far ricorso, ai fini della responsabilità civile, alle norme contenute nell'art. 2051-2053 codice civile.

1) La sentenza che si annota tratta argomenti sui quali dottrina e giurisprudenza hanno più volte portato il proprio esame.

La peculiarità del caso deciso, però, con particolare riguardo alle modalità del fatto ed alla natura della strada lungo la quale il fatto stesso è avvenuto (autostrada) induce a tornare sull'argomento.

Il fatto è il seguente: nella notte del 25 marzo 1953 un'auto 1100/E, percorrendo l'autostrada Firenze-Mare; venne raggiunta da un sasso lanciato da persona rimasta sconosciuta dall'alto di un cavalcavia che sovrasta l'autostrada. Il sasso, rotto il parabrezza, colpì al petto uno degli occupanti l'auto cagionandone la morte. A seguito di ciò i familiari della vittima chiesero il ristoro di danni all'Azienda della strada configurandone la responsabilità sotto il duplice profilo della mancata apposizione di reti di riparo alle spallette del cavalcavia, e della mancata manutenzione di quest'ultimo che, soggetto al transito di veicoli e di pedoni se tenuto costantemente sgombero non avrebbe reso possibile la caduta o il lancio di sassi sull'autostrada sottostante.

Da qui le statuizioni di cui alle riportate massime e della cui esattezza non pare dubitarsi sia quanto ai limiti della responsabilità della P. A. per danni subiti dal privato nell'uso della strada sia quanto al valore causale degli antecedenti materiali di un evento dannoso sia infine quanto all'obbligo della custodia di ciò che transita o cade sul cavalcavia ai fini di una responsabilità ex art. 2051-2053 del codice civile.

2) E' da considerarsi *ius receptum*, con il consenso unanime della dottrina e della giurisprudenza che la costruzione e la manutenzione di un'opera pubblica costituiscono attività essenzialmente discrezionale sottratta al sindacato giurisdizionale e che tale attività viene meno, con il conseguente sindacato giurisdizionale, solo quando, la P. A. attraverso un comportamento che violi la legge o le norme di elementare prudenza, abbia posto in essere o lasciato sussistere uno stato di pericolo atto a ledere gli altrui diritti alla incolumità (v. il « *Contenzioso dello Stato* », 1942-50, vol. I, p. 193 e segg.; GUGLIELMI in nota a sent. Cass., Sez. Un., 8 ottobre 1953, n. 3212, in Riv. Giur. Circ. e Trasporti, 1954, p. 534).

La responsabilità della P. A., pertanto, per danni subiti da un privato durante l'uso della strada, la cui manutenzione compete alla P. A. stessa, è configurabile unicamente nel caso che l'evento dannoso possa essere collegato in via diretta ed immediata alla violazione di particolari norme di legge o di regolamento che impongono alla P. A. una determinata condotta a tutela dell'interesse privato ovvero ad un'azione od omissione della stessa P. A. che ponga in essere o lasci sussistere una insidia o trabocchetto per l'utente della strada. In tali casi la lesione degli altrui diritti alla integrità, per un fatto colposo per il quale il privato non possa prevedere o evitare il danno con l'uso dell'ordinaria diligenza, determina la violazione del principio del *neminem laedere* e di fronte ad esso la discrezionalità della P. A. non resta sacrificata perchè nell'osservanza di norme di legge e nell'adozione di misure di prudenza che evitino insidie atte a ledere — per forza propria, non en-

tra in gioco alcun uso della discrezionalità suddetta.

Fermi tali punti, per il caso delle reti di riparo alle sponde dei cavalcavia il problema si pone nei seguenti termini:

a) la mancata apposizione delle reti protettive alle sponde dei cavalcavia, in via generale e di principio, non può essere sindacato dal Giudice ordinario perchè la manutenzione della strada pubblica, sia essa strada ordinaria o autostrada (art. 23 del codice della strada) è rimessa al prudente criterio discrezionale della P. A. e perchè della strada suddetta i privati si servono uti universi e non uti singuli;

b) in presenza di un danno all'integrità fisica di un utente della strada, per i principi posti a tutela del precetto del *neminem laedere*, la mancanza delle reti suddette potrà essere sindacata dal giudice ordinario al fine soltanto di accertare se essa costituisca una violazione di norme positive di legge o di regolamento, generali o locali, ovvero una violazione di norme di comune prudenza tale da integrare nella situazione dei luoghi una insidia ex re che in rapporto eziologico con l'evento dannoso, sia assolutamente imprevedibile ed ineliminabile con l'ordinaria diligenza.

Norme di legge o di regolamenti a presidio delle strade e delle autostrade si rinvennero nell' allegato F alla legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici, nel regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740, sulla istituzione dell'Azienda della strada, sui compiti ad essa affidati per la gestione delle strade e delle autostrade appartenenti allo Stato e sulla manutenzione delle stesse; nei regolamenti relativi alla circolazione sull'autostrada ove sussistano (art. 23 codice della strada).

In alcuno di tali provvedimenti legislativi né in alcun'altra legge speciale che disciplini la particolare materia è dato imbattersi in una norma che, se non in via diretta, anche soltanto in via di induzione, porti a configurare per l'Amministrazione che abbia la disponibilità dei cavalcavia e la manutenzione della strada, un obbligo di apporre reti protettive alle sponde laterali dei cavalcavia predetti. La ragione è ovvia: l'apposizione di tali reti, integrando una modalità di costruzione e di manutenzione delle strade e dei manufatti relativi, risulta collegata soltanto agli interessi pubblici da soddisfare ed alle necessità amministrative e finanziarie dell'Amministrazione interessata.

Né tale obbligo, escluso per questa via, può configurarsi per via delle norme di comune prudenza, la cui violazione — lo si è già precisato — fa cessare, in caso di danno all'integrità fisica, la libertà di movimento dell'Amministrazione.

Dato che l'apposizione di reti protettive alle sponde di cavalcavia non attiene alla funzionalità ed all'idoneità della strada all'uso suo proprio la mancata apposizione non costituisce uno stato di pericolo imminente atto a ledere, per forza sua propria, i diritti all'incolumità degli utenti della strada: stato di pericolo imminente perchè l'insidia o il trabocchetto in cui lo stato suddetto deve sostanziarsi per l'insorgere della responsa-

bilità per danni, consiste, nell'accezione fornita dalla logica e dal diritto, in un vizio che, in rapporto diretto ed immediato con la circolazione, renda pericolosa per forza sua propria e senza il fatto doloso o anche soltanto colposo del terzo, la circolazione stessa.

3) La mancanza di interdipendenza fra reti di riparo e circolazione e la inidoneità strutturale della mancanza delle ricordate reti a costituire una insidia ex re, riduce notevolmente la indagine sul nesso causale;

La mancanza di tali reti nello iter causale di un danno provocato dal lancio di un sasso dall'alto del cavalcavia, costituisce indubbiamente un antecedente materiale del fatto.

Ma quando e come gli antecedenti materiali assumono valore causale nella produzione in un fatto dannoso? L'art. 40 del codice penale, nel porre i cardini del rapporto di causalità, precisa che intanto si è responsabili di un fatto in quanto l'evento è la « conseguenza » dell'azione o omissione dell'agente: conseguenza intesa nel senso unico ed esclusivo di causa diretta ed immediata che nel paradigma logico del nesso di causalità costituisca il « fenomeno produttore » dello evento dannoso, vuoi per efficienza — a quo fit res — vuoi per adeguatezza — id quod plerunque accidit —. Applicando tale principio agli antecedenti materiali di un fatto dannoso, gli elementi che, soli, possono attribuire loro valore causale sono dati (qui si ravvisa la esattezza della terza massima) dall'essere essi legati da un rapporto diretto ed immediato con il fatto dannoso e, decisivi ai fini della sua produzione, dall'essere capaci di produrli»: Val quanto dire, nella materia in esame, dall'essere essi un momento insopprimibile ed insostituibile dell'azione posta in essere dal malintenzionato al consapevole fine di produrre l'azione stessa e dall'avere in sé la capacità intrinseca e strutturale a determinare il fatto dannoso; cose tutte che mancano nel caso in cui, come in quello in esame, si abbia una pura condizione di fatto che, nello svolgimento dell'azione delittuosa si pone sullo stesso piano delle circostanze di tempo e di luogo nella quale l'azione viene attuata: l'essere cioè le sponde del cavalcavia sformite di reti di riparo.

4) La statuizione contenuta nell'ultima massima, relativa ad una responsabilità dell'Amministrazione proprietaria per omessa custodia di quanto transita sui cavalcavia o di quanto cade fortuitamente sulle sponde di quest'ultimo è fatta con chiaro riferimento alla responsabilità ipotizzata dagli artt. 2051 e 2053 del codice civile.

La esclusione dell'obbligo di siffatta custodia è affermata in sentenza in relazione alla situazione di specie, nel senso cioè che, ai fini della circolazione sull'autostrada, non è configurabile un obbligo di custodia di quanto avviene sui cavalcavia sovrastanti, anche se di proprietà della stessa P. A. In tali termini la esclusione, di per sé, esatta, è contenuta però in limiti ristretti. Un obbligo del genere, ai fini della responsabilità riportata dagli artt. 2051 (danni di cosa in custodia) e 2053 c. c. (rovine di edificio) non è configu-

rabile per le opere pubbliche in quanto, risolvendosi esso in una modalità della manutenzione dell'opera, investe l'attività riservata in via esclusiva all'Amministrazione (v. Contenz. dello Stato 1951-1955, vol. I, p. 151) con la conseguenza che anche per i casi in cui si possano configurare tali ipotesi, la responsabilità opera nei limiti della insidia ex re.

E' noto che per i casi contemplati dai citati articoli il danno da cose o da rovine di edificio è collegato pur sempre al fatto dell'uomo (v. Commentario al codice civile Scialoja e Branca, libro IV, pp. 332-333) e che il fondamento della responsabilità relativa risiede nella omessa custodia o nel vizio di costruzione o difetto di manutenzione con la discriminante del caso fortuito per il 2501 c. c. e della prova di una causa diversa per il 2053 c. c. Di conseguenza dato che le strade, le autostrade ed i manufatti relativi appartengono alla P. A. a titolo di proprietà pubblica e per esse hanno vigore, quanto alla costruzione e la manutenzione, i principi già chiariti, la rilevata situazione di incompatibilità è determinata dalla necessità di salvaguardare la libertà di movimenti dell'Amministrazione proprietaria con la conseguenza che la responsabilità insorge se e quando si hanno, nella fattispecie concreta, gli estremi della insidia ex re.

5) Un'ultima considerazione; i principi di cui si è discusso, valeroli per le opere pubbliche in genere con particolare riguardo alle strade, non soffrono alcuna limitazione allorchè non di strada ordinaria si tratta ma, come nel caso deciso, di autostrada.

L'art. 23 del codice della strada, regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740, dopo aver posto il principio della libertà della circolazione, stabilisce che per la circolazione sulle autostrade possono essere emanate norme speciali.

Val quanto dire che se nei singoli regolamenti non si rinvengono norme che impongono all'Ente proprietario o all'Ente gestore della autostrada cautele particolari ai fini dell'incolumità degli utenti, i doveri a tale scopo afferenti all'Ente stesso non sono maggiori o diversi da quelli dettati dalle norme a tutela delle strade ordinarie ovvero dalle norme di elementare prudenza e diligenza. Di conseguenza, quale che sia il rapporto che lega l'utente della autostrada all'Ente proprietario o gestore, i limiti della responsabilità per danni sono quelli di sopra chiariti. Vuoi infatti che tale rapporto lo si configuri un rapporto di uso normale di un bene demaniale, per essere l'importo del biglietto di ingresso un prezzo pubblico o tassa e non un corrispettivo contrattuale, vuoi che lo si configuri un rapporto contrattuale (il che si contesta perchè, compatibile per le autostrade in concessione alle industrie private, è incompatibile per le autostrade di proprietà pubblica), l'indagine dell'Autorità giudiziaria, in caso di danno dell'utente, non potrà in entrambi i casi non orientarsi alla ricerca di una violazione di alcuna delle ricordate norme.

Le ragioni, sono da individuare in due diverse direzioni: la necessità di tener conto della spe-

*ciale funzione di interesse pubblico collegato alla autostrada, del notorio stato normale del percorso, della sua disciplina e del suo controllo da una parte e la considerazione che il pagamento del biglietto d'ingresso, anche nel caso contestato che non fosse un prezzo pubblico, non determina una responsabilità obiettiva a carico dell'Ente gestore dall'altra parte. Tale ultima responsabilità — è noto — non trova ingresso nel nostro ordinamento giuridico neppure nei casi del genere (vedi Cassaz. 6 giugno 1940, Belloni c. Azienda della Strada, in *Foro It. Rep.* 1940, p. 145, n. 74) e la garanzia della libertà e sicurezza della circolazione non si estende fino al punto di sacrificare nello Stato-Ente gestore dell'autostrada ogni potere discre-*

zionale nella scelta dei mezzi di costruzione e di manutenzione nè di costringere lo stesso a misure maggiori di quelle richieste alla comune prudenza e diligenza per evitare danni allo utente.

L'autostrada come la strada ordinaria, allorchè appartiene allo Stato, per il preciso disposto dell'art. 822 del codice civile, è parte integrante del demanio pubblico: in quanto tale per il disposto del successivo art. 823 dello stesso codice è rimessa, per la tutela la manutenzione, la disciplina e la scelta dei mezzi atti a garantire la libertà e sicurezza della circolazione, al prudente criterio discrezionale dell'Autorità amministrativa, con i soli limiti di cui si è trattato.

L. CORREALE

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITÀ

ELETTRICITÀ - FORNITURE. — Se, per l'applicazione dei sovrapprezzi su forniture di energia elettrica oltre 30 Kw. stabiliti dal provvedimento CIP n. 348, debba farsi riferimento alla potenza impegnata contrattualmente per ogni singolo utente, anche se fatta constare da più contratti (n. 51).

ASSICURAZIONI

SOCIALI. — I) Se siano dovuti interessi di mora per i contributi assicurativi dovuti per i dipendenti dello Stato, qualora il ritardo nel pagamento sia in relazione all'impossibilità giuridica di emettere il titolo di spesa (difetto di valido titolo giuridico del rapporto di lavoro) (n. 48). — II) Se siano dovuti i suddetti interessi di mora, qualora il titolo del rapporto di lavoro sia stato costituito posteriormente con efficacia retroattiva (n. 48). — III) Se l'applicazione della disposizione dell'art. 53 R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, trovi un limite nei principi della legge di contabilità generale, relativi all'adempimento delle obbligazioni dello Stato (n. 48).

BANCHE

ASSEGNI BANCARI. — Se il reato ex art. 116 del R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736, e la trasgressione tributaria ex art. 35 All. A del R. D. 30 dicembre 1923, n. 3268, siano sanzioni (diverse) di un'unica fattispecie (n. 8).

BELLEZZE ARTISTICHE E NATURALI

COMMISSIONI PROVINCIALI. — Con quale criterio la Pubblica Amministrazione debba procedere alla nomina del rappresentante dei professionisti ed artisti in seno alla Commissione Provinciale per la tutela delle bellezze panoramiche e naturali, nomina che, vigente il cessato ordinamento corporativo, avveniva per designazione dell'unione sindacale competente, ai sensi del R. D. 3 giugno 1940, n. 1357 (n. 3).

CINEMATOGRAFIA

SALE CINEMATOGRAFICHE. — Se il nulla osta all'apertura di una sala cinematografica, concesso ad un profugo d'Africa ai sensi dell'art. 28 della legge 4 marzo 1952, n. 137, debba intendersi trasferito di diritto in caso di decesso del beneficiario e prima che sia utilizzato, ai suoi congiunti (n. 21).

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

FALLIMENTO. — I) Se per l'accertamento di un credito contro un fallito possa prescindersi dalla procedura di

insinuazione di credito e instaurarsi un giudizio di cognizione (n. 16). — II) Se il principio della connessione dipendente da un litisconsorzio facoltativo si applichi qualora per una della liti sussista la competenza funzionale di un giudice, dinanzi al quale non sia possibile convenire l'altro convenuto (n. 16).

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

COOPERATIVE DI LAVORO. — I) Se l'art. 7 del R. D. 8 febbraio 1923, n. 422, recante la riduzione della cauzione, prestata dalle cooperative di produzione e lavoro, che intendano eseguire appalti di opere pubbliche, sia applicabile nel caso in cui trattisi di rapporto di concessione amministrativa (n. 54). — II) Se la gestione di un banco di vendita possa essere attuata da una cooperativa di lavoro (n. 54).

CONTRATTI AGRARI

PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA. — Se il beneficio di ottenere il rilascio dell'immobile, riconosciuto dall'art. 8, 2° comma, del D. L. 24 febbraio 1948, n. 114, al contadino che abbia acquistato il fondo rustico già concesso in affitto, sia applicabile anche nel caso di fondo concesso in mezzadria (n. 17).

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

I.M.I. — I) Se i benefici tributari, riconosciuti dall'art. 6 del D.L.L. 8 maggio 1946, n. 449, per le formalità concernenti le operazioni di finanziamento I.M.I. per conto del Ministero del Tesoro, coprano anche le formalità relative all'esecuzione e all'estinzione del rapporto (n. 22).

PUBBLICHE CALAMITÀ. — II) Se nell'ipotesi di cessione di azienda, il contributo dello Stato, previsto dall'art. 5 della legge 13 febbraio 1952, n. 50, in favore delle imprese industriali, commerciali o artigiane, che, danneggiate da pubbliche calamità, abbiano provveduto con mezzi propri alla riattivazione degli impianti e delle scorte di esercizio, debba essere erogato in favore dell'ex titolare, che abbia in concreto già effettuato tale riattivazione ovvero in favore del cessionario (n. 23). — III) Se l'Intendenza di Finanza competente per territorio possa limitare l'erogazione del contributo sugli stati di avanzamento dei lavori alla quota spettante in base alla documentazione offerta (n. 23).

DEBITO PUBBLICO

ATTI DI NOTORIETÀ. — I) Se gli atti di notorietà, prescritti dalle leggi sul debito pubblico ai fini delle operazioni

sui relativi titoli, abbiano il carattere di atti giudiziari (n. 10). — II) Se abbiano carattere giudiziale gli atti di notorietà ricevuti dal Cancelliere della Pretura per delega del Pretore (n. 10). — III) Se la recezione di atti di notorietà da parte del Pretore rientri tra le funzioni giurisdizionali (n. 10).

DEMANIO

INSULA IN FLUMINE NATA. — Se il nuovo codice civile, con l'art. 945, regolante il regime delle isole formatesi nel letto dei fiumi, abbia, con effetto dalla sua entrata in vigore, travolto ogni anteriore diritto di proprietà privata con la declaratoria di demanialità delle isole stesse (n. 129).

EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA

ASSEGNAZIONE - REVOCA. — I) Quale sia l'organo competente ad emettere i provvedimenti di revoca e di decadenza dall'assegnazione di alloggio cooperativo, previsti dagli artt. 8 e 9 della legge 10 agosto 1950, n. 715 (n. 68). — II) Se, ai sensi e per gli effetti dell'art. 9, 1° comma della legge n. 715 del 1950, sia valida l'occupazione di alloggio cooperativo a mezzo di parente del titolare entro il terzo grado, il quale sia assegnatario da alloggio contiguo (n. 68). — III) Se la legge, nel comminare la decadenza nei casi in cui l'alloggio venga alienato o locato nel primo quinquennio dell'assegnazione, abbia inteso, nel concetto di locazione, anche l'occupazione a titolo precario (n. 68).

I.N.A.-CASA. — IV) Se il termine biennale di validità dell'occupazione temporanea, di cui all'art. 73 della legge n. 2359 del 1865, debba ritenersi operante anche per le occupazioni che siano preordinate all'espropriazione (n. 69). — V) Se, con l'inizio della costruzione entro l'anno dalla presa in possesso del fondo, che impedisce l'esercizio di retrocessione da parte del proprietario a termini dell'art. 23 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, sia assorbito il termine di validità biennale dell'occupazione temporanea, previsto dall'art. 73 della legge fondamentale sulle espropriazioni (n. 69).

I.N.A.-CASA. — ALLOGGI. — VI) Se la dichiarazione di decadenza da assegnazione di alloggio I.N.A.-Casa, prevista dall'art. 17 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, abbia carattere di atto amministrativo (n. 70). — VII) Se il provvedimento, recante la dichiarazione di decadenza dall'assegnazione di alloggio I.N.A.-Casa, sia soggetto alla graduazione del Pretore, prevista dall'art. 53 della legge 23 maggio 1950, n. 253 (n. 70). — VIII) Se, in seguito alla graduazione del Pretore, l'atto di dichiarazione di decadenza dall'assegnazione sia esecutivo e, pertanto, possa la Gestione, eseguirlo in via amministrativa (n. 70). — IX) Se pronunciata la decadenza per morosità dall'assegnazione di alloggio I.N.A.-Casa in danno di un beneficiario, ma stipulato successivamente con il medesimo, il contratto di assegnazione provvisoria dello stesso alloggio, con patto di futura vendita, l'atto amministrativo di decadenza debba intendersi implicitamente revocato (n. 70).

ESPROPRIAZIONE PER P. U.

OCCUPAZIONE TEMPORANEA. — I) Se il termine biennale di validità dell'occupazione temporanea, di cui all'art. 73

della legge n. 2359 del 1865, debba ritenersi operante anche per le occupazioni che siano preordinate all'espropriazione (n. 133). — II) Se, con l'inizio della costruzione entro l'anno dalla presa di possesso del fondo, che impedisce l'esercizio del diritto di retrocessione da parte del proprietario a termini dell'art. 23 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, sia assorbito il termine di validità biennale dell'occupazione temporanea previsto dall'art. 73 della legge fondamentale sulle espropriazioni (n. 133).

RETROCESSIONE. — III) Quale sia il termine di prescrizione del diritto di retrocessione dei beni espropriati, spettante all'ex proprietario in seguito alla mancata esecuzione dell'opera entro i termini prefissi ai sensi dell'art. 63 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (n. 134). — IV) Quale sia il termine di prescrizione del diritto dell'ex proprietario di chiedere al Prefetto la pubblicazione dell'avviso, che specifichi e accerti i beni non utilizzati nell'opera pubblica, ai fini della retrocessione, nel caso previsto dagli artt. 60 e 61 della legge n. 2359 del 1865.

FALLIMENTO

CESSIONE DI CREDITO. — I) Se sia valida, nei confronti dell'Amministrazione fallimentare, una cessione di credito, negoziata anteriormente tra il fallito e il terzo, ma notificata al debitore ceduto in data posteriore alla sentenza dichiarativa di fallimento (n. 32).

COMPETENZA E GIURISDIZIONE. — II) Se, per l'accertamento di un credito contro il fallito possa prescindersi dalla procedura di insinuazione di credito e instaurarsi un giudizio di cognizione (n. 33). — III) Se il principio della connessione dipendente da un litisconsorzio facoltativo si applichi qualora per una delle liti sussista la competenza funzionale di un giudice, dinanzi al quale non sia possibile convenire l'altro convenuto (n. 33).

PROCEDURA. — IV) Se, per tutte le spese della procedura fallimentare, si abbia, in forma generale, un'ammissione al gratuito patrocinio della curatela (n. 34). — V) Se la norma dell'art. 91 L. fall. sia applicabile nella ipotesi di giudizi, in cui il curatore sia attore o convenuto (n. 34).

SPESE GIUDIZIALI. — VI) Se le spese relative a giudizi penali a carico del fallito siano comprese tra quelle da prelevarsi a carico della massa, a mente degli articoli 111 e 91 legge fallimentare (n. 35).

FERROVIE

CONDIZIONI E TARIFFE. — I) Se il Ministro dei Trasporti abbia il potere normativo di inserire nel testo legislativo delle Condizioni e Tariffe per i trasporti di cose sulle Ferrovie dello Stato le modifiche relative all'istituzione di uno speciale tipo di lettera di vettura e condizioni particolari per i trasporti a carro (n. 264).

RESPONSABILITÀ CIVILE. — II) Se sia valido il patto tra l'Amministrazione delle FF. SS. e la ditta appaltatrice di lavori, per il quale quest'ultima assuma l'obbligo di tenere indenne l'Amministrazione da qualsiasi responsabilità che, in dipendenza dei servizi appaltati, possa nascere per eventuali danni o infortuni ai propri dipendenti (n. 265).

IMPIEGO PUBBLICO

CONCORSI. — I) Se la riserva dei posti nell'ammissione all'impiego e le preferenze da valutare a favore degli ex combattenti, nell'assunzione presso gli Enti Pubblici in genere, debbano applicarsi, solo se previste nei rispettivi regolamenti organici, anche dopo l'entrata in vigore della legge 1° luglio 1955, n. 565 (n. 437).

ENTI PUBBLICI. — II) Se le norme del D. L. 4 aprile 1947, n. 207, concernenti il personale statale, e non ancora estese ai dipendenti di altri enti pubblici giusta la previsione contenuta nel decreto medesimo, siano applicabili al personale dell'Opera Nazionale Orfani di guerra (n. 438).

PROCEDIMENTI DISCIPLINARI. — III) Quale sia la data di entrata in vigore delle norme del D. P. 11 gennaio 1956, n. 17, concernenti il procedimento disciplinare degli impiegati dello Stato (n. 439).

PROMOZIONI. — IV) Se per la determinazione dei posti disponibili, da coprirsi mediante promozioni per merito, distinto o nei modi ordinari ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 4, debba tenersi conto delle sole vacanze nei singoli gradi o anche delle vacanze esistenti nei gradi superiori (n. 440). — V) Quali siano i termini della proporzione che occorre stabilire fra il numero degli impiegati che hanno titolo per partecipare ai concorsi speciali previsti dall'art. 1 del D.P.R. 11 gennaio 1956, n. 4, e il « restante personale » che ha maturato l'anzianità prescritta per il conseguimento della promozione nei modi ordinari agli stessi gradi, ciò al fine di poter determinare quanti posti dovranno essere messi a disposizione dei partecipanti ai concorsi speciali e quanti dovranno essere coperti con le promozioni conferite nei modi ordinari (n. 440).

UFFICI P. T. — VI) Se il supplente presso Uffici locali P. T. - Albo Ruolo Nazionale - sia da considerarsi impiegato di ruolo dello Stato (n. 441).

IMPOSTA DI REGISTRO

ACCESSIONI. — I) Se un edificio, costruito da terzi su suolo altrui, rientri fra le accessioni che l'art. 47 della legge di registro, 3° comma, considera trasferite col suolo, salvo prova contraria, a mezzo di atto che abbia data certa anteriore per mezzo della registrazione (n. 125). — II) Se, essendo venditore un Ente Pubblico, tale prova possa ritenersi fondata attraverso l'antecedente delibera amministrativa (n. 125).

VENDITA. — III) Se, ai fini dell'imposta di registro, la vendita di un motopeschereccio costituisca vendita di azienda (n. 126).

IMPOSTA DI R. M.

SOCIETÀ. — I) Se, a mente del D. L. 7 maggio 1948, n. 1057, la fusione per incorporazione di una Società nell'altra possa produrre un reddito tassabile (n. 13). — II) Se alla norma di esenzione siano escluse soltanto le imposte già definitivamente accertate all'atto della fusione (n. 13).

I.G.E.

CASE DA GIOCO. — I) Se, nell'esercizio diretto di una casa da gioco da parte di un Comune, possa riscontrarsi l'ipotesi di un monopolio fiscale (n. 64). — II) Se le entrate realizzate dal Comune mediante l'esercizio di-

retto di una casa da gioco siano sottoposte all'I.G.E. (n. 64). — III) Se, nell'esercizio di una casa da gioco, affidata dal Comune ad un concessionario, ricorra la ipotesi del monopolio fiscale (n. 64). — IV) Quale sia la natura giuridica del rapporto tra il Comune e l'affidatario dell'esercizio della casa da gioco (n. 64). — V) Se, nei rapporti tra Comune e assuntore della gestione del Casinò, costituisca materia imponibile, ai fini dell'I.G.E. solo la quota percentuale dei proventi che l'appaltatore trattiene in corrispettivo della sua prestazione o anche la percentuale che egli versa al Comune (n. 64).

IN ABBONAMENTO. — VI) Se, l'elencazione degli esercenti pubblici, ammessi alla corresponsione dell'I.G.E. in abbonamento mediante canoni ragguagliati al volume degli affari, ai sensi dell'art. 2 del D. M. 23 dicembre 1948, sia tassativa o esemplificativa (n. 65). — VII) Se la Compagnia Carrozze Letto possa fruire del predetto speciale regime di imposizione (n. 65).

IMPOSTE DI CONSUMO

ALBO NAZ. APPALTATORI. — I) Se la cancellazione degli appaltatori di imposte di consumo dall'Albo Nazionale consegua *ope legis* alla dichiarazione prefettizia di decadenza (n. 2). — II) Quale sia il valore del provvedimento di cancellazione dall'Albo per indegnità morale o politica e per litigiosità (n. 2).

IMPOSTE E TASSE

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI. — I) Se i benefici tributari, riconosciuti dall'art. 6 del D.L.L. 8 maggio 1946, n. 449, per le formalità concernenti le operazioni di finanziamento I.M.I. per conto del Ministero del Tesoro, coprano anche le formalità relative all'esecuzione e alla estinzione del rapporto (n. 287).

SOLVE ET REPETE. — II) Se l'Amministrazione finanziaria possa accettare in semplice deposito, anziché in pagamento, le somme versate dai contribuenti, in osservanza al principio del « solve et repete » per opporsi alle ingiunzioni fiscali in via giudiziaria (n. 288).

INVALIDI DI GUERRA

O.N.I.G. — Quale sia l'organo competente all'approvazione degli acquisti di beni stabili da parte dell'Opera Nazionale Invalidi di guerra (n. 7).

LAVORO

LAVORO SUBORDINATO. — I) Se i soci di cooperative o di società in genere, i quali prestino la propria opera alle dipendenze della Società stessa, siano da considerarsi, agli effetti del trattamento previdenziale e assistenziale, lavoratori subordinati (n. 11). — Se i soci, i quali prestino la propria opera alle dipendenze dell'Ente in forza dello stesso contratto sociale, siano da considerarsi, ai suddetti effetti, lavoratori subordinati (n. 11).

IMPONIBILE DI MANO D'OPERA. — III) Se il provvedimento prefettizio recante la fissazione di imponibile di mano d'opera possa essere revocato, in caso di esistenza di un errore sugli elementi di fatto, che ne costituiscono il presupposto, provocato da azione dolosa dell'interessato (n. 12). — IV) Se il detto provvedimento possa essere revocato, quando i detti elementi di fatto assunti (rapporti di lavoro), siano stati originariamente esistenti, ma siano venuti meno successivamente (n. 12).

RICHIAMO ALLE ARMI. — V) Se la legge 3 maggio 1955, n. 370, stabilisca, in modo univoco e indistinto, per tutti i lavoratori richiamati alle armi, la conservazione del posto (n. 13). — VI) Se la nuova legge abroghi le disposizioni della legge precedente, anche se più favorevoli al lavoratore (n. 13). — VII) Se la nuova legge faccia salve le condizioni più favorevoli contenute nei contratti individuali e collettivi di lavoro (n. 13).

LOCAZIONI

VINCOLI. — I) Se le parti possano sottoporre al regime di proroga legale i contratti stipulati dopo il 1° marzo 1947 (n. 100). — II) Se le parti possano pattuire la durata delle locazioni stipulate dopo il 1° marzo 1947 o il canone relativo o l'una e l'altro in riferimento alla durata della proroga legale e ai canoni bloccati (n. 100). — III) Se detta pattuizione sia compatibile con eventuali clausole risolutive contenute nel contratto (n. 100).

NAVE E NAVIGAZIONE

TITOLI PROFESSIONALI MARITTIMI. — I) Se gli ufficiali, provenienti dalla Marina Militare i quali abbiano conseguito dopo il congedo un determinato titolo professionale marittimo, anche iniziale, per i servizi sia di coperta che di macchina, possano conseguire un titolo superiore alle condizioni per essi previste dai rispetti articoli del regolamento, senza seguire la stessa trafila di gradualità dei titoli prevista per i provenienti dagli istituti tecnici nautici e senza sostenere gli esami di carattere pratico per questi prescritti (n. 86).

VENDITA DI PESCHERECCIO. — II) Se, ai fini dell'imposta di registro, la vendita di un motopeschereccio costituisca vendita di azienda (n. 87).

NOTARIATO

ATTI DI NOTORIETÀ. — I) Se gli atti di notorietà, prescritti dalle leggi sul debito pubblico ai fini delle operazioni sui relativi titoli, abbiano il carattere di atti giudiziari (n. 6). — II) Se abbiano carattere giudiziale gli atti di notorietà, ricevuti dal Cancelliere della Pretura per delega del Pretore (n. 6). — III) Se la recezione di atti di notorietà da parte del Pretore rientri tra le funzioni giurisdizionali (n. 6).

POSTE E TELEGRAFI

IMPIEGO PUBBLICO. — Se il supplente presso Uffici locali P. T. - Albo Ruolo nazionale, sia da considerarsi impiegato di ruolo dello Stato (n. 61).

PRIGIONIERI DI GUERRA

ASSEGNI DI PRIGIONIA. — I) Se spetti al dipendente della P. A. la corresponsione degli assegni anche per il periodo di tempo, in cui sia assente dal servizio per causa a lui non imputabili (n. 19). — II) Se i guadagni da attività privata, goduti dal prigioniero durante il periodo di captività, possano essere considerati ai fini della decurtazione degli assegni di prigionia (n. 19).

RESPONSABILITA' CIVILE

DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — I) Se la P. A. possa essere ritenuta responsabile per l'incidente occorso ad

un alunno delle scuole elementari, il quale, rinvitato dal maestro, durante l'orario delle lezioni alla sua abitazione, sia investito da un automezzo (n. 178). — II) A quale titolo possa ipotizzarsi, nel caso suddetto, la responsabilità della P. A. (n. 178).

FERROVIE. — III) Se sia valido il patto tra l'Amministrazione delle FF. SS. e la ditta appaltatrice di lavori, per il quale questa ultima assume l'obbligo di tenere indenne l'Amministrazione da qualsiasi responsabilità che, in dipendenza dei servizi appaltati, possa nascere per eventuali danni o infortuni ai propri dipendenti (n. 179).

SCAMBI E VALUTE

CONTESTI VALUTARI. — I) Se la definizione amministrativa dei contesti valutari seguiti da denuncia penale, debba essere sospesa fino all'esito dei relativi giudizi, ai sensi dell'art. 3 c.p.p. (n. 13). — II) Se il provvedimento amministrativo di condanna in materia di contesti valutari possa essere revocato, nel caso in cui sia sopravvenuto lo stato fallimentare del trasgressore (n. 13).

SOCIETA'

FUSIONE DI SOCIETÀ. — I) Se, a mente del D. L. 7 maggio 1948, n. 1057, la fusione per incorporazione di una società nell'altra possa produrre un reddito tassabile (n. 70). — II) Se dalla norma di esecuzione siano escluse soltanto le imposte già definitivamente accertate all'atto della fusione (n. 70).

SPESE GIUDIZIALI

FALLIMENTO. — Se le spese relative a giudizi penali a carico del fallito siano comprese tra quelle da prelevarsi a carico della massa a mente degli articoli 111 e 91 legge fallimentare (n. 11).

SUCCESSIONI

DELLO STATO. — Se la legge nazionale del *de cuius*, richiamata dall'art. 23 delle disposizioni preliminari al Codice civile, debba applicarsi anche dove dispone che, nella ipotesi di mancanza di altri successibili, l'eredità è devoluta allo Stato (n. 51).

TRATTATO DI PACE

ART. 76. — I) Quale sia la portata della rinuncia, contenuta nell'art. 76 del Trattato di Pace, per quanto attiene a risarcimento di danni derivanti da azioni belliche o, comunque, direttamente connesse con lo stato di guerra (n. 69). — II) Se la rinuncia, contenuta nell'art. 76 del Trattato di Pace, alle richieste di indennizzo e di risarcimento da requisizione alleate, sia limitata al territorio italiano (n. 69).

VENDITA

ACCESSIONI. — I) Se un edificio, costruito da terzi su suolo altrui, rientri fra le accessioni che l'art. 47 della legge di registro, 3° comma, considera trasferite col suolo, salvo prova contraria, a mezzo di atto che abbia data certa anteriore per mezzo della registrazione (n. 15). — II) Se essendo venditore un Ente pubblico, tale prova possa ritenersi fornita attraverso l'anteriore delibera amministrativa (n. 15).

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, DOTTRINA E GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ CIVILE DELLO STATO E DI DIFESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN TUTTI GLI STATI DEL MONDO

A CURA DI SALVATORE SICA

CINA

A) Cina popolare (People's Republic of China)

Abbiamo presente la Costituzione della Repubblica Popolare Cinese del 20 settembre 1954 ed alcune leggi organiche (Legge organica del Congresso Nazionale Popolare, del Consiglio degli affari di Stato, delle Corti Popolari, della Procura del Popolo, dei Congressi e dei Consigli locali popolari; tutte leggi del 20-21 settembre 1954; *Documents of the First Session of the First National People's Congress of the People's Republic of China*, Foreign Language Press, Peking, 1955).

Nella Costituzione 1954 sono stati riversati il cosiddetto « Common Programme » ed una legge organica statale del 1949.

1. LA PROCURA POPOLARE CINESE. — La Procura della Repubblica esercita in Cina una serie vastissima di funzioni, anche più vasta di quella normalmente assegnata alla Procura negli ordinamenti a tipo sovietico (v. in « Rassegna dell'Avvocatura dello Stato » Bulgaria e Cecoslovacchia). In generale (art. 81, Costit. 1954) la Procura Suprema della Repubblica Popolare Cinese esercita la sua autorità procuratoriale su tutti i dipartimenti del Consiglio degli Affari di Stato (Council of State), tutti gli organi locali, il personale amministrativo ed in generale i cittadini, allo scopo di assicurarsi dell'osservanza della legge. Gli organi locali della Procura Popolare e le Procure speciali esercitano l'attività procuratoriale nei limiti prescritti dalle leggi.

Si ripete, anche nell'ordinamento delle Procure, il sistema rigidamente gerarchico, che è caratteristico, nella Cina Popolare, dei Consigli ed Assemblee Locali, delle Corti popolari, tutti sottoposti agli organi centrali coordinatori. Recita infatti l'art. 81 (secondo comma): Gli organi locali della Procura del Popolo e delle Procure speciali lavorano sotto la guida delle Procure Popolari del grado superiore e sotto la coordinazione della Procura Suprema della Repubblica.

Esponiamo la Legge organica della Procura Popolare (Organic Law of the People's Procuratorates of the People's Republic of China) del 21 settembre 1954.

Le procure locali sono stabilite nelle provincie, nelle regioni autonome, nelle municipalità (città) direttamente dipendenti dall'autorità centrale, nei chou autonomi, nei cantoni, municipalità e cantoni autonomi. Nelle municipalità (municipalities) direttamente sottoposte all'autorità centrale e nelle municipalità divise in distretti, le procure possono suddividersi a seconda delle necessità.

Di qualsiasi grado sia, un ufficio di Procura è composto da un Procuratore-capo, da un numero determinato di sostituti Procuratori-capo e da procuratori. E' prevista la composizione di Comitati Procuratoriali. Ad essi, sotto la direzione dei Procuratori-capo, è affidata la soluzione delle più importanti questioni che sorgano nello svolgimento del lavoro.

Nell'esercizio del potere procuratoriale, la legge è applicata egualmente a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro nazionalità, dalla razza, dal sesso, occupazione, origine sociale, credo religioso, educazione, censo o durata della residenza (art. 5). E' assicurata ai Procuratori locali l'indipendenza, nell'esercizio delle loro funzioni, e poteri. Essi non sono soggetti ad interferenze da parte degli organi amministrativi locali. L'assicurata indipendenza non limita naturalmente l'attività di guida e di coordinamento affidata gerarchicamente alle Procure Superiori ed alla Procura Suprema Popolare.

La Procura Suprema Popolare, dal canto suo (art. 7) è responsabile davanti al Congresso Nazionale Popolare, al quale riferisce od al Comitato Permanente, quando l'Assemblea non siede.

Il Procuratore-capo della Procura Suprema della Repubblica è eletto dal Congresso Nazionale Popolare per un termine di quattro anni. I Sostituti Procuratori-capo della Procura Suprema sono nominati e rimossi dal Comitato Permanente (Standing Committee) dell'Assemblea. I Procuratori della Procura Suprema e i membri del Comitato Procuratoriale, sono nominati e rimossi dal Comitato Permanente in base ad una « recommendation » del Procuratore Capo della Procura Suprema (art. 20, legge organica).

Il Procuratore Capo, i sostituti ed i membri dei comitati procuratoriali delle Procure provinciali, delle regioni autonome e delle municipalità dipendenti direttamente dalla autorità centrale, sono nominati e rimossi dalla Procura Suprema con la approvazione del Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale.

I Procuratori-capo, i sostituti, i procuratori ed i membri dei comitati procuratoriali dei cantoni, municipalità, chou autonomi e distretti municipali sono nominati e rimossi dai procuratori provinciali delle regioni autonome e delle municipalità dipendenti direttamente dall'autorità centrale, sempre con l'approvazione della Procura Suprema (art. 21).

La Procura Suprema stabilisce gli uffici ed i servizi amministrativi delle procure di ogni grado (art. 22).

2. LE FUNZIONI DELLA PROCURA. — Gli art. 3 e 4 della Legge organica delle Procure determinano quali siano le funzioni ad esse affidate. In generale si può dire che la Procura cinese si avvicina, nella struttura, a quella dell'Attorney General anglosassone, salvo il controllo sull'attività amministrativa, che è caratteristico del sistema cinese. In questa funzione, la Procura ha sostituito la Commissione di controllo, prevista nella legge 29 settembre 1949 (sui principi generali). La Commissione di controllo aveva la funzione di vigilare su tutte le Amministrazioni di qualunque grado, sulle Amministrazioni distrettuali e comunali, al fine di ottenere da tutti gli organi dello Stato e dagli impiegati pubblici l'adempimento dei compiti rispettivi. Alla Commissione di controllo poteva rivolgersi ogni cittadino (oltre che ai giudici ordinari) per il rispetto della legge da parte degli organi dello Stato e di ogni pubblico funzionario (art. 19, legge 29 settembre 1949).

La Procura Suprema della Repubblica Popolare esercita la sua attività procuratoriale su tutti i dipartimenti amministrativi del Consiglio degli Affari di Stato (State Council), tutti gli organi locali, le persone operanti negli organi di Stato ed in generale sui cittadini, allo scopo di assicurare l'osservanza della legge. (art. 3). Alla Procura Generale spetta inoltre il compito di coordinare il lavoro delle Procure inferiori (art. 7).

Ai procuratori locali sono affidate le seguenti competenze: a) controllare la conformità alla legge delle risoluzioni, ordini e provvedimenti degli organismi locali; controllare l'osservanza delle leggi da parte dei pubblici funzionari (locali) e dei cittadini in genere; b) investigare, istruire e sostenere la pubblica accusa nelle cause penali; c) controllare la legalità dell'azione investigatrice dei dipartimenti incaricati; d) controllare la conformità dei procedimenti giurisdizionali alla legge; e) controllare l'esecuzione delle sentenze nelle cause penali; f) *iniziare* od intervenire nelle azioni legali civili di particolare importanza che riguardano interessi dello Stato o del Popolo (art. 4, n. 1-6).

3. SISTEMA PROCEDURALE. — La Procura Suprema Popolare ha il diritto di reclamare contro ogni risoluzione, ordinanza o provvedimento (di qualsiasi organo amministrativo, sia centrale, che locale) che essa ritenga illegittimo (art. 8, n. 1).

Le Procure locali hanno il diritto di chiedere la rettificazione delle risoluzioni, ordinanze o prov-

vedimenti emanati dagli organi locali di stesso grado. Ove la domanda non sia accolta, alle Procure è dato riferire alle Procure di grado superiore. Queste ultime possono elevare una protesta all'organo immediatamente superiore a quello che ha emesso l'atto illegittimo, al fine di ottenerne, in via gerarchica, la rettificazione.

Alle Procure popolari non è concesso il potere di annullare direttamente, di modificare o di sospendere l'esecuzione delle risoluzioni, ordinanze o provvedimenti illegali. Gli organi amministrativi, ai quali una Procura si rivolga, sono obbligati a prendere in considerazione e rispondere alle richieste od ai ricorsi procuratoriali (art. 8).

Quanto alla competenza in materia penale: ove il procuratore trovi e si convinca che sia stato commesso un reato, può egli stesso iniziare le indagini o sollecitarle presso gli organi di pubblica sicurezza appositi; dopo la fine delle indagini, se risulta necessario affermare la responsabilità penale dell'accusato, inizia il procedimento penale davanti alle corti popolari. L'arresto di un cittadino è subordinato all'approvazione della Procura, fatta eccezione per l'arresto autorizzato da una Corte popolare (art. 12). E' ammessa una procedura di ricorso da parte degli organi di polizia giudiziaria alla Procura immediatamente superiore a quella che abbia respinto la richiesta di procedimento.

Le Procure hanno inoltre una competenza caratteristica in materia di ricorso in cassazione. Occorre rifarsi al sistema della giustizia ordinaria cinese (legge organica delle Corti popolari, del 21 settembre 1954). A somiglianza degli altri organi dello Stato, anche per quel che riguarda i tribunali ordinari è stato usato il sistema gerarchico: esistono quindi Corti inferiori (basic courtes), Corti intermedie (intermediate Courts), Alte Corti (High Courts). Vi è poi una Corte Suprema Popolare (Supreme People's Court). Le sentenze divengono definitive (art. 11) quando il tempo per appellare sia trascorso o la sentenza sia pronunciata in grado di appello. Solo la Procura Suprema ha il diritto di instaurare una procedura di revisione delle sentenze definitive (legally effective judgements) (art. 16 della L/0/1954).

4. SISTEMA DELLE RESPONSABILITÀ. — L'art. 97 della Costituzione cinese così recita: « I cittadini della Repubblica popolare cinese hanno il diritto di ricorrere, sia per iscritto che verbalmente, davanti ad ogni organo di Stato (di qualunque grado) contro il funzionario per violazione di legge od eccesso di potere. Chiunque abbia subito un pregiudizio in seguito ad offese ai propri diritti da parte di un funzionario governativo, ha diritto a una indennità ». La competenza a giudicare sulle suddette violazioni e sul risarcimento spetta ai tribunali ordinari e, per determinate controverse (militari; trasporti ferroviari; trasporti per via d'acqua) alla cognizione di corti speciali (special courts) (art. 26, legge organica delle corti popolari del 1954).

Per il riscontro contabile totale, la legge 29 settembre 1949 prevedeva l'attività della Commis-

sione di controllo. Questa è stata sostituita (con la Costituzione e con la legge organica del Consiglio di Stato del 21 settembre 1954, art. 2) da un Ministero del controllo (Ministry of Supervision).

In sostanza, anche la Cina (con il Ministero del controllo) segue il sistema bulgaro (ved. numeri precedenti) delle « insolvenze ». In base a quel sistema i funzionari sono giudicabili dinanzi ai tribunali per i danni ai terzi (art. 46, Cost. bulgara del 1947), e rispondono invece, per le insolvenze (danni all'Amministrazione dello Stato) dinanzi alla Commissione di controllo (legge bulgara 1949, sul controllo di Stato, riformata).

Non è dato purtroppo conoscere quale sia stato il lavoro di applicazione di queste norme con lo esame della giurisprudenza, che spesso tempera o talvolta riporta in contrario la norma costituzionale o del diritto civile (Argentina, Belgio). V. in proposito S. SICA; « Dizionario Universale della Finanza Pubblica », Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1956, alle voci: Cina, Giudizi di responsabilità, Organi locali controllati, responsabilità dello Stato, Finanza e controllo (Cina popolare).

B) Cina nazionale (Formosa)

Formosa usa ancora della Costituzione della Repubblica di Cina del 27 dicembre 1947. I poteri dello Stato (nella struttura costituzionale data da Sun Yat-sen) sono cinque: Yuan Esecutivo, Yuan Legislativo, Yuan giudiziario, Yuan degli esami, Yuan del Controllo.

Per quanto riguarda la responsabilità dei pubblici funzionari, l'art. 24 della Costituzione così recita: « Ogni funzionario pubblico che, in vio-

lazione della legge, intacca le libertà od i diritti di una persona è, oltre alle misure disciplinari previste dalle norme, responsabile penalmente e civilmente. La persona colpita può, in base alla legge, richiedere allo Stato una indennità per il danno sofferto (ed in proposito: WANG MING-YANG; « La responsabilité civile des fonctionnaires envers les particuliers en droit chinois ». Paris, 1953). La competenza a giudicare in tali casi spetta allo Yuan giurisdizionale, il quale infatti (quale supremo organo giudiziario dello Stato) giudica in materia civile, penale ed amministrativa ed inoltre anche in materia disciplinare, nei confronti dei pubblici funzionari.

BIBLIOGRAFIA

- S. SICA: *Dizionario Universale della Finanza Pubblica*, Ist. Poligr. Stato, 1956. — A. J. PEASLEE: *Constitutions of Nations*, 2 ed., M. Nijhoff, The Hague, 1956.
- A) THOMAS S. B.: *Government and Administration in Communist China*, New York, « International Secretariat, Institute of Pacific Relations », 1953. — GUDOSCHNIKOW, *Die Gerichtsreform in den Jahren 1952-bis 1953 und die weitere Demokratisierung des Gerichtssystems der Volksrepublik China*, in « Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst », 20 maggio 1955.
- B) J. C. WU, *Raffronto fra la Costituzione italiana e la costituzione cinese*, in « Annuario di diritto comparato e di studi legislativi », vol. XXVI, fasc. 1, 1950. — HSIEH K. S.: *A brief survey of the Chinese constitution*, Taipei, China Cultural Service, 1954. — SIN-KIAPEI: *La structure administrative de Chine à travers les âges*, in « Revue Intern. des Sciences Administratives », 4, 1952.

