

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## ANCORA SUL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI

SOMMARIO. — 1. I precedenti. — 2. Opinione del Gasparri. — 3. Opinione del Palladore Pallieri e sua critica. — 4. Opinione del Groppali e sua critica. — 5. Opinione del Virga e sua critica. — 6. Lo sviluppo della questione in sede parlamentare. — Le proposte della seconda Commissione. — 7. La discussione in Senato; Gli emendamenti soppressivi dell'ultimo comma dell'articolo 29 e l'intervento del Senatore Azara. — 8. Gli interventi del Senatore Lodato e del Senatore Bosco. — 9. L'intervento del Senatore Schiavone e la replica del Senatore Azara. — 10. L'intervento del Senatore Zotta. — 11. L'intervento del Senatore Persico relatore della Commissione. — 12. L'intervento del Ministro Grassi. — 13. L'intervento del Senatore Orlando. — Fine della discussione. — Formulazione definitiva dell'art. 29. — 14. Esame generale della discussione svoltasi in Senato. — 15. Conclusione.

1. Il problema posto per la prima volta nella nostra Rassegna (n. 7-8 del 1948) in ordine alla competenza della Corte Costituzionale a decidere sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, ha avuto ulteriori interessanti sviluppi nella dottrina, e, soprattutto in sede parlamentare.

La questione fu, come si ricorderà, da noi sollevata in occasione della presentazione al Parlamento del disegno di legge n. 23, recante « Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale », il cui art. 31 tendeva sostanzialmente, a nostro avviso, a limitare quei poteri che alla Corte Costituzionale sono attribuiti dall'art. 134, secondo alinea, della Costituzione.

In favore della tesi da noi sostenuta si è pronunciato il Presidente del Consiglio di Stato Ferdinando Rocco con un mirabile, organico e convincente studio pubblicato nel numero 9 della nostra Rassegna. Dopo di lui altri autorevoli studiosi di diritto pubblico si sono occupati di questo problema di capitale importanza per il nostro ordinamento giuridico, aderendo alcuni alla tesi da noi sostenuta, altri a quella cui si ispira la relazione ministeriale al disegno di legge, e che ha, come è noto, nell'Azzariti l'esponente più autorevole.

Riteniamo necessario dare notizia delle più espressive manifestazioni delle opposte opinioni, al fine soprattutto di chiarire la portata della discussione svoltasi al Senato della Repubblica, con-

clusasi con la soppressione così dell'art. 31, secondo la proposta da noi avanzata, che dell'ultimo comma aggiunto all'art. 29 dalla Commissione legislativa, in sostituzione dell'art. 31, del quale riproduceva il contenuto sostanziale.

2. Il più esplicito tra gli scrittori favorevoli alla nostra tesi è stato il Gasparri (« Giur. It. », 1949, IV, 17), il quale, premesso che « la prima e d'altronde più ovvia e lineare interpretazione è quella secondo cui nell'art. 134 di poteri si parla nel senso che tanto per intenderci può dirsi classico, con cui questa parola fu usata dal Montesquieu e dai suoi seguaci nella formulazione di quella dottrina politica che è detta appunto della *separazione dei poteri* », rileva che « nella competenza della Corte Costituzionale rientrerebbe appunto il risolvere le controversie che in ordine alle rispettive attribuzioni possono sorgere tra gli organi della legislazione, quelli della giurisdizione e quelli della esecuzione ». Ciò posto, ritiene il Gasparri che la struttura del nostro ordinamento giuridico, in materia di risoluzione di conflitti di attribuzione tra Potere giudiziario e Pubblica Amministrazione risulta radicalmente trasformata, nel senso che ora anche le questioni tra Amministrazione e Autorità giudiziaria sono sottratte alla decisione di un organo (Corte di Cassazione a Sezioni Unite) che, se bene quanto mai elevato e sereno, è sempre parte in causa, ed affidate ad un Giudice veramente *super partes* (Corte Costituzionale). Il G. continua rilevando che le argomentazioni addotte contro questa semplice e chiara tesi, benchè sostenute da autorevoli voci, non persuadono, in quanto mentre è da escludersi che la Costituzione abbia ripudiato il principio della divisione dei poteri, come pretendono i sostenitori della tesi contraria, nemmeno è decisivo, per escludere la possibilità di un conflitto di attribuzioni, la circostanza che sugli atti della funzione esecutiva sia consentito un sindacato giurisdizionale. Infatti, quello che costituisce il fondamento di un possibile conflitto di attribuzioni, è la possibilità che gli organi della giurisdizione si inducano a compiere atti di mera amministrazione, e viceversa gli organi dell'amministrazione atti di giurisdizione.

Si che, « il dire che i conflitti tra Pubblica Amministrazione e Autorità giudiziaria sono conflitti nella misura in cui possono esserlo quelli tra una

parte e il Giudice, si riducono, cioè, a mere eccezioni di incompetenza, sulle quali peraltro è solo il Giudice che deve decidere e non una autorità diversa, non può non apparire che il frutto di un'osservazione superficiale e di un conseguente grossolano equivoco ».

Un genere di conflitto è quello che si ha quando una parte, in contrasto con l'altra, afferma: « Non questo Giudice è competente a decidere su questo caso, ma quell'altro »; oppure: « Non questo nè altro Giudice, ma l'organo tale, non giudiziario ». E un genere ben diverso di conflitto è quello che sorge, quando un Organo amministrativo, ad un Giudice che si dichiara competente dice: « Non tu sei competente: Io lo sono ». Nel primo caso si hanno due soggetti che litigano di fronte ad un Giudice sulla competenza di esso; ed è logico che in proposito decida il Giudice, come su tutti gli altri punti del loro litigio. Nel secondo si ha un soggetto che litiga con un Giudice, contendendogli un'attribuzione che il Giudice ritiene propria; ed è logico che su questo litigio una terza e superiore autorità decida ».

Nè questa tesi del G. può contraddirsi con l'argomento che anche il privato potrebbe contendere in ipotesi al Giudice il proprio potere, sostenendo che questo spetta a lui stesso, in quanto è chiaro che può contendere sulla spettanza di un potere costituzionale solo chi ha riconosciuta dalla Costituzione una sfera di potere nella quale può agire non semplicemente in piena libertà, ma con la facoltà di imporre ad altri la propria volontà, come appunto è il caso del potere esecutivo. Concludendo il suo articolo, il G. non esita ad affermare che la tesi dei sostenitori dell'art. 31 del progetto non ha alcun serio fondamento, e che « se le Camere lo lasciassero passare, si correrebbe il rischio di vedere una Corte Costituzionale costretta ad inaugurare il suo servizio pronunciando l'inconstituzionalità della legge regolatrice delle sue funzioni ».

3. Ma più che gli argomenti favorevoli sopra riportati, ci sembra che apportino un contributo notevole se pure involontario alla nostra tesi gli scrittori che hanno successivamente aderito alla tesi contraria dell'Azzariti, poichè le ragioni da essi addotte o si risolvono, per la maggior parte, in petizioni di principio, o non resistono ad una critica approfondita.

Tra gli scrittori della prima serie, è da segnalare il caso del BALLADORE-PALLIERI, il quale dopo aver sostenuto nella prima edizione del suo *Diritto Costituzionale* la tesi secondo la quale i conflitti di attribuzione indicati nello art. 134 della Costituzione erano da considerarsi quelli classici regolati dalla legge del 1877, ha con la seconda edizione del suo libro modificata la sua opinione aderendo alla tesi contraria.

E' notevole che un giurista come il Balladore-Pallieri abbia dovuto ricorrere, per sostenere questa sua nuova opinione, all'argomento che si trarrebbe dall'art. 31 del disegno di legge, e cioè proprio da quel progetto di norma di cui si discute la

esattezza e la conformità alla Costituzione. Nè sembra che un decisivo valore possa avere l'altra argomentazione del B., secondo la quale la Corte Costituzionale non avrebbe da occuparsi « dei conflitti che insorgano tra una *qualunque* Autorità amministrativa e giurisdizionale (come erano appunto gli antichi conflitti di attribuzione), ma solo di quelli che sorgano tra gli organi « costituzionali » dello Stato. Abbiamo già espresso, infatti, in proposito il nostro avviso, quando abbiamo detto che « non riteniamo che la Corte Costituzionale abbia *sostituito* le Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel giudizio sulle questioni di difetto assoluto di giurisdizione nei confronti dell'Autorità amministrativa; noi riteniamo invece che la nuova Costituzione abbia posto, *al di sopra* della Corte Suprema di Cassazione un organo costituzionale cui è devoluta la competenza di stabilire se la stessa Corte di Cassazione, organo massimo del potere giurisdizionale, si sia mantenuta nei limiti della giurisdizione ». E questa nostra opinione abbiamo ribadito nella nota allo studio del presidente Rocco, rilevando che a nostro avviso « non sarebbe nel vero chi ritenesse che davanti la Corte Costituzionale una sentenza della Corte di Cassazione, che abbia deciso su materia riservata esclusivamente al potere esecutivo, sia impugnata *come tale* e, cioè, come atto che definisce una lite, venendo in rilievo, invece, la sentenza esclusivamente *come atto* di un potere dello Stato (quello giudiziario) che, in quanto tale, in nulla si differenzia, da quello di un altro potere che possa determinare un conflitto ».

Non ci sembra di peccare di presunzione osservando che questi argomenti conservano tutto il loro valore di fronte alla tesi del Balladore-Pallieri, la quale, ha il difetto anch'essa di prescindere dal particolare carattere della Corte Costituzionale, che non può, in alcun modo, considerarsi *soltanto* un organo giurisdizionale, sia pure il massimo organo giurisdizionale.

4. Un altro sostenitore della tesi dell'Azzariti è il Groppali, il quale, peraltro, si libera del grave problema osservando che: « è da ritenersi che non si sia voluto innovare per ciò che riguarda il regolamento di tali conflitti (sc. conflitti tra organi della giurisdizione ordinaria ed organi dell'amministrazione attiva, finora regolati dalla legge 31 marzo 1877) riservandosi alla nuova Corte (Costituzionale) solo quelli che possano nascere tra il Potere legislativo e il Potere esecutivo, come, ad esempio, in materia di approvazione di trattati internazionali, o tra il Potere esecutivo e quello giudiziario in merito al sindacato di atti politici o tra lo Stato e le Regioni o fra Regione e Regione per eventuali straripamenti di poteri sia nel campo della legislazione che in quello dell'Amministrazione ». (« La Corte Bresciana », 1948, n. 9-10, pag. 59).

Come si vede, benchè il Groppali tenga a dichiarare espressamente di essere sostenitore della tesi secondo la quale l'istituzione della Corte Costituzionale non avrebbe cambiato in nulla il sistema

attualmente vigente in materia di risoluzione di conflitti di attribuzione, il cui giudizio resterebbe sempre devoluto alla Corte di Cassazione, l'ammissione da lui fatta che tra i conflitti previsti dall'art. 134 della Costituzione vi sia pure quello che sorgerebbe per la pretesa del Potere giudiziario di sindacare gli atti politici si risolve, sostanzialmente, in un argomento decisivo a sostegno della tesi contraria.

Infatti, se si ammette che la pretesa del Potere giudiziario di sindacare l'atto politico si risolve in un conflitto di attribuzioni tra Poteri dello Stato, si demolisce proprio il bastione principale della tesi dell'Azzariti e della Relazione ministeriale, quello cioè della assoluta impossibilità di ipotizzare un qualsiasi conflitto tra Potere giudiziario, inteso nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, e Potere esecutivo. Ora, una volta ammessa in ipotesi tale possibilità, non si vede quali argomenti possano addursi per limitarne la portata ai soli casi di atto politico, escludendola invece per gli atti assolutamente discrezionali, per i quali sussistono le stesse ragioni che possono giovare a giustificare la insindacabilità assoluta.

Ciò posto o si deve ritenere che il Groppali nel concetto di atto politico ricomprende anche gli atti assolutamente discrezionali, quelli cioè nei confronti dei quali non sono ipotizzabili nè diritti soggettivi, nè interessi legittimi, e allora la sua tesi è esattamente uguale alla nostra; o invece il Groppali fa dell'atto politico una categoria a sé diversa da quella degli atti assolutamente discrezionali (ma comunque sempre ricompresa in questa) e allora manca ogni dimostrazione delle ragioni che giustificano questo concetto limitato. Comunque, anche in questa siffatta accezione la tesi del Groppali è tale da determinare una innovazione, e ben radicale, al sistema finora in vigore per il regolamento dei conflitti di attribuzione.

5. Uno scrittore che ha cercato, invece, di portare argomenti originali a sostegno della tesi del l'Azzariti, è il Virga (in « Foro Padano », 1949, IV, 17).

Questo autore non esita a riconoscere che gli argomenti addotti dall'Azzariti, dal Raggi, dal Redenti a sostegno della tesi da noi combattuta « non sono del tutto esatti ». Egli ammette apertamente, in contrasto con l'Azzariti che « in linea teorica nulla vieta che l'ordine amministrativo possa contrapporsi all'ordine giurisdizionale, anche se la Pubblica Amministrazione in giudizio non è investita di potestà amministrativa »; egli osserva che « per determinare la natura di un conflitto non bisogna considerare il soggetto che lo eleva, bensì gli organi tra i quali il conflitto si pone e quindi il conflitto tra Pubblica Amministrazione e Giurisdizione non cambia natura per il fatto che può essere denunciato non solo dalla Pubblica Amministrazione, ma da qualsiasi parte in causa ». Tuttavia, il V. ritiene che vi siano altre considerazioni sufficienti a suffragare la tesi che i conflitti di attribuzione della dottrina tra-

dizionale non rientrino nella competenza della Corte Costituzionale. Anzitutto egli ritiene che stiano a favore di questa tesi i lavori preparatori, dai quali risulterebbe, a suo avviso, che si è inteso non alterare in nulla la competenza della Corte di Cassazione quale risultava dalla legge del 1877. Sostiene, poi, il V. che non sono possibili veri e propri conflitti tra Giurisdizione e Amministrazione, in quanto che « negare in una determinata ipotesi la competenza dell'Autorità Giudiziaria significa affermare la competenza delle giurisdizioni amministrative, eccettuati i rari casi in cui la legge precluda il ricorso giurisdizionale amministrativo. Ed anche quando ricorra quest'ultima ipotesi, quando cioè la giurisdizione pretenda sindacare un atto politico o comunque dichiarato insindacabile, non si ha conflitto in senso tecnico, bensì l'eventualità o l'attualità di un eccesso di potere giurisdizionale, contro il quale esiste il rimedio del ricorso per difetto di giurisdizione..... Quando viene eccepito il difetto di giurisdizione non si può dire che si apra un conflitto; allo stesso modo che non potrà parlarsi correttamente di conflitto di attribuzione in ordine ad un atto amministrativo viziato di eccesso di potere per straripamento, sebbene in questa ipotesi la Pubblica Amministrazione abbia usurpato le funzioni legislative o giurisdizionali, così non potremo parlare in senso tecnico di un conflitto di attribuzione allorchè la giurisdizione abbia emesso o intenda emettere una pronunzia in ordine ad atti amministrativi o politici che la legge dichiara insindacabili. Ed infine un'ultima considerazione, sempre secondo il V., sta a dimostrare l'infondatezza della tesi in esame. I conflitti tra i Poteri dello Stato non possono risolversi in conflitti tra le singole Autorità giurisdizionali e le singole Autorità amministrative, ma dovranno consistere in conflitti che investano il « potere » nel suo complesso; ma i conflitti fra i poteri come tali potranno solo verificarsi fra gli organi supremi in cui tali poteri si assommano e, cioè, dovranno essere necessariamente conflitti di carattere costituzionale ».

Queste sono in sostanza le argomentazioni del Virga a sostegno della sua tesi, che, come abbiamo detto, coincide nelle conclusioni con quella dell'Azzariti, se pure ne ripudia in parte le ragioni.

In base a tali argomentazioni il V. conclude con l'affermare che il conflitto costituzionale è « quel conflitto che sorge tra organi costituzionali per l'applicazione o interpretazione di norme formalmente o materialmente costituzionali ». Secondo l'autore, l'elemento di più difficile identificazione in questa definizione è quello della costituzionalità degli organi in conflitto. Il V. ritiene che non sia dubbia tale qualifica per la Camera dei Deputati, il Senato della Repubblica, il Parlamento in seduta comune, il Presidente della Repubblica, il Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio ed i singoli Ministri. Andrebbero, invece, esclusi dal novero degli organi costituzionali gli organi giurisdizionali centrali, come la Corte di Cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei

Conti e gli organi amministrativi centrali come i Ministeri, mentre sarebbe dubbia la natura del Consiglio Superiore della Magistratura.

Osserviamo subito che una volta riconosciuto all'ordine giudiziario il carattere di potere costituzionale, non si riesce a capire, sulla base dei criteri enunciati dal Virga quali ne siano gli organi costituzionali rappresentativi, non potendo certamente attribuirsi tale rappresentanza al Ministro Guardasigilli. Per quanto riguarda poi la costituzionalità formale o materiale delle norme sulla interpretazione ed applicazione delle quali dovrebbe sorgere il conflitto, il V. ammette esplicitamente che sia ancora possibile la emanazione di norme materialmente costituzionali senza l'apposita procedura prevista dalla Costituzione, ed esclude che un conflitto di poteri, quale è previsto dall'art. 134, possa aversi in ordine alla interpretazione o applicazione di una norma legislativa ordinaria.

Anche questa tesi del Virga non ci sembra convincente. Essa si risolve, infatti, in parte, in una petizione di principio, in quanto si serve come argomento di dimostrazione di una proposizione della quale dovrebbe appunto essere dimostrata la compatibilità con la Costituzione attuale. Egli infatti, come si è visto, sostiene che anche quando la giurisdizione pretenda di sindacare un atto politico o comunque insindacabile (e cioè di interferire nella sfera di attività del potere esecutivo) non si aprirebbe un conflitto di attribuzioni in senso tecnico, in quanto rimarrebbe sempre possibile il rimedio del ricorso per difetto di giurisdizione; ma il V. si astiene di proposito dal rilevare che questo ricorso, nel sistema attuale, è devoluto alla competenza della stessa giurisdizione, e cioè proprio di quel potere del quale si sostiene, nella specie, la inesistenza. In altri termini con questo ricorso si chiede ad un determinato potere di riconoscere che esso ha superato i propri limiti; si chiede, insomma, un provvedimento del tutto analogo a quelli che venivano richiesti al monarca assoluto in via di grazia e non in via di giustizia, perchè il provvedimento di giustizia è solo concepibile che si richieda a chi è al disopra del conflitto e non partecipe di esso.

Nè sembra convincente l'argomento (che potremmo chiamare del « parallelo »), secondo il quale non potrebbe parlarsi di conflitto di attribuzione quando la Giurisdizione interferisca nel Potere esecutivo, così come non potrebbe parlarsene quando sia il Potere esecutivo a interferire nella Giurisdizione. Ed infatti, mentre nel nostro sistema costituzionale, anteriore alla Costituzione, è stato sempre chiaro che spettasse alla Giurisdizione (ordinaria o amministrativa) impedire gli straripamenti del Potere esecutivo, nessun rimedio particolare era previsto per impedire gli straripamenti del Potere giudiziario nella sfera del Potere esecutivo, salvo la richiesta di riesame da rivolgersi allo stesso Potere giudiziario senza alcuna possibilità di un controllo superiore.

Ora, mentre con la nuova Costituzione è rimasta identica la regolamentazione della prima ipo-

tesi, si è voluto istituire, per evidenti ragioni di armonia costituzionale (sempre d'altronde fatte presenti da gran parte della dottrina) un sistema per il quale gli straripamenti del Potere giudiziario fossero impediti da un organo estraneo e superiore ad esso.

Ma, infine, ci sembra che sia propria la sopra-rikerita formula escogitata dal V. per definire i conflitti costituzionali che fornisce un argomento decisivo a favore della nostra tesi, riportandosi così anche per questo Autore quello che abbiamo rilevato per il Groppali. Infatti, se si ammette (e il V. lo riconosce esplicitamente) che potere giurisdizionale e potere esecutivo sono entrambi poteri costituzionali e che i loro limiti rispettivi sono stabiliti dalla Costituzione, non si vede, come possa contestarsi che qualunque straripamento dell'uno a danno dell'altro provochi un conflitto che concerne « l'applicazione o interpretazione di norme formalmente e materialmente costituzionali ».

6. Ma è in sede parlamentare che la questione ha avuto interessanti e certamente più importanti e significativi sviluppi.

Com'è noto, il disegno di legge n. 23 venne presentato al Senato nel luglio dello scorso anno. La seconda Commissione permanente (Giustizia), decise di proporre all'Assemblea la soppressione dell'art. 31, così come era stato richiesto nel nostro studio ed in quello del Presidente Rocco.

La motivazione della proposta soppressiva era la seguente: « Si può, quindi, sopprimere il disposto dell'art. 31, perchè, se si riferisce ai conflitti interni tra organi dello stesso potere sarebbe superfluo, in quanto essi esulano dal campo dei conflitti considerati dall'art. 134, della Costituzione; se invece, nella formula equivoca di questioni di competenza, si volessero comprendere i veri e propri conflitti di attribuzione, non sembrerebbe possibile sottrarli alla conoscenza della Corte per il semplice accidentale evento della loro preesistente regolamentazione ».

Questa motivazione sembra in contrasto con l'altra contestuale proposta, della stessa Commissione, di aggiungere all'art. 29 un ultimo comma del seguente tenore: « La risoluzione delle questioni circa il difetto di giurisdizione dei Giudici in confronti della Pubblica Amministrazione continua ad essere regolata dalle norme vigenti ».

Tuttavia, nel chiarire la portata di questa disposizione, il relatore faceva presente che con ciò si era inteso confermare il principio (già accolto dalla Costituente con l'approvazione dell'art. 134) secondo il quale dovevano essere sottratti alla Corte Costituzionale i conflitti di giurisdizione. Con ciò era chiaro che la Commissione partiva dal presupposto che il difetto di giurisdizione nei confronti della Pubblica Amministrazione dovesse intendersi sottratto alla Corte Costituzionale solo in quanto in esso venissero a concretizzarsi gli estremi di un conflitto di giurisdizione, solo, cioè, in quanto si trattasse di materia sottratta sì alla giurisdizione dei Giudici ordinari ma rimessa alla

giurisdizione dei Giudici amministrativi tuttora conservati nel nostro ordinamento costituzionale, non di materia sottratta completamente a qualsiasi Giudice (difetto *assoluto* di giurisdizione).

7. Su questo ultimo comma dell'art. 29 si accese in Senato un vivissimo contrasto.

Furono proposti tre emendamenti soppressivi da parte dei senatori Zotta, Conti e Bosco; mentre un quarto emendamento soppressivo fu proposto dal senatore Schiavone il quale propose, in sostituzione dell'ultimo comma in questione, una serie di norme di carattere procedurale, concernenti soprattutto l'organo cui spettava di elevare il conflitto di attribuzioni tra Pubblica Amministrazione e Giurisdizione.

Nella discussione svoltasi in Senato su queste proposte soppressive e sul testo proposto della Commissione, tenuta su un elevato tono, scientifico, il senatore Azara (che nella questione può considerarsi il portavoce della tesi dell'Azzariti) accettò immediatamente le proposte soppressive a condizione che il primo comma dell'art. 29 fosse modificato come segue: « La richiesta di risoluzione dei conflitti di attribuzione tra i Poteri dello Stato è fatta alla Corte Costituzionale mediante ricorso di uno degli organi costituzionali tra cui è sorto il conflitto ». Nella discussione di questa proposta, intervenne il Senatore Zotta perchè fosse precisato senza equivoco che, modificando nel senso suesposto il primo comma dell'art. 29, non si intendeva riprodurre in alcun modo, sotto altra forma, il disposto dell'ultimo comma dell'articolo stesso, sulla cui soppressione si era ormai tutti di accordo. Egli rilevò come la tesi dei proponenti la soppressione fosse: che « il difetto di giurisdizione della Pubblica Amministrazione, dando luogo ad un conflitto tra due poteri, potere giurisdizionale e potere esecutivo deve essere devoluto alla Corte Costituzionale in base all'art. 134 n. 2. La ipotesi, invece, del difetto di giurisdizione nei confronti di altro Giudice, dando luogo ad un conflitto di giurisdizione, deve essere devoluta ancora alla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, in base all'art. 111 ».

8. Nella discussione intervenne il Senatore Lodato osservando: « La soppressione dell'ultimo comma dell'art. 29 si impone, a mio parere, perchè non mi sembra si possa sfuggire a questo dilemma: o con esso si dice cosa che è già implicita nell'interpretazione dell'art. 134 della Costituzione, ed in questo caso è evidentemente inutile; o viceversa (a questa ipotesi è la più probabile) si dice cosa che non è compresa nell'art. 134, ma anzi contrasta con esso, ed in questo caso è evidentemente incostituzionale. Il difetto di giurisdizione dei Giudici di fronte alla Pubblica Amministrazione costituisce un caso tipico di conflitto di attribuzione, anzi l'unico caso, fino all'emanazione della Costituzione, regolato e discusso; e che il volerlo sottrarre alla Corte Costituzionale costituirebbe una violazione dei poteri ad essa conferita dalla Costituzione. Altra cosa è, invece, il conflit-

to di giurisdizione e, cioè, il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario di fronte al Giudice speciale e viceversa che l'art. 111 della Costituzione riserva espressamente al giudizio della Corte di Cassazione. La soppressione dell'ultimo comma dell'art. 29 appare tanto più necessaria in quanto corrisponde ad un criterio di correttezza legislativa lasciare alla stessa Corte Costituzionale, lo stabilire, con la sua giurisprudenza, quali siano, secondo l'esatta interpretazione dell'art. 134 della Costituzione, i limiti della sua competenza. Del resto una disposizione come quella in discussione, che violi il disposto dell'art. 134 della Costituzione, non impegnerebbe alla sua osservanza la Corte Costituzionale i cui poteri possono trovare un limite solo in una norma costituzionale ».

Questa tesi del Lodato fu sostanzialmente ripresa e sostenuta con calore dal Senatore Bosco, il quale ebbe ad osservare: « Noi dobbiamo preoccuparci di mantenere integri la lettera e lo spirito della Costituzione, laddove all'art. 134 essa stabilisce che la Corte Costituzionale dirime i conflitti di attribuzione tra i Poteri dello Stato. Noi sappiamo che alcuni autori hanno sostenuto l'opinione che in questa aula è stata strenuamente difesa dal collega Zotta, che cioè la Corte di Cassazione debba continuare a giudicare soltanto dei veri e propri conflitti di giurisdizione che riguardano gli organi appartenenti allo stesso potere giurisdizionale, ma quando si tratta di conflitti tra Giurisdizione ed Amministrazione, secondo i citati autori, dovrebbe subentrare la competenza della Corte Costituzionale. Vi sono altri insigni autori i quali sostengono il punto opposto, che cioè l'art. 134 della Costituzione, in relazione all'art. 111, lasci integra la competenza della Corte di Cassazione di giudicare tra i conflitti tra Giurisdizione e Pubblica Amministrazione. In presenza di questi... conflitti di opinione tra insigni giuristi e insigni magistrati io mi domando: abbiamo noi il diritto di dirimere con legge ordinaria tale controversia relativa alla interpretazione di una norma costituzionale? A questo interrogativo il Bosco rispondeva negativamente dichiarando testualmente: « Lasciamo impregiudicata la questione e lasciamo alla Corte Costituzionale di interpretare la norma che riguarda la sua competenza; qualunque aggiunta che, sotto forma di chiarimento, volesse innestarsi alla Costituzione modificando in qualche parte le norme che essa detta, sarebbe da respingersi ».

9. Le tesi estreme contrarie sono state invece sostenute dal Senatore Zotta e dal Senatore Azara.

Lo spunto alla discussione, dopo che, con la accettazione dell'emendamento soppressivo da parte del Senatore Azara, l'accordo sembrava, ormai, raggiunto, fu offerto dall'intervento del Senatore Schiavone, il quale, non solo dichiarò di essere completamente favorevole alla soppressione dell'ultimo comma dell'art. 29, ma propose che, una volta stabilito che gli antichi conflitti di attribuzione rientrano nella competenza della Corte Costituzionale, si stabilissero le norme di proce-

dura per poterla adire quando questi conflitti concretamente si verificassero.

Contestata l'esattezza della tesi secondo la quale l'Amministrazione quando è parte in causa non può mai considerarsi un potere, ed affermato, invece, che quando sorge il conflitto di attribuzioni l'Amministrazione cambia veste e non si presenta come parte ma si erge a potere, lo Schiavone si è richiamato anche all'art. 111 della Costituzione per dedurre, dal fatto che la formula di questo è diversa da quello dell'art. 362 del c.p.c. la conseguenza che questo articolo 111 contempla solo « i rapporti attinenti alle sfere tra giurisdizione e giurisdizione ».

Ciò posto, egli proponeva, al fine di evitare soprattutto che davanti alla Corte Costituzionale siano portate anche le cause di minore importanza, nelle quali lo straripamento di poteri si verifichi ad opera di una autorità giudiziaria minore, che il conflitto fosse elevato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previa deliberazione conforme del Consiglio stesso. Nella intenzione del Senatore Schiavone questo decreto del Presidente del Consiglio avrebbe dovuto sostituire il decreto del prefetto previsto dalla legge del 1877.

E' a questo punto che il Senatore Azara ha apertamente esposto la sua intenzione in relazione all'accettazione della proposta soppressiva dell'ultimo comma dell'art. 29.

Premesso che con gli interventi del Senatore Zotta e del Senatore Schiavone era stata rimessa in discussione la stessa questione che egli credeva ormai completamente risolta, l'Azara ha affermato che con la istituzione della Corte Costituzionale si è voluto creare un organo che dovesse giudicare dei conflitti di poteri tra organi costituzionali dello Stato e, non tra un organo della Amministrazione ed un qualsiasi privato; questi ultimi conflitti, infatti, non sarebbero, secondo l'Azara, conflitti di attribuzione secondo il significato giuridico della parola e neppure conflitti fra poteri, bensì questioni concernenti la giurisdizione in controversie per lesioni o pretese lesioni di diritti soggettivi tra un privato e l'Amministrazione; e quando l'Amministrazione si presenta in giudizio deve starvi a parità assoluta di condizioni con i cittadini, come stabilisce la stessa Costituzione. E su questo punto, l'Azara insisteva con queste parole: « Il potere esecutivo può e deve avere una supremazia sui cittadini, ma l'ha soltanto quando si tratta di fare osservare le leggi dello Stato, quando si tratta di garantire l'ordine pubblico, quando si tratta di promuovere il benessere sociale, quando insomma si tratta di attuare i fini dello Stato. Ma quando l'Amministrazione, per una ragione qualsiasi, va a toccare il diritto soggettivo del cittadino ed il cittadino si vuole difendere, la parità deve essere assoluta dinanzi al Magistrato ». E dopo aver accennato all'inconveniente pratico che deriverebbe dal fatto che il lavoro della Corte Costituzionale, verrebbe appesantito da un notevole numero di piccole cause, così precisava il suo pensiero: « Il

mio emendamento sta a significare che tutti i conflitti tra poteri vanno alla Corte Costituzionale, ma che tutti gli altri che non sono conflitti di attribuzione bensì di giurisdizione debbono spettare alla magistratura ordinaria ed andare innanzi alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione ».

10. In replica a queste dichiarazioni dell'Azara, si ebbe un lungo e magistrale intervento del Senatore Zotta.

Premessa la necessità che i dibattiti di natura tecnico-giuridica davanti al Senato debbono essere approfonditi, tanto più quando come nella specie si tratta di uno degli argomenti più importanti che hanno interessato sempre giuristi ed uomini politici, lo Zotta rilevava che la ragione dell'istituzione della Corte Costituzionale va ricercata nel fatto che « essa è connessa con la rigidità della nostra Costituzione, per cui una legge ordinaria non può andare al di là dei limiti stabiliti dalla legge costituzionale e gli organi di un potere non possono eccedere dalla sfera di competenza fissata dalla Costituzione. Il Giudice preposto al rispetto di questi limiti è la Corte Costituzionale ». . . « La Corte Costituzionale disciplina i conflitti tra i Poteri dello Stato, mira ad assicurare che ciascun Potere non invada la sfera di competenza di un altro Potere, mira cioè ad impedire, ad arginare lo straripamento di poteri ». Si tratta, quindi, secondo lo Zotta, di un organo che giudica sui conflitti esterni e non sui conflitti interni, i quali invece, per quanto riguarda i rapporti tra gli organi giurisdizionali sono devoluti alla competenza della Corte di Cassazione. Poichè la Costituzione riconosce il principio della divisione dei poteri, appare evidente, che quando un potere invade la sfera di competenza altrui si ha un'usurpazione di potere, ad impedire la quale è stata appunto istituita la Corte Costituzionale. Nè può contestarsi che i tre poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, secondo la nostra Costituzione debbano intendersi su un terreno di parità giuridica senza possibilità di sopraffazione dell'uno sull'altro. Ma questa sopraffazione vi sarebbe, ove si intendesse sottrarre alla Corte Costituzionale la competenza a giudicare dei conflitti di attribuzione tra Potere esecutivo e Potere giudiziario intesi nel senso classico e tradizionale. Infatti se è vera in linea generale la tesi dell'Azara, secondo la quale l'Amministrazione, in quanto è in giudizio non è potere, ed è vera nella maggior parte dei casi, cioè per i casi in cui l'Amministrazione ed il privato si mettono sul terreno di parità e domandano al Giudice la decisione di una controversia, quando, invece l'Amministrazione dice al Giudice: tu non hai il diritto di intervenire nella sfera di mia competenza perchè in questo campo la Costituzione mi riserva una discrezionalità insindacabile e dall'altra parte quando il Giudice risponde: Io ho il diritto, per mia competenza, di penetrare anche in codesto tuo campo discrezionale, è evidente che l'Amministrazione e il Giudice si met-

tono sul terreno dell'eguaglianza perchè e l'uno e l'altro assumono il ruolo di parte dando origine ad una lite la quale si svolge tra due parti che esprimono due poteri diversi. Scendendo sul piano dell'applicazione concreta di questi principi, il Senatore Zotta così prospettava un caso di conflitto di attribuzione: Può il Giudice sindacare la nomina o la dimissione di un Ministro, di un Sottosegretario, di un Ambasciatore? Un tale sindacato involgerebbe, evidentemente, una subordinazione del Potere esecutivo al Potere giudiziario che annullerebbe il principio della parità giuridica degli organi costituzionali. E concludendo questo punto fondamentale del suo intervento, così il Senatore Zotta sintetizzava il suo pensiero: « Nella sfera del potere esecutivo vi sono, direi, tre gradi: un grado in cui il Potere amministrativo si pone sul medesimo piano del privato e allora la sua attività è sindacabile dinanzi al Giudice ordinario, come è sindacabile la attività del privato: si consideri ad esempio un caso di responsabilità contrattuale. In una sfera più ristretta l'Amministrazione è sindacabile solo dal Giudice amministrativo, ma non dal Giudice ordinario, in quanto essa esplica un'attività nell'interesse pubblico da cui indirettamente può ricevere danno un privato. Sorge allora la lesione di un interesse legittimo. In questo secondo caso il Giudice è il Consiglio di Stato, ma non il Magistrato ordinario: se questi attentasse a portare la sua indagine in tale campo, usurperebbe un potere cioè lederebbe quella sfera di discrezionalità che è propria del Potere esecutivo. Vi è un terzo caso in cui nè il Giudice ordinario nè il Giudice amministrativo possono sindacare l'attività del Potere esecutivo; se ciò facessero commetterebbero una usurpazione di poteri ».

Una critica serrata ed acuta ha poi mosso lo Zotta alla tesi, sostenuta anche dall'Azzariti nel noto articolo che dette lo spunto al primo articolo di questa Rassegna, secondo la quale la Corte Costituzionale sarebbe stata istituita solamente per risolvere conflitti che finora venivano risolti in via esclusivamente politica, quali quelli tra i due rami del Parlamento, tra Governo e Parlamento, tra Presidente della Repubblica e Parlamento, o Governo ecc.

In tutti questi casi, ha sostenuto lo Zotta, vi è sempre una soluzione politica e non giuridica; e che la sua critica sia andata nel segno lo dimostra il fatto che il Senatore Azara per sostenere la verità della tesi contraria e, cioè, di una ipotizzabilità dell'intervento della Corte Costituzionale, ha fatto il caso che il Governo, pur avendo negata la fiducia del Parlamento, in uno di questi casi di conflitto, non si ritiri.

11. L'intervento del relatore della Commissione, Senatore Persico, era caratterizzato da una posizione contraria a quella del Senatore Zotta.

Il Persico, premesso che nel votare l'art. 134 della Costituzione nella formula « conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato », l'Assemblea aveva inteso escludere dalla competenza della

Corte Costituzionale i conflitti di giurisdizione, secondo quanto egli stesso aveva allora proposto, affermava che tra i conflitti di giurisdizione rientrano anche quelli derivanti dal c.d. difetto di giurisdizione dei giudici nei confronti della P.A. E concludeva: « Ed allora mi pare evidente che nè l'emendamento Azara, che non è riuscito a conciliare i diversi pareri, nè quello Zotta, nè quello Conti, nè quello Bosco, nè quello Schiavone.... possano essere accolti ».

Ripetuto poi l'argomento che « non è possibile che la giurisdizione diventi parte », proponeva che venisse mantenuto l'ultimo comma dell'art. 29, nel testo formulato dalla Commissione, e venisse soppresso l'art. 31 come superfluo.

12. Interveniva allora nella discussione, per esprimere le intenzioni del Governo proponente il Ministro Grassi, il quale, dopo aver premesso che « la grande conquista dello Stato moderno è stata precisamente di sopprimere il contenzioso amministrativo e di portare al Giudice ordinario ogni controversia in cui si faccia questione di diritto amministrativo o politico, anche se vi è direttamente interessata la Pubblica Amministrazione » rilevava che questa conquista, ottenuta in Italia con la legge del 1865 fu completata con la legge del 1877 « la quale deferì alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione il potere di pronunciare sulla competenza dell'Autorità Giudiziaria e di ogni altro organo di giurisdizione, anche quando si assumeva che nei confronti della Pubblica Amministrazione non potesse essere adita l'Autorità Giudiziaria, perchè non era in controversia un diritto civile o politico ».

Per mantenere questa conquista secondo il Ministro sarebbe necessario che anche la materia del difetto assoluto di giurisdizione, la quale involge pur sempre una contestazione, fra le parti litiganti che spetta al Giudice di decidere, dovesse rimanere di competenza della Autorità giudiziaria ordinaria « anche perchè l'art. 102 della Costituzione ha confermato il principio della unità della giurisdizione ». Secondo il Ministro, la nostra Costituzione non avrebbe fatto così che confermare sempre più l'indirizzo che aveva la nostra legislazione fin dal 1865 indirizzo che contrasterebbe con la possibilità di trasferire alla Corte Costituzionale la questione sulla giurisdizione dei Giudici. E su questo punto così concludeva: « Noi diciamo che non sono le questioni di giurisdizione che vengono spostate dall'Autorità Giudiziaria alla Corte Costituzionale, perchè nel dire conflitti tra i Poteri dello Stato si è inteso riferirsi a quei conflitti che prima potevano essere risolti soltanto politicamente tra gli organi sovrani dello Stato e che potranno trovare in seguito nuovo assetto giuridico e costituzionale attraverso la Corte Costituzionale ». Dopo aver fatto alcuni esempi di questi possibili conflitti, seguendo la linea tracciata in proposito dall'Azzariti, della quale già abbiamo dato notizia nel nostro primo articolo, il Ministro concludeva col dichiarare di approvare, a nome del Governo, l'emendamento

del Senatore Azara e della Commissione « che stabilisce che i conflitti possono essere portati alla Corte Costituzionale con ricorso di uno degli organi costituzionali in conflitto »; dichiarava inoltre di essere disposto ad aderire alla soppressione dell'art. 31 ed anche del terzo comma dell'art. 29, nella formulazione della Commissione, confermata dal Relatore Persico.

13. Si levava allora a parlare il Senatore Orlando, il cui intervento può dirsi sia stato quello conclusivo della discussione, e che ha determinato il realizzarsi dell'accordo tra le varie opinioni.

L'insigne giurista iniziava il suo discorso dichiarando di essere tuttora convinto, pur dopo tanti anni, di essere dalla parte della ragione, quando, in contrasto con Vittorio Scialoja, sosteneva che la quarta Sezione del Consiglio di Stato, istituita per la giustizia amministrativa, dovesse considerarsi « un organo supremo con cui l'Amministrazione si difende contro i suoi propri errori », e non un organo giurisdizionale. Ciò detto, è precisato che l'Amministrazione, ogni volta che resiste in giudizio ad una pretesa del privato, deve considerarsi parte e non potere, e precisato che la riforma del 1865 si fondava appunto su questo presupposto, del carattere di parte della Amministrazione evocata in giudizio, il Senatore Orlando così esprimeva il suo pensiero nei riguardi dell'emendamento Azara accettato dal Ministro: « Sono del parere che esso non sia inutile, perchè prevede un caso, che pur potrebbe presentarsi; e, prevedendolo, mi pare che soddisfi le giuste considerazioni e preoccupazioni del collega Zotta. Infatti il caso, e sia pure soltanto sporadico, potrebbe non di meno presentarsi. Certo, non vorremmo che tutte le cause, nelle quali il Sindaco di un piccolo Comune, tanto per fare un esempio, al fine di far dispetto ad un elettore avversario, gli costruisca davanti un chiosco che gli tolga la veduta, vadano a finire avanti l'Alta Corte.... Tuttavia, non è da escludere che, fra le pieghe di questi episodi della comune vita giudiziaria, possa pur sopravvenire un qualche caso, in cui davvero si verifichi una usurpazione di poteri. E, a questo punto, cade a proposito l'affermare che è necessario porre un rimedio perchè finisca una buona volta quel brutto costume, che cominciò sotto il fascismo, dell'usurpazione dei poteri, costume che, credo abbia, purtroppo qualche continuazione anche adesso ».

Dopo questa ampia ed esauriente discussione, il Senatore Zotta dichiarava: « Dopo le dichiarazioni dell'On. Ministro mi sembra che la mia tesi possa comportare l'accettazione dell'emendamento dell'On. Azara, purchè si intenda dire questo, che peraltro è già nelle dichiarazioni finali del Ministro, che cioè per quanto riguarda il potere giurisdizionale, gli organi costituzionali ai fini della presente legge, sono le supreme magistrature ».

Alle dichiarazioni del Senatore Zotta si associavano i Senatori Bosco e Schiavone; nessuno replicava in contrario.

Dopo di che, passatisi ai voti, veniva approvato l'art. 29 nella seguente formulazione: « La richiesta di risoluzione di conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato è fatta alla Corte Costituzionale, mediante ricorso di uno degli organi costituzionali tra i quali è sorto il conflitto.

Il ricorso deve indicare come sorge il conflitto e specificare quali siano i Poteri dello Stato fra i quali il conflitto sussiste e quali le disposizioni della Costituzione e delle altre leggi che si invocano ».

Veniva poi approvata la soppressione del terzo comma dell'art. 29 e quella dell'art. 31.

14. Non crediamo di peccare di presunzione se rileviamo che dalla discussione svoltasi al Senato, che abbiamo sopra riferito nei suoi punti più salienti e significativi, è emersa chiara la giustezza della linea da noi seguita nello studio pubblicato su questa Rassegna, che dette inizio al dibattito, il quale, come si è visto, ha avuto così rilevanti sviluppi anche nella dottrina.

Rilevammo allora che, nella ipotesi più favorevole per la tesi seguita dal disegno di legge (secondo la quale l'istituzione della Corte Costituzionale non avrebbe innovato circa la competenza in materia di conflitti di attribuzione, intesi nel senso classico della parola) sarebbe pur sempre stato opportuno, sul piano della correttezza legislativa, non introdurre in una legge ordinaria una norma che codificasse questa tesi, la cui discutibilità era ed è evidente.

Una tale norma, infatti, o avrebbe detto quello che già dice la Costituzione e sarebbe stata manifestamente inutile; o sarebbe stata, secondo quello che noi riteniamo, contraria alla lettera ed allo spirito dell'art. 134 della Costituzione, ed allora ne avrebbe costituito una violazione, tanto più grave in quanto sarebbe stata compiuta proprio nel dettare le norme sul funzionamento di quello organo, che tali violazioni è chiamato a controllare ed impedire.

Ora nel contrasto (forse più di parole che di sostanza), delle varie opinioni espresse in Senato, il punto sul quale tutti si sono trovati d'accordo è stato quello di sopprimere qualsiasi norma che, come l'art. 31 del disegno di legge, riproducesse quel difetto che abbiamo criticato.

Ne può dirsi che la formulazione del primo comma dell'art. 29, secondo l'emendamento Azara, abbia, sotto altra forma, espresso nuovamente il precetto contenuto nel citato art. 31 o nell'ultimo comma dell'art. 29 proposto dalla Commissione.

Basterebbe rilevare, in contrario, che il Senatore Zotta, che fu il più strenuo sostenitore della tesi, secondo la quale debbono portarsi alla Corte Costituzionale tutti i conflitti di attribuzione tra poteri (compresi quelli già regolati dalla legge del 1877) a conclusione della discussione, e dopo l'intervento chiarificatore del Senatore Orlando, dichiarò di accettare lo emendamento Azara; e tale accettazione non fu pura e semplice, ma (secondo risulta dal testo sopra integralmente trascritto)

resa in termini tali, da non consentire alcun equivoco sul suo significato.

Una volta stabilito, il che d'altronde è perfettamente logico, che (almeno ai fini della legge in esame) per organi costituzionali del Potere giurisdizionale, in conflitto con altri poteri, debbono intendersi le Supreme Magistrature, non v'è dubbio che l'emendamento Azara, il quale stabilisce che il conflitto può sorgere solo tra questi organi costituzionali, rappresenta l'integrale accoglimento, non solo della tesi subordinata prospettata in questa Rassegna, con la quale si sosteneva che la questione del conflitto di attribuzioni dovesse lasciarsi assolutamente impregiudicata, e riservata alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, ma della tesi principale, con la quale si sosteneva la possibilità di configurare un conflitto tra Potere giurisdizionale e Potere esecutivo, determinato da un atto di una delle Supreme Magistrature (che è strutturalmente una sentenza, ma che viene in considerazione solo sotto l'aspetto di atto di un Potere dello Stato), col quale in sostanza, il Potere giurisdizionale interferisca nella sfera di attribuzioni riservata dalla Costituzione al Potere esecutivo.

E che questa sia stata la volontà del Senato risulta dall'andamento della discussione e da tutti gli interventi, compresi quello del Ministro e del relatore Senatore Persico, che pur ha tenuto a dichiarare la sua opposizione alla tesi sostenuta dal Senatore Zotta.

Tutti non hanno potuto non riconoscere (come gli scrittori contrari alla tesi da noi seguita sopra ricordati) che esiste un campo riservato alla Pubblica Amministrazione intesa come Potere esecutivo, nel quale ogni intromissione è vietata al Potere giudiziario. Taluno ha identificato questo campo con quello del c. d. attività politica, altri hanno parlato di attività assolutamente discrezionale; ma, in sostanza, si tratta di due concetti che partono dagli stessi presupposti. Si tratta pur sempre di quel campo nel quale non sono ipotizzabili a favore dei cittadini nè diritti subiettivi nè interessi legittimi nei confronti dell'Amministrazione, campo che costituisce la c. d. sfera libera dell'attività amministrativa; libera nel senso che, all'interno di questa spetta *esclusivamente* alla Pubblica Amministrazione valutare il grado di necessità del pubblico interesse e il mezzo per soddisfarlo.

Perchè non si pensi che noi ci limitiamo ad affermazioni astratte, e per dimostrare invece che intendiamo legare, anche su questo punto, la teoria alla pratica, indichiamo qui alcuni esempi concreti della suddetta attività esclusivamente riservata al potere esecutivo: nomina e dimissioni di funzionari per posti di particolare importanza politica (ambasciatori, segretari generali dei Ministeri, ecc.); determinazione del modo di soddisfare interessi pubblici (ad esempio: decisione di devolvere somme stanziare in bilancio per l'esecuzione di opere pubbliche alla costruzione di un ponte, piuttosto che di un edificio, alla costruzione di una strada ordinaria piuttosto che di una strada fer-

rata); determinazione del modo di provvedere alla difesa del territorio dello Stato (mediante fortificazioni permanenti, o mediante apprestamenti mobili, ecc.); condotta della guerra. E che non si tratti di puri esempi scolastici risulta dal fatto che non sono mancati cittadini i quali hanno iniziato concrete azioni giudiziarie per ottenere risarcimento di danni dall'Amministrazione in relazione alla suddetta attività. E' recente il caso di una azione intentata da un gruppo di cittadini napoletani contro l'Amministrazione per ottenere il risarcimento di danni derivati a Napoli dalla condotta della guerra. E' vero che il Tribunale ha dichiarato improponibile una tale azione, ma non può escludersi in via assoluta l'ipotesi che un altro Tribunale, o Corte Superiore, dia ingresso ad una tale pretesa e la accolga. Si tratterebbe di una aberrazione, ma è proprio per evitare queste aberrazioni, eccezionali, quasi incredibili, ma pur sempre possibili in ipotesi astratta, che la Costituzione ha istituito un organo supremo al quale spetta di tutelare i limiti di ciascun potere.

Ora, una volta creato un organo come la Corte Costituzionale, proprio per impedire tali usurpazioni, sembra inconcepibile che si possa continuare a mantenere il sistema precedente, secondo il quale la repressione di tali usurpazioni veniva affidata ad uno degli organi, sia pure il massimo, del potere usurpatore.

Vero è che per mitigare l'illogicità del sistema si tendeva ad attribuire alla Corte di Cassazione a Sezioni unite un carattere diverso da quello che aveva come massimo organo giurisdizionale; il carattere, cioè, che presso altri Paesi hanno il Tribunale dei conflitti, o analoghi istituti; ma, si trattava di ripieghi che non hanno ora più ragion d'essere, una volta che la funzione di tutela dei limiti dei poteri costituzionali è stata devoluta alla Corte Costituzionale, appositamente istituita.

Non ci sembra sia poi necessario soffermarsi sugli altri argomenti addotti dai sostenitori in sede parlamentare della tesi contraria poichè si tratta di argomenti, già ampiamente criticati che in sostanza, partono da un unico presupposto, chiaramente espresso, se pur mai esplicitamente dichiarato; il presupposto, cioè, di una soggezione permanente del Potere esecutivo al Potere giudiziario e di una prevalenza assoluta di questo, sotto l'aspetto di *unico* tutore dei diritti e degli interessi del cittadino di fronte a chiunque, privato o autorità.

Ora, è questo presupposto che è in contrasto con il nostro sistema costituzionale; è vero, infatti, che spetta al Potere giurisdizionale tutelare i diritti e gli interessi dei cittadini di fronte a chiunque, ma è vero, altresì, che lo Stato, come società organizzata, postula la esistenza di una sfera di attività del potere esecutivo, nell'ambito della quale la considerazione degli interessi (non giuridici ma di fatto) dei cittadini è rimessa esclusivamente alla valutazione discrezionale di quel potere. E' la tutela di questa sfera che è affidata

alla Corte Costituzionale; ed è dalla tutela di questa sfera che deriva, *indirettamente* la tutela dei diritti e degli interessi legittimi del cittadino.

15. Riassumendo, ci sembra che quanto abbiamo sopra riferito in merito ai recenti sviluppi della grave questione nel campo dottrinale e in sede parlamentare, consenta di fissare i seguenti punti:

1) Nessuna dimostrazione è stata data dal buon fondamento dell'argomento (posto dall'Azariti e dai suoi sostenitori a base della loro tesi) secondo il quale non sarebbero ipotizzabili conflitti di attribuzione tra Potere esecutivo e Potere giurisdizionale, per la stessa ragione per la quale sono inconcepibili conflitti tra la parte e il suo giudice. Per riconoscere la fondatezza di tale argomento, si sarebbe, infatti, dovuto dimostrare che il potere esecutivo, di fronte al potere giurisdizionale, si presenta *sempre*, formalmente e sostanzialmente, come parte, o, in altri termini, che è devoluto al Potere giurisdizionale il sindacato su *tutti gli atti* del Potere esecutivo. Ma questa tesi è insostenibile perchè contrasta nettamente con l'art. 113 della Costituzione che concede la tutela giurisdizionale contro gli atti amministrativi che ledano diritti soggettivi o interessi legittimi, così tracciando, senza possibilità di equivoci, il limite tra i due poteri. Dove non sussistono, o meglio, dove non *possono* sussistere diritti soggettivi o interessi legittimi, la tutela giurisdizionale è esclusa, e ogni sindacato da parte del Potere giudiziario costituisce usurpazione, violazione di limiti segnati dalla Costituzione.

2) Tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito, sia scrittori che parlamentari, hanno dovuto riconoscere che la Costituzione della Repubblica rafforza il principio della divisione dei poteri, che questi si identificano tuttora nei tre tradizio-

nali (legislativo, esecutivo e giudiziario), che i limiti tra di essi sono segnati da norme costituzionali e che la Corte Costituzionale è stata istituita proprio per la tutela della integrità di questi limiti e per evitare le illegittime interferenze di un potere nel campo dell'altro.

3) Tutti hanno dovuto ammettere che esiste un campo nel quale il Potere esecutivo è assolutamente libero, nel senso che è esclusa l'ingerenza degli altri poteri, sia sotto forma di norme vincolatrici dell'azione concreta del Potere esecutivo medesimo, sia sotto forma di controllo giurisdizionale dell'esercizio di questo potere. Alcuni identificano questo campo libero con quello dell'attività meramente politica, altri estendono i suoi confini per ricomprendervi anche l'attività assolutamente discrezionale; ma nessuno può negare che questo campo esista e che l'intervento del Potere giurisdizionale diretto a sindacare l'attività svolta dal Potere esecutivo nel suo ambito, costituisca usurpazione di potere e dia, perciò, luogo ad uno dei conflitti di attribuzione previsti dall'art. 134 della Costituzione.

Ciò posto, se questi conflitti sono possibili, se cioè il Potere giurisdizionale può con un suo atto interferire illegittimamente nel campo riservato esclusivamente al Potere esecutivo, non v'è alcuna ragione perchè questa interferenza illegittima, questa usurpazione di potere non sia denunziabile alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione.

\* \* \*

Il disegno di legge in questione è ora passato all'esame della Camera dei Deputati.

Noi non dubitiamo minimamente che anche l'altro ramo del Parlamento seguirà la giusta linea che ha finito per prevalere in Senato, dando vita ad una legge che non porti in sè il marchio della incostituzionalità.

# NOTE DI DOTTRINA

A. ALBINI: **La responsabilità della Pubblica Amministrazione per atti illeciti dolosi.** «Foro Padano», 1949, III, 41.

E' una critica alla giurisprudenza ormai costante della Suprema Corte circa la irresponsabilità della Pubblica Amministrazione per danni cagionati da atti illeciti *dolosi* dei propri dipendenti (cfr. da ultimo Cass. Sez. Un. 9 luglio 1946, n. 819 - Min. Esteri e Giustizia contro Aguglia, in «Foro It.», 1947, I, 104).

Secondo l'A. la responsabilità non può essere esclusa sol perchè è variata l'intensità dell'elemento psicologico soggettivo del fatto illecito, passando dal comportamento colposo a quello doloso del dipendente: chi, ad es., deve attraversare un passaggio a livello che sa essere sbarrato e custodito, trovandolo invece aperto legittimamente s'inoltra sui binari; e se poi, sopraggiunto il treno, costui vien travolto, nessuna importanza può avere, agli effetti della responsabilità e del risarcimento, l'indagare se il passaggio a livello rimase aperto per incuria o per malvagità del sorvegliante.

Per sostenere la sua tesi l'A. ripudia tutta la teorica, ormai concordemente accertata, circa la responsabilità della Pubblica Amministrazione: la quale, a suo dire, risponde a titolo di responsabilità *diretta*, per fatto proprio, soltanto per l'attività psichico-volitiva o ideologica di quei suoi dipendenti i quali hanno precisamente il compito di formare ed esprimere le volontà della Amministrazione, e che sono organi di questa. Quando, invece, si tratta di un'attività materiale non può più parlarsi di rapporto organico fra la Pubblica Amministrazione ed il dipendente e quindi di responsabilità *diretta*, ma si è in presenza di un mero rapporto di dipendenza e di una responsabilità *indiretta*, in relazione alla quale vale il principio generale *cuius commoda ejus et incommoda*.

In tal caso la responsabilità non può essere esclusa quando l'evento si sia verificato per il doloso comportamento del dipendente, sempre che il fatto sia avvenuto nell'ambito delle incombenze al dipendente affidate o, quanto meno, esso trovi in queste la sua occasione.

Peraltro l'A. non si ferma qui: egli ravvisa la responsabilità della Pubblica Amministrazione anche quando si possa parlare di responsabilità *diretta*, pur nei ristretti limiti da lui fissati, anche se l'organo ha agito dolosamente, perchè se

la volontà dell'organo esterno è giuridicamente quello dell'Ente, la responsabilità dell'uno non può essere disgiunta da quella dell'altro, pur se viziata da dolo. Non può farsi differenziazione fra dolo o colpa nel comportamento dell'organo, se questo ha agito per raggiungere gli scopi dell'Ente.

Quando il fatto è stato compiuto senza che la persona fisica abbia voluto perseguire gli scopi dell'Ente, la responsabilità non può escludersi *a priori*, potendo essa sempre sussistere in via *indiretta*. E questa, in effetti, sussiste sempre, nella ipotesi che, agendo la persona fisica per un fine del tutto personale o comunque diverso da quello perseguito dalla Pubblica Amministrazione, essa trovi nella esplicazione delle funzioni pubbliche la necessaria occasione per compiere il fatto illecito.

*La presa di posizione dell'A. su uno dei punti sui quali era stato raggiunto ormai l'accordo in tema di responsabilità della Pubblica Amministrazione può essere sintomatico, in un momento in cui si tende a rimettere in discussione tutti i rapporti fra la Pubblica Amministrazione ed i privati, persone fisiche o giuridiche: non che le argomentazioni dell'A. siano anche in minima parte fondate, ma il tentativo che ora si fa in questa direzione merita di essere segnalato e valutato.*

*Gli errori dell'A. son facilmente individuabili; ed il più patente si rinviene in quel suo oscillare fra responsabilità *diretta* e responsabilità *indiretta*, in quello scindere in due grosse categorie i dipendenti della Pubblica Amministrazione, nel proflare — anche nei confronti di quei dipendenti cui è commesso il compito di formare e manifestare la volontà della Pubblica Amministrazione — le responsabilità di questa talvolta come *diretta*, talaltra come *indiretta*.*

*In queste forzature e contraddizioni è palese lo sforzo, non riuscito, di dimostrare una tesi già formulata: quella della affermazione, in ogni caso, della responsabilità della Pubblica Amministrazione.*

*E' sfuggito invero all'A. come unico sia il rapporto, così interno come esterno, fra la Pubblica Amministrazione ed i suoi dipendenti, quale che sia la attività svolta: giacchè questo rapporto — ed è ormai principio non più discutibile — non è diverso, a seconda che l'attività svolta abbia carattere intellettuale o materiale, ma è un rapporto unico, di natura organica; è, in una parola, il rap-*

porto di pubblico impiego. Rapporto in base al quale tutta l'attività, volitiva o materiale, è attività dell'Amministrazione, che direttamente ne risponde, ove da essa derivi danno ai terzi. E l'A. non si accorge come, costruita la tesi della responsabilità indiretta, il principio citato: cuius commoda ejus et incommoda non gioca certo come un principio di responsabilità obbiettiva del preponente, come egli mostra di ritenere, occorrendo invece ricercare in ogni caso se, cosa cui l'A. neppure fa cenno, sussista una colpa del preponente stesso, in quanto la responsabilità non si comunica senz'altro. Colpa in eligendo od in vigilando, ma pur sempre colpa: ed impostata così la questione sarà assai raro riscontrarla nella Pubblica Amministrazione!.....

Ma dove è più agevole scorgere l'errore dell'A. è nella sua espressa opinione che « lo scopo dell'ente può essere raggiunto sia con attività lecite che con attività illecite ».

Ora a noi pare che essendo lo scopo cui tutta l'attività della Pubblica Amministrazione tende niente altro che il soddisfacimento del pubblico interesse, questo non possa esser raggiunto con attività illecite, essendo i due termini assolutamente contrastanti e antitetici.

Può darsi anche che, per errore o per ignoranza o per incuria, colposamente venga compiuta una attività illecita, ed in questo caso nulla quaestio sulla responsabilità; ma la Pubblica Amministrazione non può volere — perchè è essa che vuole attraverso i suoi dipendenti — scientemente ed in modo preordinato compiere una attività illecita, che per ciò stesso contraddice alla sua intima essenza ed ai suoi scopi istituzionali!

Se l'agente compie con dolo, scientemente, un atto illecito, esso compie un atto che per la sua natura è, più ed oltre che al di fuori, in contrasto con i fini della Pubblica Amministrazione; l'atto non può perciò avere che un carattere privato, e non può essere riferibile alla Pubblica Amministrazione a nulla rilevando che l'agente, nel compierlo abbia per avventura nel suo servizio trovato la occasione per compiere quella certa attività.

Del resto, lo stesso A. ci dà la ragione non giuridica delle sue tesi: « poichè è evidente che la potenzialità economica di un sorvegliante delle FF. SS. non può essere paragonata a quella dello Stato, perchè la possibilità di essere reintegrato dei danni subiti deve essere diversa e variare in un grande intervallo che può andare dall'interesse a zero?... ». Questo può essere, se mai, un concetto umanitario, ma non un concetto e men che mai una ragione giuridica. Al risarcimento del danno è tenuto sempre e soltanto chi è responsabile di averlo cagionato; e se costui, per avventura, non ha la capacità economica necessaria per la reintegrazione del danno, questa non è mai stata e non potrà mai essere, sul terreno giuridico almeno, una ragione per addossare l'onere del risarcimento a chi responsabile del danno non è.

Nè pare che la cosa possa essere diversamente inquadrata neppure alla luce della nuova Costi-

tuzione: la quale, anzi, col sancire all'art. 28 la responsabilità personale del dipendente della Pubblica Amministrazione, quando dalla sua attività illegittima derivi danno ad altri, ha esteso, sì, le garanzie in favore del danneggiato ma nulla ha innovato in ordine alla responsabilità della Pubblica Amministrazione, non sembrando che l'ultima parte di tale norma possa aver la portata di render responsabile la Pubblica Amministrazione per un'attività ad essa non riferibile.

Ad ogni modo la questione merita di essere esaminata funditus, assai al di là di quanto non si sia inteso fare ora, con questi brevi spunti; ed è un invito rivolto ai colleghi affinchè vogliano contribuire a quella chiarificazione di concetti cui, dopo quanto ha scritto l'A., appare necessario procedere. (N. G.).

**D. R. PERETTI - GRIVA: Diminuzione di capacità lavorativa con danno potenziale futuro.** « Riv. Giur. Circ. e Trasporti », 1949, 38.

Il Tribunale di Torino, con sentenza 17 febbraio 1948 (in Riv. e loco cit.), ha affermato che vi è diritto ad indennizzo a seguito di constatata permanente invalidità parziale — dipendente da un incidente stradale — anche quando, essendo la menomazione di lieve entità, l'infortunato di fatto continui a svolgere normalmente l'attività lavorativa espletata in precedenza. E la sentenza su tal punto ha così testualmente motivato: « Le ripercussioni nocive permanenti il Tarasco le ha subite; e come tali esse devono venire indennizzate da chi è responsabile del fatto colposo. Se il Tarasco ha potuto nullameno continuare il suo lavoro, tale circostanza non significa se non che la menomazione da lui subita è di lieve entità (8%); e di conseguenza non gli spetterà un indennizzo vistoso. Ma, detto questo, ci si introduce nel diverso problema della commisurazione dell'indennizzo al pregiudizio; restando *re ipsa* ripudiata l'eccezione che il permanere della idoneità dell'attore a svolgere presso la Società Gas le mansioni già anteriormente tenute, escluda il suo diritto all'indennizzo. E' ben vero che il Tarasco continua così a godere di uno stipendio; ma la sua attitudine al lavoro è senza dubbio diminuita ed in modo permanente. E ciò costituisce valido titolo al risarcimento del danno ».

Il P. G. ritiene criticabili così la tesi del convenuto (che opponeva di nulla dovere), come quella accolta dal Tribunale, sotto il profilo che il risarcimento è sempre dovuto quando si accerti una diminuzione di capacità lavorativa, pur quanto in fatto, ciò non abbia ripercussioni di carattere patrimoniale.

La tesi del convenuto, considerata in senso assoluto, non può essere approvata, in quanto nulla esclude che, in futuro, l'infortunato abbia a risentire della diminuzione di capacità lavorativa, pur se attualmente un danno patrimoniale non si sia ancora prodotto, giacchè nulla esclude — ed è

verosimile, anzi — ch'esso si produca in futuro, col crescere degli anni.

Ma neppure la tesi, altrettanto assoluta, enunciata dal Tribunale, e che portò alla applicazione pura e semplice delle note tabelle di capitalizzazione, è approvabile.

Non si può in via astratta affermare *sic et simpliciter* che essendo diminuita l'attitudine al lavoro si debba fare perciò stesso e senz'altro luogo al pagamento dei danni; ma occorre accertare in concreto se questi danni si sono effettivamente prodotti. Si deve cioè tener conto del « contenuto economico » del risarcimento, altrimenti si viola l'elementare principio che la nozione del danno — salvo il disposto dell'art. 185 c. p. — non può essere che economica.

Se la persona infortunata continuava ad esplicare la sua normale attività lavorativa, ed a percepire quindi la stessa retribuzione di cui godeva in precedenza, il risarcimento non era dovuto, fino al perdurare di questa situazione; altrimenti si determinava un indebito arricchimento nel risarcito.

Peraltro, come si è detto sopra, non era dato sapere se e fino a quando una siffatta situazione si sarebbe potuta protrarre; e poichè la questione doveva essere decisa ora con riferimento al futuro, si entrava appunto nel criterio della liquidazione dei danni futuri, in relazione ai quali il magistrato deve regolarsi con la sua prudente discrezionalità in base al principio del *quod prelumque accidit*.

*La nota del P. G. arriva in buon punto a mettere il dito su uno dei punti di attrito in materia di risarcimento danni da fatti colposi. E' più frequente di quanto non si creda il caso di chi riesce ad ottenere un cospicuo risarcimento pur quando il concreto danno patrimoniale è assai minore di quello che appare configurabile in astratto. E ciò è dovuto alle cause più disparate, tra le quali, non ultime, una certa pigrizia mentale che conduce ad una quasi meccanica applicazione delle tabelle di capitalizzazione, ed un non sempre bene inteso senso pietistico verso il soggetto leso.*

*Vi è da esser grati quindi al P. G. che ha voluto ricordare un principio generale, che assai di frequente in questi casi viene dimenticato: che il danno è risarcibile (più esattamente, forse: è danno-giuridicamente rilevante) sol quando abbia in concreto un contenuto economico, salvo il caso particolare del danno non patrimoniale cui si riferisce l'art. 185 Codice penale.*

*E quanto alla liquidazione dei danni futuri in casi del genere si dovrà sempre tener conto delle più svariate circostanze; fra le quali sembrano basilari la entità della residua invalidità permanente, la natura di tale invalidità e la particolare attività esercitata dalla persona che chiede il risarcimento, per opporsi — nei giusti limiti — alle talora veramente eccessive pretese che si intendono far valere per ottenere il risarcimento dei danni.... che non si sono verificati e verosimilmente non si verificheranno mai. (N. G.).*

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**ATTO AMMINISTRATIVO - Impugnativa avanti il Consiglio di Stato - Sospensione della esecuzione - Natura del relativo provvedimento - Impugnativa per difetto di giurisdizione.** (Corte di Cass., Sezioni Unite, Sent. n. 1110-49 - Pres.: Ferrara, Est.: Pasquera P. M.: De Villa - Colavita contro Prefetto Foggia).

La pronuncia del Consiglio di Stato sulla domanda di sospensione della esecuzione dell'atto amministrativo impugnato ha natura di atto giurisdizionale e presuppone, nel giudice che lo emette, il potere giurisdizionale di conoscere non solo di tale domanda, ma anche del ricorso.

Tuttavia, poichè la pronuncia sulla domanda di sospensione non può essere considerata una decisione, ma è una ordinanza, come è espressamente previsto dal decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 648, essa non è impugnabile per difetto di giurisdizione avanti le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nè preclude la questione di giurisdizione qualora, davanti alle Sezioni Unite, sia impugnata la pronuncia definitiva sul merito.

*Riproduciamo, anzitutto, testualmente la parte della motivazione della sentenza delle Sezioni Unite che attiene alle due massime sopra riportate:*

*In effetto, queste Sezioni Unite con sentenza 20 marzo 1943, n. 649 affermarono il principio che anche quando nel procedimento incidentale sulla sospensione non venga sollevata o non sia espressamente decisa la questione sul difetto assoluto di giurisdizione sul Consiglio di Stato, deve ritenersi che questo, nel pronunciare sulla sospensione abbia implicitamente riconosciuta la propria giurisdizione sulla contestazione sottoposta al suo giudizio; ritenuta, quindi, la natura giurisdizionale della decisione sulla sospensione, la medesima sentenza affermava il principio che « la pronuncia sulla sospensione può essere impugnata immediatamente per difetto assoluto di giurisdizione », e che il passaggio in giudicato della predetta decisione e della conseguente affermazione implicita della giurisdizione nel Giudice su la pronuncia, dà luogo, sull'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione, « ad una preclusione, che non consente di proporre ulteriormente la stessa eccezione nemmeno in sede di impugnativa per cassazione della decisione definitiva sul merito ».*

*Riesaminata la questione, la Corte rileva che la precedente sentenza non ha considerato un particolare aspetto, dal quale deriva una diversa solu-*

*zione per quanto riguarda l'immediata proponibilità del ricorso alle Sezioni Unite contro la pronuncia del Consiglio di Stato relativa alla domanda di sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo.*

*La sospensione dell'esecuzione (art. 39 del T. U. 26 giugno 1924, n. 1504 e 36 del Regolamento di procedura 17 agosto 1907, n. 842, modificati dall'art. 2 del decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 642), è indubbiamente un mezzo cautelare; la relativa domanda solleva un incidente nel giudizio principale sulla legittimità dell'atto impugnato, e si collega al giudizio definitivo sul ricorso con rapporto di mezzo a fine. La pronuncia sulla domanda di sospensione ha, pertanto, natura di atto giurisdizionale e presuppone, nel giudice che la emette, il potere giurisdizionale di conoscere non solo di tale domanda, ma anche del ricorso; sotto questo aspetto la Corte non crede di doversi discostare dalla propria giurisprudenza, senza ripetere argomenti già svolti.*

*Può anche ritenersi che il Consiglio di Stato, giudice della propria competenza, nel pronunciare sulla istanza di sospensione riconosca implicitamente la propria giurisdizione sulla contestazione sottoposta al suo giudizio, anche quando nel procedimento incidentale non venga proposta o non sia espressamente decisa la questione del difetto di giurisdizione nel Consiglio di Stato; ma da queste premesse non si può trarre senz'altro la conseguenza che la pronuncia sulla sospensione sia immediatamente impugnabile per questa implicita o esplicita deliberazione della competenza, e che sia precluso dalla reg giudicata il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione contro la decisione definitiva, per motivi attinenti alla giurisdizione.*

*Nel procedimento dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale è nettamente tracciata la distinzione tra la decisione del ricorso, ed i provvedimenti in genere emanati dallo stesso organo, che sono anch'essi decisioni in senso lato, come ogni pronuncia emanata nel corso del processo dal giudice ordinario o speciale, ma non sono confondibili con quella definitiva in cui si estrinseca il potere di decisione della controversia.*

*L'articolo 42 del T. U. 26 giugno 1924, n. 1504 prescrive, infatti, che « gli originali delle decisioni e dei provvedimenti giurisdizionali di qualsivoglia natura emessi dal Consiglio di Stato » sono esenti da bollo, salvo le tasse ivi stabilite; il*

successivo art. 44 prevede la richiesta di nuovi schiarimenti e documenti all'Amministrazione interessata, e l'ordine all'Amministrazione di fare nuove verificazioni; nel Titolo III del Regolamento di procedura 17 agosto, n. 642 sono raggruppate le domande incidenti, e tra queste le domande di sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo, proponibili nel ricorso oppure mediante istanza diretta alla Sezione la quale « pronuncia » (« provvede », secondo il decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 642) entro termine prefisso. Il titolo IV tratta, invece, della decisione del ricorso che contiene anche la condanna delle parti soccombenti alle spese (articoli 55, 61, 68), ed è contro questa « decisione » che gli articoli 47 e 48 del T. U. 26 giugno 1924, n. 1504 accordano i mezzi di impugnazione (ricorso in revocazione e ricorso per cassazione).

La pronuncia sulla domanda di sospensione emessa dalla Sezione con decreto (art. 39 del T. U.) e, dopo il decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 648, con ordinanza, è quindi un provvedimento giurisdizionale diverso dalla decisione che chiude il processo davanti il Consiglio di Stato; contro quel provvedimento non è ammesso, nel sistema della legge e del regolamento di procedura, né ricorso di revocazione, né ricorso per cassazione. La strumentalità del provvedimento cautelare di sospensione regola ed assicura in anticipo il rendimento pratico della decisione finale; ma la garanzia giurisdizionale a scopo cautelare, pur presupponendo il potere di conoscere della controversia, si esaurisce in una valutazione dell'opportunità e della convenienza della sospensione, senza decidere se l'atto amministrativo sia o non sia legittimo; su questo provvedimento, benché giurisdizionale al pari dei provvedimenti cautelari del Giudice ordinario, non può formarsi, e non si forma, né implicitamente né esplicitamente, la pregiudicata sulla competenza del Consiglio di Stato, con l'effetto di precludere la questione di giurisdizione qualora davanti a queste Sezioni Unite sia impugnata la pronuncia definitiva sul merito.

Consegue che nella pronuncia sulla domanda di sospensione non è neppure necessaria una riserva di esame della competenza, e che l'eccezione di inammissibilità del ricorso deve essere disattesa.

Annotando la sentenza n. 1865/48 delle stesse Sezioni Unite (in questa Rassegna, 1948, fascicolo 11-12, pag. 27) concludevamo dicendo di attendere dalla Corte Suprema una parola chiarificatrice sui complessi problemi che sorgono in relazione alla impugnabilità autonoma delle pronuncie di sospensione del Consiglio di Stato, in funzione del difetto di giurisdizione.

Non ci sembra che la presente sentenza abbia determinato l'auspicata chiarificazione, che, anzi, possiamo dire che i problemi suaccennati sono rimasti tuttora insoluti ed ad essi si sono aggiunti nuovi e più gravi elementi di perplessità.

Con questa sentenza, invero, la Corte Suprema ha tentato di tracciare la figura della pronuncia di sospensione come un atto giuridico, formalmente giurisdizionale, e sostanzialmente ammini-

strativo, il quale, né è soggetto alle impugnative proprie degli atti amministrativi, perché non è posto in essere da un organo della Pubblica Amministrazione; (art. 113 della Costituzione) né può essere impugnato con i mezzi previsti per gli atti giurisdizionali, perché non sarebbe una decisione (art. 111 della Costituzione).

Questa costruzione poggia, come si rileva dalla sopra trascritta motivazione, essenzialmente sui seguenti argomenti:

Ogni Giudice, speciale od ordinario, emette nel corso del giudizio vari provvedimenti giurisdizionali, ma il sistema processuale vigente esclude che questi provvedimenti abbiano tutti la stessa efficacia e la stessa portata, ai fini della formazione del giudicato sulla esistenza del potere giurisdizionale nel Giudice che li emette, e della conseguente loro autonoma impugnabilità. Esiste tutta una categoria di atti giurisdizionali che dispongono misure cautelari, i quali hanno carattere puramente incidentale e, pur richiedendo nel Giudice che li emana il potere di giudicare sul merito della lite nel corso della quale sono adottati, non pregiudicano, peraltro, la decisione definitiva sulla esistenza di questo presupposto essenziale del processo. In questa categoria potrebbe farsi rientrare il provvedimento di sospensione, e ciò in armonia con quanto è espressamente disposto dalle norme vigenti in ordine ai giudizi avanti il Consiglio di Stato, norme che prevedono la impugnabilità delle sole decisioni (cioè pronuncie sul merito) emesse da questo.

Non ci sembra che i suesposti argomenti abbiano quel carattere di solidità, anzi, di inconfutabilità che sarebbe necessario per giustificare una decisione la quale ha per conseguenza immediata quella di attribuire al Consiglio di Stato il potere assoluto ed incontrollabile di sospendere l'esecuzione di tutti gli atti amministrativi, sia che incidano in materia di diritti soggettivi, o di interessi legittimi, o, addirittura di interessi semplici.

Va rilevato, anzitutto, che la Corte Suprema ha dovuto, per sostenere la tesi enunciata nella presente sentenza modificare radicalmente due dei suoi più autorevoli indirizzi giurisprudenziali. In primo luogo essa ha dovuto modificare il principio (che costituiva giurisprudenza quasi costante), confermato recentemente proprio nella sentenza n. 1865/48, secondo il quale « per accertare la natura del provvedimento del Giudice se ne deve considerare il contenuto e, qualora la questione da risolvere debba necessariamente formare oggetto di sentenza, come la pronuncia sulla giurisdizione, il provvedimento va definito sentenza ». E' da notare che nella presente sentenza nulla si dice espressamente per contrastare o limitare la portata della massima sopra riferita.

In secondo luogo la Corte Suprema ha dovuto mutare (e in questo caso lo ha espressamente dichiarato) la propria giurisprudenza in termini, enunciata magistralmente nella ben nota decisione delle stesse Sezioni Unite n. 649 del 20 marzo 1943, la quale aveva esplicitamente affermato che « ove non si impugni immediatamente la pronun-

cia sulla sospensione per assoluto difetto di giurisdizione, tale eccezione resta preclusa in sede di decisione sul merito del ricorso ».

Per superare gli ostacoli costituiti dai due su enunciati indirizzi giurisprudenziali precedenti, sarebbe stato forse più agevole aderire alla tesi, sostenuta in passato da alcuni scrittori. (V. Rocco, nello studio pubblicato in « Scritti Giuridici » in onore di Santi Romano, II, 513) e recentemente ripresa dall'Aliotta e dal Berio (in « Rivista Amministrativa », 1949, 77), secondo la quale la pronuncia di sospensione sarebbe un atto amministrativo, sia dal punto di vista sostanziale che dal punto di vista formale.

La Corte Suprema, però, non ha ritenuto possibile superare i gravi argomenti che militano contro la suesposta tesi e che sono stati ampiamente elaborati dal Varvesi nel suo studio in questa Rassegna, 1949, pag. 1 e segg. A questi argomenti, che dopo la sostanziale, implicita adesione datavi dalla Corte Suprema con la presente sentenza, debbono ritenersi sempre validi, rinviamo integralmente.

Dopo queste considerazioni di contorno, ci sembra di poter sommessamente affermare che la critica fondamentale che si può muovere alla sentenza in esame investe la stessa impostazione di essa.

La Corte Suprema ha, invero, basato la sua pronuncia, come abbiamo visto, sulla estensione integrale al giudizio amministrativo, nel quale è parte essenziale la Pubblica Amministrazione, di tutte le regole e principi che dominano i giudizi ordinari; ed ha ritenuto di poter ricomprendere il provvedimento giurisdizionale di sospensione della esecuzione dell'atto amministrativo nella grande categoria generale dei provvedimenti cautelari, i quali, essendo giustificati dalle sole ragioni di urgenza, possono prescindere dalla competenza del Giudice, fondandosi su una specie di potere generico che a questo spetti, di evitare gravi ed irreparabili danni che derivino dal mutamento d'una determinata situazione giuridica o di fatto.

Peraltro, se si può essere d'accordo con questa acuta tesi della Corte Suprema per quanto riguarda in genere il sistema dei giudizi ordinari, ci sembra che l'applicazione di essa al provvedimento di sospensione dell'atto amministrativo non sia possibile, in quanto non tiene conto del fatto che provvedimenti di questo genere emanati da un Giudice privo di giurisdizione nei confronti della Pubblica Amministrazione, non si risolvono solo in uno straripamento dal potere spettante al Giudice stesso di decidere quella lite, ma altresì, in una usurpazione del potere spettante alla Pubblica Amministrazione, in relazione alla esecuzione di quell'atto, potere garantito dalla Costituzione, e che non è annullato nè diminuito nella sua forza dalla circostanza che l'Amministrazione stessa sia formalmente parte nel processo. Invero, nel nostro Ordinamento Costituzionale basato sulla divisione dei poteri, in tanto l'Amministrazione è subordinata al Giudice, in quanto questi abbia concretamente il po-

tere giurisdizionale nella materia sottoposta al suo giudizio.

Con questa sentenza, invece, la Corte Suprema ha finito con l'ammettere che l'Amministrazione è da ritenersi sempre subordinata al Giudice, quando questi eserciti nei suoi confronti un potere generico di adozione di provvedimenti cautelari e provvisori, potere che, ripetesi, non trova alcuna base nella Costituzione.

Non sappiamo se questo orientamento della Corte di Cassazione sia destinato a rafforzarsi, se cioè la Corte abbandonerà definitivamente quella sua giurisprudenza la quale, riconoscendo in ogni provvedimento giurisdizionale, che risolva implicitamente o esplicitamente la questione di giurisdizione, il carattere di decisione le consentiva di esercitare in pieno le sue costituzionali funzioni di massimo organo regolatore delle competenze giudiziarie. Non ci nascondiamo, comunque, che il rafforzarsi di questo indirizzo non potrebbe che aggravare quegli inconvenienti insiti nell'istituto della sospensione che sono stati segnalati nel sopra citato studio del Varvesi e che già da soli giustificerebbero una revisione radicale dell'istituto medesimo.

Per accennare solo ai più gravi di questi inconvenienti, varrà notare che l'ordine di sospensione relativo ad atti amministrativi che trovano la loro causa nell'urgenza, si risolve sostanzialmente in un annullamento dell'atto stesso, la cui causa si identifica proprio nella necessità della immediata esecuzione che, mediante l'ordine di sospensione, impartito, in ipotesi, da organo privo di potere giurisdizionale in materia, viene ad essere impedita.

E', peraltro, da rilevare che, se anche questo indirizzo giurisprudenziale della Corte Suprema dovesse confermarsi, le conseguenze che ne derivano e che, al momento presente potrebbero trovare nei casi di più grave conflitto una soluzione pratica solo sul piano extra giuridico, (e cioè col rifiuto dell'Amministrazione di ottemperare all'ordine di sospensione), troveranno invece una radicale e giuridica soluzione nel funzionamento della Corte Costituzionale.

Se, invero, la Corte Suprema ha ritenuto di dover rinunciare ad esercitare il suo sindacato sulle pronuncie di sospensiva emesse dal Consiglio di Stato lasciando praticamente senza tutela la Pubblica Amministrazione, di fronte agli eventuali straripamenti di potere giurisdizionale di quel Consesso, altrettanto non potrà avvenire quando, con la istituzione della Corte Costituzionale, i poteri delle Sezioni Unite nella materia in discussione saranno assunti da quell'Organo Supremo.

Come più volte, infatti, è stato rilevato in questa Rassegna (V. sopra pagina 1 e seguenti e i richiami), a differenza di quanto avviene per il potere regolatore della Corte di Cassazione (o per lo meno di quanto la Corte di Cassazione con la presente sentenza ha ritenuto che avvenga) l'intervento della Corte Costituzionale nei conflitti di attribuzione (che si verificano anche quando un Giudice, assolutamente privo di giurisdizione,

pretenda di emanare ordini nei confronti della Pubblica Amministrazione), non potrà essere subordinato alla circostanza che il provvedimento mediante il quale il Giudice privo di giurisdizione interferisca nella attività amministrativa, sia, formalmente, una decisione o sentenza. Il provvedimento di sospensiva, invero, agli effetti del conflitto di attribuzione, viene in questione solamente in quanto atto di un potere (quello giurisdizionale) che interferisca nell'attività di un altro potere (la P. A.) senza alcun riguardo alla forma dell'atto stesso.

Tuttavia la conclusione più importante che è dato di trarre dalla seguente sentenza si è che questa innovazione giurisprudenziale renderà ancora più acuto ed attuale il problema della compatibilità dell'istituto della sospensione giurisdizionale degli atti amministrativi con i principi sanciti nella Costituzione della Repubblica.

Nello studio del Varvesi sono già stati accennati i motivi che sembrano escludere questa compatibilità e che possono sintetizzarsi nella considerazione che, una volta riconosciuto al Consiglio di Stato il carattere di organo giurisdizionale, non gli si possono attribuire, senza una espressa norma costituzionale (che manca) poteri che esulano completamente dalla funzione giurisdizionale e che, consistendo nella valutazione e nella fissazione del tempo della esecuzione dell'atto amministrativo, attongono strettamente alla funzione amministrativa.

Nell'elaborazione delle imminenti riforme delle leggi sulla giurisdizione amministrativa non si potrà fare a meno di affrontare il problema nella sua interezza per risolverlo in conformità della Costituzione attuando, nei confronti del Consiglio di Stato e degli altri organi della giustizia amministrativa quei principi della separazione dei poteri che postulano che ai detti organi siano riconosciuti in pieno tutti gli attributi propri degli organi giurisdizionali, ma soltanto quelli. (A. S.).

**CASSAZIONE - Sentenze di giudici speciali - Violazione di legge - Costituzione - Ricorso.** (Corte di Cass. Sez. Unite, Sent. n. 838-49 - Pres.: Ferrara, Est.: Jamalio, P. M.: Macaluso - Cialfi contro Patrioti).

A norma dell'art. 111 della Costituzione è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge non solo contro i provvedimenti sulla libertà personale, ma contro tutte le sentenze di qualunque giurisdizione speciale, meno quelle che siano dalla Costituzione medesima espressamente eccettuate.

La norma riceve immediata applicazione, anche per le giurisdizioni non penali, dalla entrata in vigore della Costituzione, restando fermo, però, il principio secondo il quale i mezzi di impugnazione sono regolati dalla legge vigente al tempo in cui le sentenze furono pronunciate.

*E' questa certamente una delle sentenze più importanti emesse dalla Corte Suprema dopo la entrata in vigore della Costituzione, e relativa a*

*materia che attiene strettamente alla Costituzione medesima.*

Con questa sentenza la Corte afferma decisamente che la Costituzione ha inteso conferirle immediatamente il potere di organo supremo che controlla e regola le competenze degli organi giurisdizionali e unifica la interpretazione giurisdizionale del diritto.

Non possiamo non plaudire a questa decisione che si ispira manifestamente alla necessità della attuazione concreta del principio della unità della giurisdizione, che, come abbiamo più volte ripetuto in questa Rassegna, costituisce uno dei cardini fondamentali dell'ordinamento giurisdizionale quale è tracciato nella Costituzione della Repubblica.

Tanto più notevole è questa decisione in quanto, con essa la Corte ha modificato un precedente pronunziato reso con sentenza n. 1144/48 delle stesse Sezioni Unite.

Cfr. in argomento, oltre questa Rassegna, 1949 pag. 51, Azzariti: « Foro it. », 1948 - IV - 81; Pescatore: « Foro it. », 1948, I, 721; Archivio Ricerche giuridiche 1949-277 e seguenti.

**DIRITTI E INTERESSI - Delimitazione zone enologiche.** (Consiglio di Stato, Sez. VI, Decisione n. 27-48 - Pres.: Corsini, Est.: Berruti - Sarocchi ed altri contro Ministero Agricoltura e Foreste).

La delimitazione delle zone enologiche, ai sensi della legge 10 giugno 1937, n. 1266, ai fini della identificazione dei vini tipici o pregiati, è rimessa all'apprezzamento discrezionale della Pubblica Amministrazione; e pertanto in questa materia sono possibili solo lesioni di interessi legittimi e non di diritti.

*La decisione appare esatta, ove si rifletta che tale delimitazione di zone rientra nella attività di disciplina del commercio e dell'agricoltura che appartiene all'Amministrazione dello Stato, nell'attuale momento storico-sociale, nel quale è accentuato l'intervento del potere pubblico in attività di schietto carattere privato. Trattasi, naturalmente, di discrezionalità tecnico-amministrativa.*

**GUERRA - Bandi - Territorio in stato di guerra dichiarato zona di operazioni.** (Corte di Cass., Sezioni Unite, Sent. n. 606-49 - Pres.: Ferrara, Est.: Messina I, P. M.: De Villa - Amministrazione militare contro Associazione Provinciale Industriali di Sassari).

I bandi che l'autorità militare può emettere a sensi degli articoli 16 e 17 della legge di guerra 3 luglio 1938, n. 1815 nel territorio in stato di guerra, dichiarato zona di operazioni, hanno valore di legge finchè dura quest'ultima qualifica e nei limiti del comando dell'ufficiale che li emana. A norma dell'art. 15 della stessa legge, spetta al Comandante supremo determinare quale parte del territorio in stato di guerra debba considerarsi zona di operazioni e quando debba cessare tale qualifica.

La sentenza è di notevole importanza, ove si rifletta agli avvenimenti che si sono succeduti nel nostro Paese, specialmente dopo l'8 settembre 1943, quando molte parti del territorio nazionale sono rimaste isolate e prive di comunicazioni con il Governo centrale. La decisione di attribuire valore di legge ai bandi dei vari comandanti militari fino a quando la zona del loro Comando resta zona di operazioni, non di fatto, ma di diritto, (fino a quando cioè la qualifica non venga revocata con un provvedimento del Comandante supremo) appare la più logica e la più aderente ai principi.

Sulla permanenza del potere di bando anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, vedi lo Studio del Di Ciommo, in questa Rassegna, pag. 74 e segg.

**LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI - Potestà legislativa eccezionale del Governo - Termine - Entrata in funzione del Parlamento - Norma delegata in base al D. L. 25 giugno 1944 n. 151 - Emanazione successiva alla Costituzione - Promulgazione da parte del Capo dello Stato - Legittimità.** (Consiglio di Stato, Sez. V decis. n. 651/48 - Pres.: Severi, Est.: Gallo - Comune di Pietradefusi ric.).

Il termine finale (entrata in funzione del Parlamento) fissato dal decreto-legge 25 giugno 1944, n. 151 all'esercizio del potere legislativo eccezionale attribuito al Governo, va riportato alla data della convocazione del Parlamento e non a quella delle elezioni.

Le norme delegate emanate in base all'esercizio dell'eccezionale potere legislativo preparlamentare non rientrano nell'ipotesi di delegazione normale prevista dalla Costituzione e non debbono perciò essere emanate dal Capo dello Stato, che ha quindi conservato nei loro confronti il potere di promulgarle.

Il Consiglio di Stato ha accolto integralmente le ragioni svolte in questa Rassegna, 1948, n. 9, pag. 15 e segg., in nota all'articolo di Tesauro e Guarino, che sostenevano l'opinione opposta.

La parte centrale della motivazione è la seguente:

« ... Il Collegio obietta che la dizione del decreto legislativo n. 151 « sino all'entrata in funzione del nuovo Parlamento » incontra un chiarimento testuale nel successivo decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946, che adoperava la espressione (art. 3) « fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione », con evidente riferimento, quindi, alla effettività della convocazione o « prima riunione delle nuove Camere » che la Costituzione ha poi fissato (articolo 61) non oltre il ventesimo giorno delle elezioni e che in concreto si è verificata l'8 maggio 1948 ... ».

Per quanto riguarda la questione relativa alla formula di promulgazione usata invece di quella della emanazione il Consiglio ha ritenuto che « i decreti legislativi ex art. 4 del decreto legislativo n. 151 ed art. 3 del decreto legislativo luogotenenziale

n. 98 costituiscono un unicum non assimilabile sotto l'aspetto formale, né alle leggi del Parlamento, perché emessi senza l'intervento di alcun organo direttamente rappresentativo, né alle due classiche figure di atti del potere esecutivo con efficacia di legge formale, perché emessi senza delegazione del Parlamento o all'infuori della procedura di urgenza. Trattandosi quindi di rintracciare il criterio di assimilazione rispetto alle categorie previste dall'art. 87 comma 5°, cioè alle « leggi » oppure ai « decreti aventi valore di legge », la tesi del ricorrente è contraddetta sia dall'argomento letterale, che gli dovrebbe derivare dall'art. 4 del decreto legislativo n. 151, il quale rimette al Consiglio dei Ministri la deliberazione dei « provvedimenti aventi forza di legge » in quanto l'art. 3 del successivo decreto legislativo luogotenenziale n. 98, adotta, invece, la ben diversa significativa dizione che « il potere legislativo resta delegato al Governo » sia dall'argomento sostanziale prospettato nel senso che la differenziazione dei provvedimenti compiuta dal detto art. 87 muove dalla considerazione non dell'efficacia dell'atto, bensì solo da quella formale dell'organo di provenienza (Parlamento o Governo) dell'atto stesso, in quanto la possibilità di utilizzare simile differenziazione postula l'effettivo inizio di un funzionamento dei due predetti organi nella rispettiva competenza legislativa secondo la Costituzione. Ma poiché, come si è visto, la potestà legislativa del Governo derivante dall'art. 3 in parola era esercitata in via generale e per straordinaria competenza autonoma, fino alla convocazione del nuovo Parlamento, salvo le materie ivi tassativamente eccettuate, gli atti emanati nell'esercizio della potestà medesima, sono correttamente assimilabili alle vere e proprie leggi; soggette, perciò, alla sola promulgazione del Capo dello Stato ».

La decisione del Consiglio di Stato è stata annotata perspicuamente in senso favorevole dallo Azzariti sulla « Rassegna di Diritto Pubblico », 1949, n. 1, II, 87; anche l'Azzariti condivide gli argomenti esposti, per la prima volta in questa Rassegna nell'articolo sopra citato.

Nella stessa « Rassegna di Diritto Pubblico », 1949, II, 164, è pubblicata un'ordinanza della Procura della Repubblica di Palermo, nella quale si afferma che sono illegittimi i decreti legislativi, firmati sì dal Capo dello Stato prima dell'8 maggio 1948, ma pubblicati dopo.

La tesi sembra manifestamente erronea, sol che si rifletta che il termine dell'8 maggio 1948 si riferisce all'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo, mentre, come è noto, la pubblicazione non costituisce manifestazione di tale facoltà, ma bensì atto amministrativo. (Vedi in N.D.I., Voce Legge, n. 11 e ZANOBINI: La pubblicazione delle leggi, passim).

Sulla questione vedi pure in « Giur. It. », 1949, II, 74-88; nelle decisioni e note ivi riportate non sembrano adottati argomenti nuovi meritevoli di particolare confutazione.

**PENSIONI - Dipendente militare - Azione di danni - Azione dinanzi all' A.G.O. - Condizione di proponibilità - Decisione della Corte dei Conti.** (Cass., Sez. Un., Sent. n. 1550-48 - Pres.: Ferrara, Est.: Gabrielli, P. M.: Eula - Ministero dei Trasporti contro Torrisi).

Il regio decreto-legge 6 febbraio 1936, n. 313, disponendo che l'inabilità di ogni grado, da qualunque causa prodotta in servizio o in occasione di servizio, ai dipendenti civili o militari dello Stato, dà luogo soltanto a trattamento preveduto dalle norme sul rapporto di servizio o di quiescenza ha, inteso limitare, per gli eventi di servizio, la misura del risarcimento alle utilità accordate nell'ambito del rapporto di impiego. Quallora, disconoscendosi dall'Amministrazione l'evento di servizio, il dipendente statale non possa conseguire il cennato trattamento di quiescenza, ha facoltà di adire il Magistrato ordinario, dispiegando l'eventuale azione di responsabilità secondo il diritto comune.

Pertanto, presupposto della proponibilità della domanda riparatoria davanti al giudice ordinario è la sussistenza dell'atto amministrativo negativo definitivo; col quale si escluda, a favore dell'infortunato, un trattamento di quiescenza, qualunque ne sia la portata. Sarebbe contrario all'ordine delle giurisdizioni imporre, senza un esplicito comando di legge, all'infortunato di adire, prima di esercitare l'azione ordinaria, il contenzioso sulle pensioni, per ottenere una decisione negativa irrevocabile, in sede di giurisdizione amministrativa.

La priorità della forma di risarcimento, contemplata dalla legge del 1936, deve ritenersi esaurita, con l'emanazione dell'atto amministrativo negativo definitivo, che, accompagnato da presunzione di legittimità o di giustizia, bene può essere accettato dall'interessato, come base per l'ulteriore tutela del suo diritto.

*In materia di pensioni a favore degli impiegati dello Stato ed in riguardo alle pensioni privilegiate ed alla questione agitatasi sulla possibilità della coesistenza del diritto a pensione e d'un diritto ai danni per eventi di servizio nei quali fosse ipotizzabile una responsabilità dell'Amministrazione secondo le norme del diritto comune, con decreti-legge 21 ottobre 1915, n. 1558, fu disposto, che con le norme contenute nel T. U. 21 febbraio 1895, n. 70 delle leggi sulle pensioni e con quelle successivamente emanate in materia di pensioni privilegiate si intendeva completamente regolato qualsiasi diritto dell'impiegato civile o militare, che, nell'esercizio o nella occasione delle sue funzioni, avesse riportato ferite o contratto infermità da renderlo inabile ad ulteriore servizio, e quelli degli aventi diritto in caso di morte dell'impiegato in servizio, o in conseguenza del servizio stesso, qualunque fosse stata la causa dell'infortunio.*

La sfera di applicazione del decreto, per la lettera della disposizione, apparve limitata ai soli dipendenti civili e militari legati allo Stato da un

rapporto d'impiego con diritto a pensione e loro congiunti e i casi d'inabilità assoluta o di morte.

Con decreto-legge 6 febbraio 1936, n. 313, successivamente, venne però stabilito che l'inabilità di ogni grado o la morte da qualunque causa prodotta in servizio ai dipendenti civili e militari di qualsiasi Amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, danno luogo, nei confronti dello Stato, unicamente al trattamento previsto a favore dei medesimi o degli altri aventi diritto dalle norme che regolano i rapporti di servizio o la quiescenza (art. 1) e che il disposto si applica anche ai dipendenti dello Stato soggetti alle norme del decreto-legge 17 agosto 1935, n. 1765 sull'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, ai quali peraltro è fatto salvo il diritto al trattamento spettante ad essi ed agli altri aventi diritto in base alle norme medesime, nel caso di morte o d'inabilità di ogni grado e durata (art. 2).

Con detto decreto, cui le Sezioni Unite del Supremo Collegio con sentenza 30 aprile 1947 (in « Giur. Ital. », 1937, I, 1, 832) assegnarono valore interpretativo, venne così definitivamente esclusa per i dipendenti dello Stato, civili e militari, di ruolo e non di ruolo, stabili od avventizi, ordinari o straordinari, per qualunque evento in servizio o in occasione di servizio e per qualunque effetto di esso, ogni altro diritto diverso dalla pensione o dal trattamento di quiescenza previsto dalla legge, pensione e trattamento di quiescenza che esauriscano così ogni ragione del dipendente verso lo Stato, salva l'eventuale azione di responsabilità verso l'autore della lesione o della morte, ove sia possibile secondo le norme generali (Cfr. VITTA: Dir. Amm., vol. I, pag. 536; ZANOBINI: CORSO, vol. III, pag. 96).

Non sono mancate contestazioni, anche dopo il decreto 1936, particolarmente rispetto al personale avventizio straordinario assunto cioè per periodo limitato di tempo con diritto alla sola indennità d'infortunio e ciò in relazione all'art. 4 del r.d. 17 agosto 1935, n. 1765 sugli infortuni, che prevede nel caso di colpa penale la liquidazione del danno secondo il diritto comune. Ma il Supremo Collegio, esattamente, ha ripetutamente escluso ogni distinzione di categoria di dipendenti e di genere di eventi ed ha spiegato che l'art. 4 accennato deve ritenersi non applicabile in materia nei confronti dello Stato per abrogazione implicita (Cass. 3 luglio 1942 in « Foro Ital. », 1942, I, 215, ed 11 marzo 1947 in « Rep. Giur. It. », voce pensioni, n. 28).

Ha ritenuto anzi il Supremo Collegio che il decreto si applica anche ai militari di leva (Sez. Un. 24 luglio 1946 in « Giur. It. » I, 1, 112) in ispecie relativa a militare che ebbe a riportare lesioni mentre trovavasi in viaggio su ferrovia per far ritorno dalla licenza al suo reggimento. La giurisprudenza, invero, della Corte dei Conti, che è l'organo speciale di giurisdizione amministrativa in materia di pensione, è oscillante circa la pensionabilità dell'infortunio in itinere (Cfr. decisioni 5 dicembre 1947 e 30 gennaio 1948 in « Foro Ital. »

1948, III, 239 con nota di richiamo). Ma è stato precisato nella sentenza delle Sezioni Unite e sagacemente è stato rilevato in nota adesiva alla sentenza (JAMALIO: Occasione di servizio, pensione privilegiata e risarcimento di danno in « Giur. It. », I, 1, 112) che l'occasione di servizio è requisito idoneo a produrre la pensionabilità dell'infortunio al dipendente dello Stato, in quanto deve ritenersi coi decreti 1915 e 1936 abbandonata ogni distinzione tra causa ed occasione di servizio a sensi dell'art. 40 e 41 del regolamento 5 settembre 1895, n. 603 ed anche la esigenza della causa unica, diretta ed immediata di cui all'articolo 13 del regio decreto 21 novembre 1923, numero 2480.

Con la sentenza riportata in massima il Supremo Collegio, in specie riguardante anche militare che rientrando al suo reggimento dalla licenza riportava lesioni in uno scontro ferroviario, ha deciso circa le condizioni di proponibilità della domanda di danni davanti al Giudice ordinario, quando la pensione o il trattamento dovuto siano stati esclusi, come nella specie, per non ricorrere né la causa né la occasione di servizio. Punto questo certamente delicato, perchè riguarda il procedimento amministrativo di liquidazione della pensione o del trattamento di legge, la competenza degli organi di giurisdizione amministrativa, gli stessi limiti di giurisdizione del Giudice ordinario con i conseguenti contatti ed interferenze in funzione degli aspetti complessi delle varie specie per la diversità frequente dell'Amministrazione statale che deve la liquidazione e dell'Amministrazione che può essere tenuta a rispondere dei danni, della innegabile per quanto spiegabile tendenza degli interessati a superare la legge limitatrice, e della stessa prova del fatto e delle conseguenze ai fini del trattamento o della pretesa riparatoria.

Già il Supremo Collegio con la sentenza 24 luglio 1946, ritenuta la pensionabilità delle lesioni in viaggio del militare di leva e pertanto la improponibilità della domanda di danni avanzata al Giudice ordinario, ha avvertito che tale improponibilità dovesse considerarsi allo Stato, nel senso cioè che essa viene a cessare qualora dai competenti organi sia negata la pensione non potendosi

per escludere una duplice riparazione giustificare la mancanza di riparazione. E poi, successivamente, ha deciso che l'azione per fatti colposi può sperimentarsi contro lo Stato qualora a seguito del procedimento amministrativo sia stato escluso ricorrere gli estremi per la pensione privilegiata (Sez. Un. 1° giugno 1948 in « Foro Amm. », II, I, 75, e nella nostra Rassegna n. 7-8 pagg. 22). Ora, a maggiore svolgimento e quasi a sistemazione di tali concetti fissa che spetta in materia, la priorità al procedimento amministrativo, e che il provvedimento definitivo che esclude il diritto al trattamento di quiescenza per non ricorrere gli estremi per farsi luogo ad esso è condizione per la proponibilità dell'eventuale azione per danno secondo il diritto comune. Condizione necessaria in quanto elimina ogni contestazione in merito al se spetti il trattamento di quiescenza che è sottratta alla giurisdizione ordinaria; condizione sufficiente perchè non può farsi obbligo all'interessato di esperire la giurisdizione amministrativa contro il provvedimento negativo definitivo che è assistito dalla presunzione di legittimità e di giustizia.

Così inteso il pensiero del Supremo Collegio, potrebbe farsi in astratto adesione all'insegnamento se non lasciasse in concreto perplessi la situazione in cui sono venute a trovarsi le stesse Sezioni Unite con la sentenza 24 luglio 1946 e con questa annotata, nelle quali in funzione della improponibilità o della proponibilità della domanda per effetto del non essere o dell'essere intervenuto l'atto amministrativo di diniego della pensione si è nella sostanza ritenuto ora pensionabile ed ora non pensionabile l'infortunio del militare rientrando dalla licenza. E la perplessità cresce quando si pensa al diniego dal trattamento da parte di Amministrazione statale diversa da quella a cui carico andrebbe il risarcimento secondo il diritto comune perchè un eventuale vizio dell'atto amministrativo dell'una, sempre riparabile per la natura stessa dall'atto amministrativo, determinerebbe definitivamente la responsabilità dell'altra. Onde l'atto amministrativo definitivo di diniego del trattamento sembra essere certo condizione necessaria, ma non sempre sufficiente per l'azione riparatoria. (B. C.)

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**IMPIEGO PUBBLICO** - 1. *Incarichi universitari - Inesistenza diritto soggettivo degli aspiranti* (art. 112 del regio decreto 31 agosto 1933 e 9 del regio decreto-legge 20 giugno 1935). - 2. *Preteso risarcimento in seguito ad annullamento del Giudice amministrativo di atto amministrativo illegittimo - Improponibilità*. - 3. *Pronunzia incidentale del Consiglio di Stato sulla risarcibilità del danno - Inesistenza di giudicato*. (Corte App. Napoli, - Pres.: Cedrangolo, Est.: Santoro, Pannain - Università di Napoli, 24 gennaio-12 marzo 1949).

1. Non sussiste un diritto soggettivo dell'aspirante ad un incarico d'insegnamento universitario, mirando le norme per il conferimento degli incarichi ad assicurare il migliore funzionamento degli studi universitari.

2. E', pertanto, improponibile avanti l'Autorità giudiziaria ordinaria domanda di un aspirante diretto ad ottenere il risarcimento del danno a seguito della decisione del Consiglio di Stato che in sede di legittimità annulli il provvedimento che conferisce l'incarico ad altro aspirante.

3. Non costituisce giudicato l'affermazione contenuta nella parte motiva della decisione del Consiglio di Stato che l'annullamento dell'atto amministrativo illegittimo possa servire di titolo per il risarcimento del danno da liquidarsi davanti al giudice ordinario.

1. *Sulla prima massima cfr. IACCARINO: In tema d'incarichi universitari nota a decisione del Consiglio di Stato 5 marzo 1947 in « Foro It. », III, 207.*

2. *Sulla seconda massima circa la pretesa di risarcimento a seguito dell'annullamento dell'atto amministrativo co/c.: Relazione Avvocatura 1936 1941, p. 80 e 1930-1941, p. 71-79.*

*Alla giurisprudenza ivi citata è conforme anche quella posteriore della Corte di Cassazione: Sez. Un. 8 luglio 1942 (in « Foro It. », 1942, p. 230) e Sez. Un. 23 maggio 1946 (Rep.: « Foro It. », 1946, c. 898, n. 62), nonché la più autorevole dottrina: così il SANTI ROMANO nel Corso Diritto Amministrativo (p. 257) precisa il suo pensiero « Non ogni illegittimità può dar luogo, almeno, in ogni caso o responsabilità ma solo quella che può essere dichiarata dall'Autorità giudiziaria » che cioè incida in un diritto soggettivo, per la quale l'Auto-*

*rità giudiziaria sia competente a termine dell'articolo 2 della legge sul contenzioso amministrativo. Soltanto lo ZANOBINI senza alcuna motivazione, afferma (vol. II, 6ª, ed., p. 156) che nel caso di lesione di un interesse, dopo il giudizio amministrativo, in cui sia stato annullato un atto amministrativo per illegittimità, si può ottenere il risarcimento dei danni, proponendo la relativa azione avanti l'Autorità giudiziaria ordinaria. La tesi non sembra accoglibile, perchè, se esatta la decisione del Consiglio di Stato dovrebbe importare la conseguenza della trasformazione dell'interesse legittimo in diritto soggettivo. Ma la qualificazione dell'interesse e la sua protezione è in funzione della natura della norma giuridica, da cui soltanto deriva se esso protegge l'interesse del privato in modo immediato da elevarli a diritto soggettivo.*

*Il problema peraltro meriterebbe maggiore approfondimento in relazione alle due categorie d'interessi legittimi, gl'interessi occasionalmente protetti ed i diritti affievoliti, Solo per i secondi la decisione del Consiglio di Stato, che riconosca l'eccesso di potere dell'Amministrazione, cioè la inesistenza dell'interesse pubblico, che condizioni l'interesse del privato, varrebbe ad escludere che nel caso di specie si sia verificato l'affievolimento del diritto, cioè che lo stesso sia degradato o mero interesse legittimo. L'accertamento dell'illegittimità potrebbe in ipotesi importare, perciò, in tal caso il riconoscimento della illiceità dell'atto amministrativo, quindi della violazione del diritto soggettivo ed in conseguenza la decisione di annullamento potrebbe essere fonte di responsabilità per l'Amministrazione, come ad esempio in casi di occupazione d'urgenza espropriazione, ecc.*

*Su questo punto la sentenza in esame ha così motivato: « La più autorevole dottrina esclude che dall'atto amministrativo meramente illegittimo possa senz'altro derivare per l'Amministrazione l'obbligo del risarcimento dei danni, ed ugualmente lo esclude la giurisprudenza, perchè è pacifico in dottrina e giurisprudenza che il fondamento della responsabilità patrimoniale è la colpa che si estrinseca nell'atto illecito che non deve confondersi con l'atto invalido ed illegittimo. Infatti il Supremo Collegio in Sezioni Unite il 6 dicembre 1928 (« Giur. It. », 1929, I, pag. 153), così decise: « Il danno come tale, non è necessa-*

riamente connesso ad ogni ipotesi di illegittimità, ma ha sempre per titolo da un lato la lesione di un diritto soggettivo e dall'altro una responsabilità ».

« In altra decisione del 2 marzo 1932 (« Giur. It. », 1932, I, pag. 189) lo stesso Supremo Collegio a Sezioni Unite disse: « Volere individuare in ogni atto amministrativo dichiarato illegittimo la lesione di un diritto subiettivo perfetto del privato e per discendere da ogni decisione di annullamento del Consiglio di Stato un'azione di risarcimento, ravvisando in tale caso una interdipendenza fra la funzione positiva del Giudice amministrativo e quello del Giudice ordinario, non corrispondono ad una precisa ed esatta concezione del fondamento della duplice tutela giurisdizionale, quale è venuta chiarendosi attraverso l'evoluzione dei moderni studi processualistici. Infatti se è vero che la giurisprudenza ordinaria mira a garantire, contro le altrui invasioni mercè l'intervento diretto dello Stato, il soddisfacimento di quelle pretese giuridiche del singolo cittadino che trovano la loro concreta ed immediata attuazione nella legge ed hanno nome di veri e propri diritti soggettivi, altrettanto non può dirsi della giurisdizione amministrativa, la quale mira a regolare in forma di auto controllo l'esercizio dello stesso potere statale, in senso più armonico ed aderente alle concorrenti esigenze del cittadino quale partecipe della medesima collettività; di cui promana quel provvedimento ».

« La stessa Suprema Corte nella decisione dell'8 luglio 1942 (« Foro It. », 1942, pag. 230) ribadì il concetto che soltanto la sentenza del Consiglio di Stato che annulla un atto amministrativo lesivo di un diritto soggettivo costituisce titolo per l'azione di risarcimento di danni, ma non quella che annulla un atto amministrativo lesivo di un mero interesse legittimo; concetto, come è chiaro, interamente diverso da quello che ebbe ad esprimere la IV Sezione del Consiglio di Stato nei motivi di diritto che ebbe a manifestare nella sentenza che spinse il prof. Pannain ad incoare la sua azione innanzi al Tribunale di Napoli per il risarcimento di danni.

« Infine con l'ultima sentenza del 23 maggio 194, (Rep. « Foro It. », 1946, col. 898, n. 62), lo stesso Supremo Collegio ebbe a confermare lo stesso concetto. « Dovendosi escludere che nel sistema del nostro diritto pubblico positivo esiste un diritto del cittadino alla legittimità degli atti della pubblica Amministrazione, l'illegittimità formale ed obbiettiva degli atti stessi non basta da sola a creare nel privato il diritto al riconoscimento della colpa, presupposto minimo di ogni responsabilità per illecito.

« In sostanza non ogni illegittimità può dar luogo in ogni caso a responsabilità ma solo quella che può essere dichiarata dall'Autorità giudiziaria perchè riguarda un diritto soggettivo per cui l'Autorità giudiziaria è competente giusta l'art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo ».

« Tale teorica ha infine trovato autorevole conferma nell'art. 28 della vigente Costituzione, che

estendendo allo Stato ed agli Enti pubblici la responsabilità civile degli atti compiuti in violazione di diritti dai propri funzionari e dipendenti ha usato l'espressione diritto, non comprendendo in esso l'interesse legittimo. Difatti quando più volte riferirsi agli interessi (art. 113) li precisò con le parole interessi legittimi. Per quanto s'è esposto ne consegue che il prof. Pannain, quale aspirante ad un incarico universitario non era che titolare di un interesse occasionalmente prodotto; che la violazione di interessi occasionalmente protetti può dar luogo soltanto all'annullamento dell'atto amministrativo; che, infine, in conseguenza dell'atto amministrativo ed illegittimo interesse occasionalmente protetto non si trasforma in diritto soggettivo e, per tanto, difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria in relazione ad una azione per risarcimento di danni ».

3. La terza massima è ineccepibile. Sulla questione della risarcibilità del danno con azione da proporsi avanti al Giudice ordinario il Consiglio di Stato decise incidentalmente ai fini dell'accertamento dell'interesse a ricorrere. Pertanto, esulando la competenza del Consiglio di Stato in tema di diritti, l'accertamento incidentale non può avere valore di giudicato, come statuisce espressamente l'art. 28 T. U. 26 giugno 1924, n. 1054. (G. B.).

**IMPOSTA DI REGISTRO - Esenzione per i capi famiglia soci di diritto dell'unione fra le famiglie numerose.** Art. 7 legge 26 giugno 1940, n. 887 e art. 3, 1° comma, regio decreto 22 novembre 1937, n. 2032. (Trib. Bari, Sent. 21 luglio-26 ottobre 1948 - Pres.: ed Est.: Gentile - Finanza contro Perrini e Masi).

Ai fini della esenzione tributaria concessa con l'art. 7 della legge 26 agosto 1940, n. 817 a favore dei capi famiglia soci di diritto dell'Unione famiglie numerose, per gli atti di trasferimento di fondi rustici, l'acquisto della qualifica di socio di diritto, se è legata alla condizione della esistenza di almeno sette figli viventi, prescinde dall'altra condizione della minore età dei figli stessi.

Il Tribunale non ha fatto buon governo della legge e la sentenza è stata gravata di appello.

L'art. 3, 1° comma, dello Statuto dell'Unione famiglie numerose, approvato con regio decreto 22 novembre 1937, n. 2032, qualifica socio di diritto il genitore esercente la patria potestà su famiglia numerosa. Requisito essenziale quindi è che alla data della costituzione dell'Unione (15 dicembre 1937) o successivamente, ma prima dell'atto di trasferimento per il quale è chiesta la esenzione, il capo famiglia esercitasse la patria potestà su non meno di sette figli viventi, per poter essere iscritto come socio di diritto.

Si tratta, nella specie, di un capo famiglia che alla data suindicata aveva sette figli; ma uno aveva raggiunto la maggiore età.

L'ultimo capoverso dell'art. 3 dello Statuto, disponendo che il genitore socio di diritto, una volta

iscritto non perde tale qualità qualora, in seguito, venga a diminuire il numero dei suoi figli, ovvero questi raggiungano la maggiore età, sta a confermare l'esattezza del principio sostenuto dalla Avvocatura che per essere iscritto come socio di diritto deve sussistere la condizione dell'esercizio della patria potestà contemporaneamente su sette figli.

Invece secondo la tesi del Tribunale l'art. 3, che crea una categoria di soci qualificati, non avrebbe ragion di essere, se il beneficio tributario dovesse competere a chiunque fosse capo di una famiglia composta di sette figli in tutto od in parte maggiorenni, nè si spiegherebbe perchè il legislatore ha richiesto l'esercizio della patria potestà.

D'altra parte non è possibile ritenere che il legislatore abbia inteso beneficiare il capo famiglia che esercita la patria potestà su famiglia numerosa, e cioè su sette figli non tutti minori, perchè in tal caso non si spiegherebbe la precisazione fatta nell'ultima parte dell'art. 3 della permanenza della qualifica acquisita nonostante sopraggiunti mutamenti.

Che una distinzione esista nello Statuto fra famiglie semplicemente numerose e quelle il cui capo è socio di diritto si evince chiaramente dal confronto fra gli articoli 1 e 3.

Per l'art. 1 la famiglia è numerosa anche se fra i sette figli alcuni siano caduti in guerra per cui la famiglia si intende numerosa anche se composta di meno di sette figli viventi al momento della costituzione dell'Unione, mentre per l'art. 3, disponendosi che la qualifica permane anche se qualcuno muoia o raggiunga la maggiore età, si è chiaramente messa in rilievo la accennata differenza, e si è inoltre affermato il presupposto essenziale della esistenza in vita di sette figli minori. E la esenzione da ogni contributo sociale, assicurato dall'art. 3 ai soci di diritto, pone maggiormente in evidenza la differenza esistente fra le due categorie di soci.

Ed infine, guardando alla finalità della norma, bisogna ammettere che il legislatore ha voluto attribuire il beneficio esclusivamente al socio di diritto per i maggiori oneri familiari che a lui incombono in armonia alla politica demografica del tempo. (P. L. S.).

**PROCEDIMENTO CIVILE - Legittimazione attiva - Difetto - Rilevabilità di ufficio - Associazioni di fatto disciolte - Rivendica del patrimonio sociale dopo lo scioglimento della associazione - Spetta soltanto agli ex soci, non ad altra associazione successivamente sorta.** (Corte di App. Firenze 17 novembre 1948 - Pres.: Guidoni, Est.: Saladino - Società delle Feste di Castellina in Chianti contro Amministrazione Finanze).

Il difetto di legittimazione attiva è eccezione rilevabile di ufficio, avendo il giudice il preciso dovere di accertarsi se le parti hanno veste per agire in giudizio. La relativa eccezione, quindi, deve essere esaminata anche se per caso, fosse stata dal convenuto sollevata non in comparsa di risposta ma in corso di istruttoria.

Il diritto di impugnazione di atti di disposizione del patrimonio deliberati al momento dello scioglimento di una associazione di fatto, e l'eventuale azione di revindica, può spettare soltanto a coloro che erano soci al momento dello scioglimento, ed in proporzione delle singole quote ad ognuno spettanti.

La prima massima appare ovvia, e non ha bisogno di alcun commento, (cfr. ZANZUCCHI: NUOVO Dir. Proc. Civ., vol. I, 113, e nota 5).

Si richiama l'attenzione invece sulla seconda massima, pienamente favorevole alla tesi sostenuta dalla Avvocatura dello Stato in difesa dell'Amministrazione. Accade di frequente, infatti, che Associazioni sorte di recente convengono in giudizio l'Amministrazione delle Finanze o il Commissariato della G. I. pretendendo la restituzione di beni già appartenenti a disciolte associazioni non riconosciute e passati (per vendita, per donazione o per destinazione a seguito dello scioglimento delle associazioni stesse) in proprietà dell'ex p.n.f., dell'ex o.n.b. o dell'ex g.i.l.; tale pretesa appoggiando ad un asserto diritto di... successione.

Su questo punto la sentenza della Corte di Firenze ora segnalata ha così motivato:

« Anche la doglianza mossa alla sentenza impugnata per avere essa dichiarato che la Società delle Feste di Castellina in Chianti era carente di legittimazione ad impugnare la deliberazione assembleare 19 giugno 1930 della Società del Teatro di Castellina e la donazione di cui al rogito Nencini 19 giugno 1930 è, a parere della Corte inaccoglibile ».

Esattamente il Tribunale, confortato in questo da un recente giudicato di questa Corte, in data 20 febbraio 1948, ha ritenuto che i beni delle associazioni di fatto, come l'attuale, e come la disciolta Società del Teatro, non appartengono all'associazione ma spettano ai singoli soci per quote secondo le regole della comunione, con quei limiti che derivano dagli accordi sociali; ed in ciò è concorde la dottrina più autorevole confortata anche dalla Relazione ministeriale al nuovo Codice ove si legge: « L'estensione alle associazioni di fatto delle norme che disciplinano le associazioni riconosciute porterebbe in sostanza ad una equiparazione fra i due tipi di organizzazione e svaluterebbe conseguentemente la importanza stessa del riconoscimento ».

Da tale mancanza di personalità giuridica ne deriva che il diritto di impugnazione di atti di disposizione del patrimonio deliberati all'atto dello scioglimento di una associazione di fatto non può spettare che a coloro che erano soci al momento dello scioglimento, perchè per effetto dell'estinzione del rapporto sociale le quote di comproprietà del patrimonio sociale tornavano alla libera disponibilità di coloro che erano i soci, i quali soli diventavano i titolari delle singole quote.

Amnesso dunque che la deliberazione 19 giugno 1930 fosse illegittima e nulla, solo ai soci della di-

sciolta Società del Teatro competerebbe il diritto di impugnare il detto atto e rivendicare la proprietà dell'immobile.

Ora, da un esatto riscontro fatto dai primi giudici è rimasto accertato che solo dieci soci della nuova Società delle Feste erano anche soci della vecchia Società del Teatro mentre è evidente che di fronte ad una deliberazione in ordine alla quale essa Società si è disciolta la Società non può risorgere se non con il consenso unanime di tutti i suoi componenti.

Del resto sotto un altro riflesso la Società delle Feste difetta di legittimazione ad impugnare per vizio di consenso i voti dei soci che deliberarono la donazione dell'immobile al fascio e lo scioglimento della Società.

Basta infatti tener presente che i presupposti per la validità delle deliberazioni si distinguono in presupposti individuali o soggettivi e presupposti generali od obbiettivi.

Ora per annullare per vizio di consenso un qualsiasi atto o negozio giuridico, non è sufficiente dimostrare la esistenza del fatto oggettivo (violenza), ma occorre provare che senza quella violenza la volontà del soggetto si sarebbe determinata in senso diverso.

Quindi solo i soci cui fu rivolta la minaccia sono in grado di dire se essa influì nella determinazione della loro volontà e non la Società che manca anche sotto questo riflesso di legittimazione ad agire.

L'abile difesa dell'appellante, intuendo la gravità di tale argomento, tenta una replica alla eccezione di difetto di legittimazione sostenendo che sono presenti in giudizio uti singuli alcuni soci che partecipavano alla deliberazione impugnata ma nel presente giudizio chi agisce non sono i singoli soci od alcuni dei singoli soci della disciolta società ma è la Società delle Feste la quale ha per l'art. 36 c. c. una capacità processuale propria.

Non è quindi esatto che siano in questa causa attori uti singuli dei vecchi soci della Società del Teatro ».

La questione è stata decisa in analogo senso dal Tribunale di Firenze con altra sentenza 9 novembre 1948 — passata in giudicato — in causa Circolo ricreativo Il Risorgimento contro Malli, Amministrazione Finanze e Comm. Gioventù Italiana. (N. G.).

**RESPONSABILITÀ CIVILE - R.S.I. - Circolazione di veicoli - Efficacia dei DD. MM. di invalidazione di un complesso di atti e provvedimenti.** (Corte di App. Roma 23 dicembre 1948 - Pres.: Cataldi, Est.: Gabrielli - Min. A. I. contro Salani).

Agli effetti della dichiarazione di inefficacia dei singoli atti e provvedimenti amministrativi emanati dagli organi del sedicente governo della r.s.i. è sufficiente, a sensi dell'art. 4 cpv. decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, un decreto ministeriale motivato di carattere generale, anche se riferito genericamente ad un complesso di atti e provvedimenti relativi alla stessa materia (nella specie decreto ministeriale 10 ot-

tobre 1945 per la dichiarazione di inefficacia degli ordini di circolazione di tutti gli autoveicoli appartenenti al Ministero dell'Africa Italiana).

Segnaliamo questa importante sentenza della Corte d'Appello di Roma che, in adesione alla tesi sostenuta in difesa dell'Amministrazione (cfr. anche SALVATORI: Gli atti della r.s.i., in questa Rassegna, 1948, n. 5, pag. 8, n. 13), ha fatto giustizia della strana tesi secondo la quale i decreti ministeriali di invalidazione non potevano riferirsi che a singoli atti o provvedimenti. La sentenza in esame merita piena adesione anche sul punto che attiene alla equiparazione, agli effetti delle disposizioni del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, di tutte le attività svolte sotto l'imperio degli organi del sedicente governo della r.s.i., senza distinguere fra le attività di carattere civile-amministrativo, per così dire, e quelle di natura politico-militare, quando siano intervenuti i decreti ministeriali richiesti dal cpv. dell'art. 4 del citato decreto legislativo luogotenenziale, la legittimità dei quali non può venire in contestazione avanti gli organi della giurisdizione ordinaria.

Sul punto che ci interessa la sentenza è così motivata:

« E' risolutivo della controversia, nel senso sostenuto dall'appellante, l'argomento tratto dal contesto del decreto ministeriale 10 ottobre 1945, emesso dal Ministro per l'Africa italiana in virtù della facoltà di cui all'art. 4 cpv. 1° del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, e soprattutto l'argomento tratto dal successivo decreto emesso nelle more del giudizio.

« Inspirandosi alla distinzione tra atti di ordinaria amministrazione in senso lato, e atto di natura politico-militare, il decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, relativo all'assetto della legislazione nei territori occupati, riconosce efficacia ai primi che siano stati compiuti dal governo di fatto, per negarla ai secondi (articoli 1, 2 e 4), ma, prevede (art. 4 cpv.) la possibilità di invalidazione di quegli atti che, pur apparendo apolitici, siano stati emessi dal governo di fatto della r.s.i. per fini propri, e ne devolve in concreto la facoltà al Ministro competente, che deve esercitarla con decreto motivato ».

Ora il decreto ministeriale 10 ottobre 1945, invalida, nei confronti dell'Amministrazione dello Stato, tutte le disposizioni di servizio degli organi della r. s. i. riguardanti la utilizzazione degli autoveicoli dell'Amministrazione dell'A. I. caduti nella disponibilità di detti organi.

La motivazione del decreto, in quanto considera, tra l'altro, che il provvedimento di invalidazione si impone, per avvenuta destinazione degli autoveicoli al servizio dei tedeschi e degli organi della repubblica sociale italiana, e il rilievo della sentenza, che la Polizia dell'Africa Italiana (P.A.I.) istituzionalmente provvedeva anche in Italia alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, hanno indotto la sentenza stessa a ritenere che, in base allo stesso decreto ministeriale 10 ottobre

1945, e all'art. 4; comma 1° del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, l'Amministrazione dell'Africa italiana deve rispondere dell'investimento in esame.

Ma, oltre che dalla letterale espressione usata nel decreto 10 ottobre 1945 « Sono dichiarati inefficaci... tutte le disposizioni... sotto qualsiasi forma emanate dagli organi della sedicente r.s.i., relativi alla disposizione, utilizzazione e destinazione di tutti gli automezzi, ecc. », l'inesattezza dell'interpretazione di esso fatta dalla sentenza, è desumibile da ciò, che, con l'emana-zione di quel provvedimento il Ministero ha fatto uso della facoltà attribuitagli con l'art. 4, cpv. 1° del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, facoltà che si concreta appunto nella inva-lidazione di quegli atti del governo illegittimo — di natura amministrativa in senso lato — che invece la legge, con l'art. 4, prima parte convalida.

**TRASPORTI - Trasporto ferroviario - Danno alle persone - Rappresentanza sostanziale della Amministrazione - Notificazione presso l'Avvocatura dello Stato e costituzione di questa in giudizio - Non sana la nullità della domanda ove vi sia difetto di legittimazione passiva.** (Trib. Napoli, 1ª Sez., 24 luglio 1948 - Pres. e Est.: Favara - Genzano contro Amministrazione FF. SS.).

Nei giudizi per risarcimento dei danni cagionati alla persona del viaggiatore, anche se connessi a quelli per la perdita del bagaglio personale, la rappresentanza dell'Amministrazione spetta esclusivamente al Capo Compartimento della circoscrizione territoriale in cui si verificò l'infortunio, il quale deve essere convenuto, salvo le norme sul foro erariale, dinanzi all'Autorità giudiziaria competente per valore, che risiede nel distretto della Corte d'Appello assegnato a ciascun compartimento ferroviario. Per i sinistri verificatisi nell'ambito del Compartimento di Roma e per le cause istituite dinanzi alle magistrature ivi residenti detta rappresentanza spetta unicamente al Ministro dei Trasporti a norma dell'art. 14 del regio decreto 11 ottobre 1934, n. 1948, in relazione al regio decreto 7 giugno 1923, n. 1258.

E' nullo pertanto il giudizio istituito nei confronti del Capo Compartimento del luogo di partenza o di quello di arrivo del viaggiatore, corrispondenti a quelli in cui rispettivamente sorse o doveva essere eseguita l'obbligazione di trasporto, se detti luoghi appartengono ad un Compartimento diverso da quello dell'infortunio.

Tale nullità può essere rilevata in ogni stato e grado della causa e deve essere rilevata anche d'ufficio; nè può ritenersi sanata per effetto della notificazione dell'atto eseguita presso l'Avvocatura dello Stato e dalla costituzione di questa nel giudizio, quale organo domiciliatario per legge, cui è devoluta la difesa e non la rappresentanza sostanziale delle Amministrazioni dello Stato.

La giurisprudenza è ormai decisamente orientata verso il principio che la vocatio in jus di un organo dell'Amministrazione diverso da quello cui

spetta la rappresentanza sostanziale, secondo le norme generali del regio decreto 25 giugno 1865, n. 2361 richiamate dagli articoli 11 e 52 del Testo Unico 30 ottobre 1933, n. 1611 e 144 c. p. c. importa la improponibilità della domanda per assoluta nullità della citazione, nullità che certamente non può essere sanata nè con la notificazione dell'atto eseguita presso l'Avvocatura dello Stato, nè con la costituzione di questa nel giudizio, (cfr. Cass. sent. n. 1127, del 1947 in causa Finanza contro Signorelli riportata in Rassegna n. 1-2, pag. 9, del 1948 con nota di richiami e sent. 28 gennaio 1948 in « Riv. di Leg. Fisc. », 1948, pag. 162). Sia che tale nullità si riferisca alle norme sulla capacità processuale delle parti dettate dall'art. 75 c.p.c. oppure, come acutamente è stato rilevato dal Sandulli (sulla Rappresentanza dello Stato in giudizio in Rassegna 1948, n. 9, pag. 17), alla competenza funzionale dell'organo al quale è affidata la tutela di una determinata sfera di interessi dell'Amministrazione, è certo che l'eccezione attiene alla legittimità del contraddittorio (art. 101 c. p. c.), che è uno dei principali presupposti per l'esercizio dell'azione giudiziaria, la cui mancanza si risolve nella improponibilità assoluta della domanda. Sotto tale profilo tanto vale chiamare in causa una Amministrazione diversa da quella che dovrebbe rispondere della lesione del diritto dedotta in giudizio (legittimatio ad causam), quanto chiamare in giudizio un organo che non ha il potere di rappresentare l'Amministrazione per contraddire alla domanda attrice (legittimatio ad processum).

E' stato, d'altra parte già osservato (vedi nota al Sandulli, loc. cit.) che la nullità della citazione non potrebbe neppure ritenersi sanata nell'ipotesi che l'Avvocatura dello Stato si fosse costituita in nome dell'organo che legalmente rappresenta la Amministrazione convenuta, in luogo di quello che fu convenuto nel giudizio, giacchè tale ipotesi urterebbe contro il principio che l'Avvocatura dello Stato è investita del mandato difensivo nei limiti della domanda giudiziale, per cui l'indicazione di un organo, che non fu mai convenuto in giudizio importa che nei confronti di esso l'Autorità Giudiziaria non potrebbe neppure statuire, senza una preventiva domanda proposta nelle forme di rito (art. 99 c.p.c.).

Piuttosto potrebbe domandarsi se la sanatoria della nullità possa verificarsi in base all'art. 182 c.p.c., che dispone che il giudice, nel caso che rilevi di ufficio o in seguito ad eccezione della parte interessata un difetto di rappresentanza, può assegnare un termine per la costituzione della persona alla quale spetta la rappresentanza.

Sull'applicabilità in generale di tale norma si è pronunciato in senso favorevole l'Andrioli « Proc. Civ. », vol. 2, pag. 49). Senonchè in tal caso non si tratta di sanare la nullità della citazione, la quale nullità invece resta ferma, tanto che non impedisce il verificarsi di una eventuale decadenza dell'azione, come si esprime lo stesso articolo, ma si tratta di una rinnovazione dell'atto e di una costituzione ex novo, che si innesta nel primitivo

giudizio ed impedisce il raccoglimento di atti istruttori che altrimenti sarebbero nulli (art. 159 c.p.c.).

Ma questa soluzione se vale, in generale, per tutte le Amministrazioni dello Stato, non vale per quella delle Ferrovie dello Stato perchè nei confronti di quest'ultima si innesta, il più delle volte, ad una questione di rappresentanza una eccezione di incompetenza di carattere funzionale.

La giurisprudenza, per i giudizi relativi al risarcimento dei danni cagionati alla persona del viaggiatore si era richiamata finora alla competenza territoriale esclusiva del luogo dell'evento dannoso in base all'art. 14 par. 3 del regio decreto 11 ottobre 1934, n. 1948, in relazione all'art. 25 c.p.c. per cui il luogo dell'evento dannoso coinciderebbe con quello in cui sorse o doveva essere eseguita la relativa obbligazione di risarcimento (cfr. sent. Zanella contro Ferrovie dello Stato in « Foro It. », 1946, voce Ferrovie n. 8, e sent. 25 luglio 1947 in « Foro It. », 1948, col. 100).

Senonchè la questione, ad evitare dubbiezze sul carattere inderogabile o meno di tale competenza, va risolta in base a principi diversi, che più propriamente attengono alla rappresentanza giudiziale.

Competenza territoriale e rappresentanza sostanziale sono due concetti distinti: la prima riguarda la capacità del Giudice ed è di diritto processuale, la seconda quella delle parti ed è di diritto sostanziale. Mentre quella è, di regola, derogabile, dovendo la relativa eccezione essere sollevata in limine litis, la seconda può essere eccepita sempre, in qualunque stato e grado della causa. Nella specie è bensì vero che il luogo dell'infortunio è assunto dalla legge come foro territorialmente competente perchè coincide con quello in cui sorse o deve essere eseguita l'obbligazione di risarcimento (art. 25 c.p.c.) ma ciò non è che una conseguenza del principio che nel luogo dell'infortunio, e soltanto in esso, si esplica la rappresentanza organica dell'Amministrazione devoluta a quel Compartimento ferroviario, per cui, non di competenza territoriale è da parlare, ma più esattamente di competenza funzionale, epperò inderogabile.

Invero l'art. 14, par. 3, della citata legge stabilisce che l'Amministrazione, per le azioni nascenti da danno alla persona del viaggiatore si intende rappresentata dal Capo Compartimento avente a norma del precedente paragrafo 2 giurisdizione nel territorio ove si verificò l'evento dannoso. Quest'ultimo paragrafo fa riferimento al regio decreto 7 giugno 1923, n. 1258 che, salvo le successive modificazioni, delimita le circoscrizioni territoriali dei vari compartimenti ferroviari in relazione alle Autorità giudiziarie di ciascun Distretto di Corte d'Appello innanzi a cui può esplicarsi il potere di rappresentanza.

Dal complesso di tali disposizioni, quindi, si evince che una duplice condizione è richiesta dalla legge per la regolarità delle istituzioni dei giudizi relativi al risarcimento dei danni cagionati alla persona del viaggiatore:

1) che venga evocato in giudizio il Capo Compartimento del luogo dell'infortunio;

2) che il giudizio venga proposto innanzi alla Autorità Giudiziaria del distretto della Corte d'Appello assegnato a quel Compartimento ferroviario.

Da ciò deriva che, ad esempio, per un infortunio verificatosi nell'ambito del Compartimento di Roma, non può essere convenuto il Capo del Compartimento di Napoli. Nè potrebbe essere convenuto il Capo del Compartimento di Roma innanzi al Tribunale di Napoli, anche se quivi dovesse essere eseguita l'obbligazione, perchè dinanzi a questo Tribunale egli non avrebbe il potere di rappresentare l'Amministrazione.

Entrambe le condizioni attengono alla rappresentanza sostanziale dell'Amministrazione, e se esse si risolvono anche in una competenza territoriale questa è di carattere funzionale, perchè rappresenta un secondo aspetto della stessa questione. Ciò vale a chiarire ed a risolvere i diversi casi che nella pratica possono presentarsi.

Nel caso di specie, deciso dalla sentenza annotata, l'infortunio si era verificato ad Orvieto, che, secondo la legge 7 luglio 1907, n. 429 e successive modificazioni, rientra nella circoscrizione del Compartimento di Roma, per cui non poteva essere convenuto il Capo del Compartimento di Napoli, che ha bensì la rappresentanza dell'Amministrazione, ma solo per gli infortuni verificatisi nell'ambito della sua Circoscrizione. Nè avrebbe potuto essere rinnovata la citazione a norma dell'art. 182 c.p.c. evocandosi dinanzi allo stesso Tribunale il Capo del Compartimento di Roma, perchè questo non avrebbe potuto rappresentare l'Amministrazione, se non dinanzi alle Autorità giudiziarie del distretto della Corte di Appello di Roma (competenza funzionale). E poichè per le norme sul foro dello Stato il giudizio doveva essere istituito dinanzi al Tribunale di Roma, la citazione doveva essere proposta nei confronti del Ministro dei Trasporti a norma del 1° cpv. dell'art. 14 della citata legge.

Di qui la improcedibilità o l'improponibilità della domanda affermata dal Tribunale con l'inevitabile conseguenza che in casi simili l'azione di risarcimento nascente del contratto di trasporto potrebbe essere anche colpita dalla prescrizione per il decorso del breve termine previsto dall'articolo 2951 c.c. in relazione all'art. 16 della legge 11 ottobre 1934, n. 1948. (R. B.).

# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

## 1949

1. **Legge 31 marzo 1949, n. 92.** (G.U., n. 75): *Sospensione dell'entrata in vigore del decreto Legislativo 5 maggio 1948, n. 483, recante modificazioni ed aggiunte al Codice di procedura civile.* — Vedi in questa Rassegna la precedente legge 29 dicembre 1948, n. 1470 (1948), fasc. 11-12, pag. 39.

2. **Legge 12 aprile 1949 n. 149** (G. U., n. 93 suppl.): *Revisione del trattamento economico dei dipendenti statali.* — Degno di nota, è l'articolo 14, il quale non compreso nello schema di disegno di legge presentato dal Governo, fu invece inserito nel testo del provvedimento per iniziativa parlamentare, e risente della fretta con il quale fu compilato. Sembra peraltro che la norma non possa interpretarsi

nel senso che il limite di L. 50.000 mensili si riferisca al solo trattamento di quiescenza, ma concerne invece il trattamento complessivo; ciò anche in relazione al disposto dell'art. 4.

3. **Legge 29 aprile 1949, n. 160.** (G.U., n. 99): *Proroga delle vigenti disposizioni in materia di locazioni e sub locazioni di immobili urbani.* — Vedi in questa Rassegna 1948, Fasc. 11-12-, pag. 39, XII.

4. **Decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1949.** (G. U., n. 99): *Proroga della funzione e dei poteri dei commissari regionali per la disciplina, la produzione e la distribuzione della energia elettrica nelle regioni dell'Alta Italia e dell'Italia Centro Meridionale.* — Vedi in questa Rassegna 1948, fasc. 11-12, pag. 38, IV.

# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

**ALBERGHI.** — Se l'istanza prevista dall'art. 3 della legge 24 luglio 1936, n. 1692, per ottenere l'autorizzazione a trasformare un albergo, firmata da alcuni soltanto dei comproprietari dell'albergo stesso, valga a far decorere il termine di un mese entro il quale il Commissariato per il Turismo può negare l'autorizzazione (n. 3).

**AMMASSI.** — I) Se nel caso di ammasso senza passaggio di proprietà, ma ai soli fini della gestione, l'Ente ammassante abbia diritto di trattenere in ogni caso, a carico di colui che viene condannato per omesso conferimento, senza confisca della merce, la quota integrativa che residui dopo la chiusura della gestione (n. 2). — II) Se nel caso di ammasso senza passaggio di proprietà, l'Ente ammassante possa costituirsi parte civile nei procedimenti per i reati di omesso conferimento (n. 2).

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA.** — I) Se l'Amministrazione debba rispondere dei danni cagionati a taluno dall'internamento in un campo di concentramento a causa di un errore di nome determinato da colpa di un funzionario (n. 77). — II) Se gli Uffici provinciali auto-trasporti in liquidazione siano organi dell'Amministrazione dello Stato (n. 76).

**APPALTO.** — I) Quali siano i criteri da seguirsi per la revisione dei prezzi in caso di appalto nel quale il corrispettivo sia fissato totalmente o parzialmente in natura, e cioè mediante attribuzione di materiali (n. 104). II) Se la corresponsione al collaudatore da parte dell'appaltatore di un compenso non dovuto giustifichi il provvedimento di esclusione dell'appaltatore stesso dalle gare (n. 103). — III) Se nel concetto di esecuzione dell'opera appaltata, di cui all'art. 68 del Regolamento contabilità generale Stato, rientrino anche le operazioni di collaudo (n. 103).

**AUTOVEICOLI.** — I) Se gli automezzi introdotti in Italia dalle Forze armate alleate e successivamente trasferiti all'UNRRA e alla AA. I. debbano essere assoggettati ai comuni dazi doganali (n. 17). — II) A chi possa essere rilasciata la licenza di trasporto per autoveicoli di cose proprie (n. 16). — III) Se sia possibile indicare, a scopo di limitazione, nella licenza di trasporto per conto proprio le cose che possono essere trasportate (n. 16). — IV) Se sia possibile prescrivere che il titolare della licenza di trasporto di cose proprie porti seco documenti giustificativi della proprietà delle cose traspor-

tate (n. 16). — V) Se coloro che sono muniti di licenza di trasporto di cose proprie possano trasportare per conto e nell'interesse proprio cose appartenenti a terzi (n. 16). — VI) Se si possa revocare la licenza di trasporto di cose proprie nel caso che il titolare non svolga più l'attività che giustificava la concessione della licenza stessa (n. 16).

**COMUNI E PROVINCE.** — Se l'azienda speciale costituita da un Comune per la gestione di un servizio comunale sia la stessa cosa che una azienda municipalizzata (n. 12).

**CONCESSIONI AMMINISTRATIVE.** — Se la decadenza da una concessione per causa di forza maggiore abbia lo stesso effetto della scadenza della concessione medesima (n. 17).

**CONTRATTI DI GUERRA.** — Se l'art. 5, lett. D del decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 674, abbia determinato una abrogazione implicita della ordinanza n. 762 del 3 ottobre 1943 del Commissario alle fabbricazioni di guerra (n. 8).

**DANNI DI GUERRA.** — I) Se possa rientrare tra i danni di guerra il furto commesso da militari isolati in zona di operazioni (n. 9). — II) Se possa rientrare tra i danni di guerra quello derivante dalla asportazione di beni operata da militari inquadrati agli ordini di ufficiali.

**DONAZIONI.** — Se le persone giuridiche abbiano la capacità di effettuare donazioni (n. 6).

**ESPROPRIAZIONE.** — I) Se l'Amministrazione espropriante possa essere condannata ad eseguire entro un certo termine opere necessarie alla recinzione del fondo determinata dalla espropriazione stessa (n. 36). — II) Se l'usufruttuario del fondo espropriato debba partecipare al concordato stipulato tra l'Amministrazione espropriante ed il proprietario in ordine alla misura della indennità (n. 34). — III) Se sia possibile ottenere la retrocessione del bene espropriato, ai sensi dell'art. 63 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, quando il bene stesso sia stato acquistato dall'Amministrazione non con un decreto di esproprio, ma con un atto di compravendita, sia pure stipulato in vista della possibile espropriazione (n. 35).

**FERROVIE.** — I) Se possa farsi luogo ad erogazione di acconti a favore di concessionari di linee ferroviarie, per la ricostruzione e riparazione degli impianti distrutti, fuori delle ipotesi tassativamente previste dall'art. 6 del decreto legislativo luogotenenziale 15 ottobre 1944, n. 346 (n. 75). — II) Se possa applicarsi il principio dell'art. 1467 c. c. alle convenzioni con le quali l'Amministrazione delle FF. SS. assumeva, dietro compenso da parte dei privati, il servizio della sorveglianza dei passaggi a livello, che intersechino strade private (n. 74).

**GIURISDIZIONI SPECIALI.** — Se la Giunta provinciale amministrativa nella composizione prevista per i ricorsi in materia di tributi locali, sia una giurisdizione speciale (n. 2).

**GUERRA.** — Quale sia la situazione giuridica che si determina in relazione al recupero di beni della Pubblica Amministrazione effettuato da taluno allo scopo di sottrarli alla preda da parte dei tedeschi (n. 98).

**IMPIEGO PUBBLICO.** — I) Se un impiegato statale licenziato a seguito di condanna del Tribunale Speciale, abbia diritto, una volta annullata tale condanna (decreto legislativo 5 ottobre 1944, n. 316) e ripristinato il rapporto d'impiego, agli emolumenti non goduti per il periodo in cui rimase allontanato dal servizio (numero 165). — II) In base a quali criteri debba essere liquidata ai pensionati dello Stato riassunti in servizio non di ruolo il premio di presenza ed il compenso per lavoro straordinario (n. 164). — III) A quale prescrizione siano soggetti gli assegni spettanti ai membri della ex Accademia dell'Italia (n. 163).

**IMPOSTE E TASSE.** — I) Se la Giunta provinciale amministrativa che decide sui ricorsi in materia di tributi locali sia una giurisdizione speciale (n. 99). — II) In quale momento e in base a quale fatto, atto o situazione possa considerarsi verificato il presupposto oggettivo per l'applicazione della imposta doganale sulla importazione di autoveicoli (n. 100). — III) Se gli automezzi introdotti in Italia per le Forze armate alleate e successivamente trasferiti all'U.N.R.R.A. e alla A.A. I. debbano essere assoggettati ai comuni dazi doganali (n. 100). — IV) Quali siano i criteri per l'applicazione delle norme di esenzione doganale in favore dell'UNRRA (n. 100).

**IMPOSTA SULLA ENTRATA.** — I) Se l'importo dell'imposta di fabbricazione dovuta sulla merce che sia oggetto di passaggi soggetti all'imposta sull'entrata concorra a costituire l'imponibile cui è commisurata questa ultima imposta (n. 12).

**IMPOSTA DI REGISTRO.** — I) Quali siano le conseguenze sulle spese giudiziali, ai sensi dell'art. 148 della legge sul registro, di una azione giudiziaria iniziata dopo che il ricorso amministrativo si sia svolto solo in primo grado (n. 54).

**INFORTUNI SUL LAVORO.** — I) Se l'indennità per infortunio mortale subito in lavori di bonifica in campi minati sia devoluta *jure proprio* agli aventi diritto (nu-

mero 11). — II) Se il rastrellatore possa disporre per testamento della indennità per infortunio mortale suddetta (n. 11).

**LOCAZIONI DI COSE.** — I) Se le quote aggiuntive concesse dal Pretore in aumento dei canoni di locazione, per riparazioni effettuate dal locatore, debbano calcolarsi ai fini degli aumenti dei canoni stabiliti con le leggi di proroga del regime vincolistico (n. 36). — II) Se le Ferrovie dello Stato siano tenute a concedere in uso gratuito dei locali per uffici imposte di consumo nelle stazioni (n. 35).

**LOTTO E LOTTERIE.** — Se il regolamento approvato con decreto ministeriale 15 febbraio 1947 possa applicarsi a tutte le lotterie gestite dal Ministero delle Finanze (n. 5).

**OBBLIGAZIONI E CONTRATTI.** — Quali siano i criteri da seguire per il risarcimento dei danni permanenti in relazione alla svalutazione monetaria (n. 29).

**OPERE PUBBLICHE.** — Se l'Amministrazione sia responsabile dei danni provocati a fondi altrui da piogge alluvionali che abbiano determinato crolli di opere idrauliche, la cui manutenzione era deficiente a causa dello stato di guerra (n. 10).

**PENSIONI.** — Se possa procedersi a ritenuta cautelare sulla pensione prescindendosi dal provvedimento formale previsto dal regio decreto-legge 19 gennaio 1939, n. 295 (n. 31).

**POSTE.** — In quali limiti l'Amministrazione Postale sia responsabile dello smarrimento di buoni del Tesoro presentati ai suoi uffici per la rinnovazione (numero 13).

**RAPPORTI DI LAVORO.** — Se sia punibile per usurpazione di pubbliche funzioni colui che eserciti il collocamento dei lavoratori, in seguito ad elezione dei lavoratori medesimi (n. 15).

**RESPONSABILITA' CIVILE.** — Se l'Amministrazione Pubblica sia responsabile dei danni cagionati a taluni dall'internamento in un campo di concentramento dovuto ad errore di nome determinato da colpa di un funzionario (n. 89).

**SUCCESSIONI.** — A chi spetti l'eredità vacante di un cittadino degli Stati Uniti relativamente ai beni esistenti nel territorio italiano (n. 17).

**TERREMOTI.** — Quali siano le norme che regolano la proprietà industriale nelle zone terremotate (n. 4).

**TRASPORTO.** — I) Se il termine annuale di prescrizione delle azioni derivanti dal contratto di trasporto venga sospeso quando la mancata riconsegna delle cose spedite derivi da reato (n. 17). — II) Se il mittente che abbia dichiarato nella lettera di vettura che le cose spedite avevano un certo peso o una certa quantità sia ammesso a provare che la merce stessa era di peso e quantità superiori (n. 16).

**TRATTATO DI PACE.** — A quale Governo sia attribuito il diritto di richiedere all'Italia la restituzione dei beni prevista dall'art. 75 del Trattato di Pace (n. 5).

