

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## BOTTINO DI GUERRA E PATRIMONIO INDISPONIBILE DELLO STATO

SOMMARIO. — 1. Impostazione del problema. - 2. L'opinione del Morelli sul c. d. adattamento automatico. - 3. L'art. 53 della Convenzione dell'Aja. - 4. Influenza della cattura passiva sulla situazione giuridica dei beni patrimoniali indisponibili. - 5. Conclusioni.

1. Il problema è se l'ordinamento giuridico italiano contempra il bottino di guerra (cattura passiva, subita cioè dallo Stato italiano) come modo di perdita della proprietà dello Stato sul bene catturato, e come modo di acquisto in favore dello Stato cattore; e se quindi, secondo il nostro ordinamento, il cattore possa validamente ed efficacemente trasferire la proprietà della cosa catturata a cittadino italiano, nei cui confronti resti precluso all'Amministrazione l'esercizio dei mezzi coattivi o giudiziari per il recupero di beni già appartenenti al suo patrimonio indisponibile (1).

(1) La impostazione del problema si restringe necessariamente a far questione dei beni patrimoniali indisponibili, dato che i beni demaniali non possono essere oggetto di bottino di guerra in quanto siano immobili, e, per le categorie di beni mobili contemplati dalla legge come demaniali (raccolte di musei, pinacoteche, archivi, biblioteche), si tratta di beni anche essi esclusi per legge internazionale dall'apprensione per bottino, perchè non idonei all'uso della guerra. Un caso limite potrebbe esser dato dalla apprensione di beni mobili formanti pertinenze di beni demaniali: in tal caso vi sarà una ragione di più per pervenire alla soluzione che in questo studio si accoglie della irrilevanza nell'ordinamento italiano della cattura passiva, e quindi della recuperabilità di tali beni nei confronti del cittadino comunque venuto in possesso. La categoria dei beni del patrimonio disponibile merita minore attenzione essendo per lo più costituita di immobili e del loro arredamento, mentre per i beni mobili disponibili l'alienazione dal non proprietario, accompagnata dal titolo idoneo e dalla buona fede potrebbe sortire gli effetti dell'art. 1153 Codice civile. Lo stesso non può dirsi dei beni mobili destinati a pubblico servizio, facenti quindi parte del patrimonio indisponibile dato che la regola generale dell'art. 1153 sarebbe derogata da quella speciale dell'828 Codice civile. Però anche per i beni mobili disponibili può darsi una eccezionale disciplina derogativa (vedi il decreto legislativo luogoforenziale 1° febbraio 1945, n. 32).

Per decidere sul diritto dello Stato alla rivendica di un autocarro militare, oggetto di cattura da parte tedesca, e da quel comando militare venduto a cittadino italiano, la Corte d'Appello di Roma con una pregevole sentenza, (v. in questa Rassegna 1948, 4, 17) ha posto e risolto in senso negativo il quesito suesposto.

Ha ritenuto la Corte che una norma che attribuisca valore di modo d'acquisto della proprietà alla cattura esercitata dallo Stato nemico non esiste nel nostro ordinamento. Questo contempla il bottino di guerra come modo di acquisto della proprietà solo con la legge di guerra 8 luglio 1938, n. 1415, che disciplina l'attività dello Stato italiano come occupante, e quindi dà valore giuridico alla cattura in senso attivo e non al fatto contrario (cattura passiva).

La Corte ha inoltre ritenuto fuor di luogo il richiamo all'art. 53 della Convenzione dell'Aja del 1899, che contempla la facoltà degli Stati belligeranti di appropriarsi di determinate cose di proprietà dello Stato nemico (tra queste i mezzi di trasporto), in quanto detta norma, appartenendo all'ordinamento internazionale, non è capace di spiegare effetti giuridici in un ordinamento da esso separato e distinto, quale è quello dello Stato italiano. Ha infine negato che la norma internazionale in questione sia passata nel nostro ordinamento per effetto della ratifica data con regio decreto 9 dicembre 1900, n. 504 alla convenzione dell'Aia.

Il Morelli in una breve acuta nota alla sentenza in esame (2), riconoscendo che la Corte di Appello ha mosso dall'esatto concetto della separazione tra ordinamento internazionale e ordinamenti interni, consente che la norma dell'art. 53 della Convenzione dell'Aia non sia passata nel nostro ordinamento per effetto del regio decreto 9 dicembre 1900, cit., opportunamente rettificando sul punto la motivazione datane dalla Corte (3). Egli

(2) « Efficacia del bottino di guerra nell'ordinamento italiano » in « For. It. » 1948, I, 533.

(3) Inesattamente la Corte ha attribuito al regio decreto in questione il valore di pura e semplice ratifica nei confronti degli altri Stati aderenti alla Convenzione. Si tratta invece di un ordine di esecuzione, che però, come osserva il Morelli, essendo stato dato con norma

ritiene tuttavia che, se pure non per effetto del regio decreto 9 dicembre 1900 cit., si è posta nell'ordinamento giuridico dello Stato italiano una norma che attribuisce alla cattura, in suo danno esercitata dallo Stato nemico belligerante, il valore di modo di acquisto della proprietà. Tale norma egli ritiene posta col procedimento speciale di adattamento automatico del diritto interno alle norme consuetudinarie di diritto internazionale. Questo modo di produzione giuridica è espressamente contemplato da una norma della vigente Costituzione italiana (art. 10 comma 1, che recita: « l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale universalmente riconosciute », norme analoghe esistono in altre recenti costituzioni (4), e si ritiene già implicitamente esistesse una norma del genere nella Costituzione italiana abrogata (5).

L'Autore premessa la dimostrazione che l'articolo 53 della Convenzione dell'Aia è codificazione di una norma consuetudinaria di diritto internazionale, trae la conseguenza che il diritto interno, per lo adattamento previsto dalla sua legge costituzionale deve — in relazione alla facoltà che il diritto internazionale concede agli stati belligeranti di effettuare la cattura su determinate cose di proprietà dell'altro Stato (autorizzandoli perciò a disciplinarla nel proprio diritto come modo di acquisto della proprietà) — attribuire ad essa un effetto corrispondente a quello che si produce nell'ordinamento dello Stato cattore, cioè l'acquisto della proprietà da parte di quello Stato, con l'estinzione del diritto di proprietà nello Stato, cui la cosa apparteneva prima della cattura. Vi è secondo l'opione del Morelli un vero e proprio obbligo, posto dalla norma internazionale, che lo Stato catturato attribuisca nel proprio diritto interno alla cattura lo stesso valore di acquisto della proprietà che gli attribuisce l'ordinamento dello Stato cattore (6).

Di fronte a tale obbligo — per adattamento automatico — s'introdurrebbe nel nostro ordinamento la regola giuridica che attribuisce validità

regolamentare, non poteva incidere sulla disciplina del diritto di proprietà e dei relativi modi di acquisto. Sulla idoneità dell'ordine di esecuzione a porre le sole norme della cui produzione è capace l'atto normativo in cui si concreta cfr. anche PERASSI: *Lezioni di diritto internazionale*, Roma, 1938, vol. II, pag. 33.

(4) Costituzione germanica 1919, art. 4; Spagnola 1931, art. 7; Austriaca 1934, art. 8; Estone 1937, art. 4.

(5) MORELLI: *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale in alcune recenti costituzioni*, in « Riv. di diritto internazionale », 1933, pag. 7, e autori ivi citati in nota 1. Cfr. anche PERASSI: *Lezioni*, cit. vol. II, pag. 27.

(6) MORELLI: *Efficacia del bottino*, cit. — Sulla esistenza di un tale obbligo internazionale il Morelli si richiama alle affermazioni dello HUBER, in *La propriété publique en cas de guerre sur terre*, in « Revue générale de droit international, publique 1913, pag. 663, 664. Ma le pur generiche affermazioni dell'H. sul punto si restringono nell'affermazione di questo solo principio che lo Stato, che subisce la cattura, non può trasferirne

all'acquisto, fatto dal nemico con la cattura di guerra, di cose di proprietà dello Stato italiano.

Il Tribunale di Roma con sentenza del 25 giugno 1948 ha seguito l'opinione del Morelli, senza tuttavia, ci sembra, coglierne il valore. Tra l'altro è giunto all'eterodossa affermazione che, attraverso l'adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale il cittadino diviene titolare degli obblighi e dei diritti creati dalla norma internazionale.

2. La questione che il Morelli ha con magistrale concisione trattata nella nota citata tocca un problema arduo e delicato, e la tesi dall'A. sviluppata risulta chiara e suggestiva. Di fronte ad essa tuttavia crediamo di poter giustificare il nostro contrario convincimento.

Innanzitutto in che consiste l'adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale? E' pacifico che l'ordinamento interno, in relazione a norme che impegnano lo Stato sul piano internazionale, deve creare proprie norme non per l'applicazione — all'interno — della norma internazionale (che si applica nei rapporti tra gli Stati) ma per disciplinare l'attività dei propri soggetti nel modo conforme a dare esecuzione agli impegni internazionali (7).

Alla posizione di tali norme si potrà provvedere con l'attività normativa ordinaria: in tal caso la norma emanata verrà di volta in volta a soddisfare l'esigenza di adattamento del diritto interno alle regole che impegnano lo Stato nel piano internazionale.

il danno sul proprio cittadino in contraddizione al principio di inviolabilità della proprietà privata posto dalla norma internazionale. In applicazione di tal criterio lo H. ritiene che lo Stato occupato deve riconoscere la forza liberatoria di pagamenti fatti al nemico occupante (o a chi da lui ebbe ceduti i titoli di credito) sostituitosi al creditore Stato occupato nella riscossione, perchè altrimenti ignorando tali riscossioni lo Stato occupato farebbe ricadere sul cittadino gli effetti del bottino (che internazionalmente può esercitarsi sul denaro e sui titoli di credito dello Stato). Il suenunciato principio di inviolabilità in guerra della proprietà privata posto dalla norma internazionale, si può senz'altro riconoscere che passi per via di adattamento nel diritto interno; è dunque accoglibile in tali limiti la proposizione dello Huber. Peraltro lo stesso A. rileva che non vi sarebbe contraddizione al principio della inviolabilità della proprietà privata quando lo Stato occupato disponesse l'invalidità dell'acquisto fatto dal cittadino, senza essere in buona fede, di oggetti e di valori, al cui acquisto non poteva essere costretto dal nemico (pag. 664). Una tale ammissione esclude che la cattura bellica sia senz'altro titolo di acquisto in favore del cattore e pertanto, al di fuori della giustificazione sopra accolta, nulla fonda l'affermazione che lo Stato catturato debba riconoscere, come sembra ritenere lo Huber, al fatto in sé della cattura passiva il valore di acquisto della proprietà in favore del cattore.

(7) PERASSI: *Lezioni*, cit. II, pag. 22 e segg.; MORELLI: *Adattamento*, cit., pag. 7.

Si potrà provvedere inoltre con un atto normativo speciale, chiamato ordine di esecuzione, col quale si introducono nel diritto interno le norme necessarie al fine di rendere eseguibili gli impegni assunti dallo Stato con trattati internazionali (8).

Infine si potrà provvedere, in modo specialissimo con un procedimento che introduca nel diritto interno le norme necessarie alla osservanza delle consuetudini internazionali, automaticamente, senza bisogno cioè di una apposita specifica attività normativa (10).

A tale scopo è ispirata la norma dell'art. 10 della Costituzione italiana. Proclamando che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale universalmente riconosciute (norme consuetudinarie costituenti il diritto internazionale generale o comune) la legge costituzionale esprime una volontà concreta, costantemente operativa, che si compiano nel diritto interno le variazioni necessarie a metterlo in armonia con la osservanza delle consuetudini internazionali, attraverso la posizione (modificazione o abrogazione) di norme che impongano ai soggetti del proprio ordinamento determinati comportamenti (10).

A tutta prima può sembrare che l'art. 10 della Costituzione appartenga a quel tipo di norme costituzionali c. d. direttive, che non hanno immediato contenuto di norme giuridiche ma contengono enunciazioni di principio e orientamenti all'indirizzo del legislatore (11). Ma ciò può escludersi considerando i precedenti storici della norma nelle più recenti costituzioni, l'interpretazione concorde di essa da parte degli internazionalisti (12), l'opinione della giurisprudenza (13), e infine la precisa e concordante intenzione del legislatore, quale appare dai lavori preparatori della Costituzione, di creare immediatamente con la norma dell'art. 10 un procedimento per l'adattamento automatico del diritto interno al diritto

internazionale (14). E, d'altra parte, interpretando la norma come pura dichiarazione di principio, sarebbe ingiustificatamente limitata e mutila per il solo riferimento alle norme internazionali consuetudine (universalmente riconosciute).

Ma come si attuerà la volontà della legge costituzionale che nel diritto interno si compiano le variazioni normative necessarie a metterlo in armonia con la osservanza delle consuetudini internazionali? Detta volontà, per il suo valore concreto e attuale, esclude il ricorso a un'ulteriore attività normativa, diretta a quel fine, e quindi postula una necessità di adattamento del diritto interno al diritto internazionale generale, che è immediatamente creativa delle norme giuridiche necessarie al fine di rendere legittimamente eseguibili all'interno gli impegni contemplati dalle consuetudini internazionali.

La norma costituzionale (che potremo chiamare norma sullo adattamento) ha quindi il valore e la funzione di norma sulla produzione giuridica, che contempla la necessità di adattamento come fonte di produzione delle norme idonee a creare la voluta conformità (norme che chiameremo di adattamento) (15).

(14) Cfr. FALZONI, SALERNO e COSENTINI: *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948, pag. 40.

(15) Il PERASSI (*Lezioni*, cit. vol. II, pag. 27), sostiene che la norma costituzionale sull'adattamento sia norma sulla produzione giuridica, ma non precisa la fonte di produzione da essa qualificata.

Ritiene trattarsi di una norma sulla produzione giuridica di tipo singolare, in quanto non contempla un atto o un fatto come idoneo a creare norme giuridiche, ma dà luogo essa stessa al nascere o allo estinguersi di norme di adattamento. Ma in tal caso osserva il MORELLI (*Adattamento*, cit., pag. 14) la norma costituzionale è essa stessa atto di produzione giuridica delle norme di adattamento, che immediatamente essa pone, anche se il contenuto non è determinato, ma determinabile con rinvio alle consuetudini internazionali.

Senonchè il chiarissimo A., osservato che ciò può essere vero solo in relazione alle consuetudini già esistenti alla data di entrata in vigore della costituzione, ritiene che per quelle sopravvenienti la norma costituzionale, ritiene che per quelle sopravvenienti la norma costituzionale funziona come vera e propria norma sulla produzione giuridica che collega al fatto del sorgere di nuova consuetudine internazionale l'effetto di creare le norme necessarie per la sua esecuzione. Ma non sembra giustificato — data l'unicità della esigenza espressa dalla norma costituzionale di adattare il diritto interno a quello internazionale generale e la volontà indifferenziata che l'adattamento si abbia indipendentemente dal momento in cui è sorta la norma internazionale — attribuire alla norma una tale molteplicità di contenuto e di volontà e una duplice funzione facendola a volta a volta atto di produzione o norma sulla produzione. Per giunta nel primo caso si è costretti a fare riferimento a un equivoco concetto di rinvio dal diritto interno al diritto internazionale per determinare il contenuto della norma costituzionale, ed inoltre le norme di adattamento

(8) PERASSI: *Lezioni*, cit. II, pag. 29.

(9) MORELLI: *Adattamento*, cit. pag. 7;

(10) PERASSI e MORELLI: *ut supra*; ANZILOTTI: *Corso di diritto internazionale*, Roma, 1928, pag. 60; ROMANO: *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1929, pag. 44 e *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1931, pag. 316.

(11) Sulla questione delle norme precettive e direttive nella Costituzione da ultimo AZZARITI: *La nuova Costituzione e le leggi anteriori*, in « *Foro It.* », 1948, IV, 81, con citazioni di dottrina; e IANNITI PIROMALLO in nota a sentenza in « *Foro It.* », 1948, IV, 137.

(12) Vedi autori citati in nota 11. Il TRUPEL invece in *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1889, pag. 387, ritiene che al complesso delle consuetudini internazionali corrisponde un complesso di consuetudini interne con esse armonizzanti. La tesi è criticata dal MORELLI *Adattamento*, cit. pag. 7).

(13) Il Tribunale di Chieti nella sentenza 11 giugno 1947, in « *Foro It.* », 1948, I, 373, non esita affermare che in tema di consuetudini internazionali è universalmente ammessa l'esistenza di norme che hanno vigore nei singoli ordinamenti giuridici territoriali e che assicurano l'osservanza delle consuetudini medesime.

Con ciò le consuetudini internazionali non saranno in alcun modo chiamate a integrare il diritto interno e in esso non si rifletteranno, in quanto atti di produzione giuridica appartenenti ad altro

poste immediatamente da quella costituzionale avrebbero tutte a loro volta, senza alcuna giustificazione, la natura e il valore di norme costituzionali, che non si riscontrerebbero invece nelle norme di adattamento rispetto alle quali la legge costituzionale funziona come norma sulla produzione giuridica. Le norme di adattamento aventi carattere costituzionale non potrebbero, poi, essere abrogate o modificate, in costituzione rigida, se non con le forme prestabilite, mentre è certo che le norme di adattamento devono variare in relazione al variare delle consuetudini internazionali, chè anzi è questa la caratteristica dell'adattamento automatico: consentire con carattere di continuità di immediatezza e di completezza l'adeguamento del diritto interno a quello internazionale consuetudinario (PERASSI: *Lezioni*, cit., vol. II, pag. 25). Per altro verso attribuire al fatto del sorgere di nuova consuetudine internazionale (o del modificarsi di una preesistente) il valore di fonte di produzione giuridica nel diritto interno è ancora insufficiente per determinare quale deve essere il contenuto della norma interna. Il fatto del sorgere della consuetudine è di per se stesso una fonte cieca, dato che, per stabilire il contenuto della norma interna, bisogna guardare agli obblighi e ai diritti che la consuetudine istituisce e a cui si deve dare esecuzione, nè più nè meno come deve farsi per stabilire il contenuto delle norme di adattamento relative a consuetudini già esistenti. E come il fatto della esistenza della consuetudine non è elevato a fonte dalla norma costituzionale, così non deve esserlo il fatto del sopravvenire, bastando in ogni caso a produrre la norma interna la necessità che immediatamente — di fronte a impegni derivanti da consuetudini internazionali (non importa quando sorti) — si compiano nel diritto interno le variazioni necessarie a renderli eseguibili. Tanto è vero che può ben sorgere una norma consuetudinaria che non imponga alcuna variazione del diritto interno in quanto questo già contenga sue norme concordanti con la consuetudine nuova, o in quanto quest'ultima esaurisca tutti i suoi effetti sul piano internazionale. Dunque non il solo fatto del sorgere di nuova consuetudine è fonte di norme interne ma solo la necessità di adattamento, allo stesso modo che per le consuetudini preesistenti alla Costituzione vi saranno variazioni del diritto interno solo in relazione ad una effettiva esigenza di norme di adattamento. Supponiamo anzi che al momento della entrata in vigore della costituzione vi sia una norma speciale già in armonia colla consuetudine internazionale, se tal norma venisse poi abrogata nessuna norma di adattamento vi si potrebbe sostituire, dato che la norma costituzionale dopo il momento della sua entrata in vigore non potrebbe funzionare se non rispetto al sorgere di nuove consuetudini. Ci sembra quindi che solo la necessità di adattamento possa rappresentarsi come adeguata fonte delle norme di adattamento, una fonte capace di mantenere la perfetta aderenza tra diritto interno e vicenda delle norme internazionali consuetudinarie, e così capace di riflettere le caratteristiche della completezza e della continuità dell'adattamento che sono essenziali all'Istituto.

ordinamento (16), bensì nel diritto interno si porranno le norme non scritte, introdotte dalla necessità di una regolamentazione idonea e conferente all'esecuzione degli impegni contemplati dalla norma internazionale.

La necessità di adattamento esprimendo, come fonte giuridica (17), le norme interne di adattamento, ne esprime insieme i limiti e il contenuto, che sarà solo quello necessario e sufficiente, come mezzo al fine (18), di rendere operante nel diritto interno un obbligo contemplato dalla consuetudine internazionale, o di rendere esercitabile una facoltà (19), o li porre la qualifica giuridica di situazioni e rapporti non altrimenti disciplinati dal diritto interno e insorgenti dall'esercizio di una attività dello Stato sul piano internazionale (20).

Giova soltanto aggiungere che la esigenza di conformità espressa dalla norma costituzionale, che qualifica la necessità di adattamento come fonte di produzione giuridica, è di indole del tutto interna, corrispondente a una finalità tutta propria dello ordinamento territoriale (unica apprezzabile in una norma costituzionale) che cioè in esso non manchino le norme che valgano a rendere eseguibili gli obblighi ed esercitabili le facoltà contemplate dalla consuetudine internazionale. Il contenuto perciò della norma di adattamento non sarà uguale a quello della norma internazionale, sia perchè diretta a soggetti diversi, sia per la diversità della funzione, sia perchè il collegamento delle due norme sta solo nel rapporto di proporzione al fine dell'adattamento.

L'interprete pertanto nella ricerca delle norme poste col procedimento dell'adattamento automatico dovrà tener presente che tali norme afferisco-

(16) PERASSI: *Lezioni*, cit., pag. 26.

(17) Non la necessità in senso assoluto è fonte di diritto (vedi PERASSI: *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, in « Riv. Dir. Pub. », 1917, pag. 269, 302; MIELE: *Le situazioni di necessità dello Stato*, in « Archivio Dir. Pubbl. », 1936, pag. 377-435; contro ROMANO: *Sui decreti legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina*; in « Riv. Dir. Pub. », 1909, I, 251. *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933, pag. 306), ma la necessità di adattamento implicitamente contemplata come fonte dalla norma costituzionale sull'adattamento.

(18) MORELLI: *Adattamento*, cit., pag. 7 e PERASSI, cit., pag. 27.

(19) Solo in relazione alle norme consuetudinarie internazionali è contemplata la necessità di adattamento come fonte di norme interne idonea a mantenere la conformità voluta dalla costituzione dell'ordinamento giuridico italiano ad esse. In relazione invece a norme internazionali non consuetudinarie l'adattamento del diritto interno potrà avvenire per atto legislativo autonomo o con ordine di esecuzione del trattato. In tal caso si sarà fuori dell'ipotesi dell'adattamento necessario, automatico, contemplato nel testo.

(20) Il valore di quest'ultima ipotesi, dell'estensione della norma di adattamento alla qualificazione di fatti e rapporti eccezionali non altrimenti valutati dall'ordinamento giuridico interno è sviluppato in nota 37.

no immediatamente al diritto interno e devono armonizzare con tutto il suo sistema e che inoltre esse hanno un contenuto autonomo rispetto a quelle internazionali, non trattandosi di un rinvio e comunque di richiamo della norma internazionale nel diritto interno (21), e che pertanto non vi è necessaria coincidenza tra la valutazione che di un fatto faccia la norma internazionale, e quella che ne debba fare l'ordinamento interno.

3. Con quanto osservato se effettivamente l'articolo 53 della Convenzione dell'Aia contemplasse, come ritiene il Morelli, un obbligo dello Stato catturato di attribuire nel proprio ordinamento dello Stato cattore, vi sarebbe in relazione a tale obbligo la necessità di adattare il diritto interno, attribuendo alla cattura passiva il valore di modo di perdita della proprietà per lo Stato catturato e di modo di acquisto per lo Stato cattore.

Ma non ci sembra che l'art. 53 della citata Convenzione contempli un obbligo del genere a carico degli Stati.

Postulata l'esistenza di un tale obbligo, il chiarissimo Autore è costretto a ritenere che esso si riferisca allo Stato, non tanto come a soggetto di diritto internazionale, quanto come a gestore di un ordinamento giuridico, il cui modo di essere viene disciplinato dalla norma internazionale. Ora, pur essendo certo che esistono norme di diritto internazionale che si rivolgano agli Stati al fine di determinare un modo di essere del loro ordinamento interno, tali norme hanno, però, la caratteristica di esigere una variazione del diritto interno che immediatamente risponda a una esigenza di diritto internazionale, cui gli Stati possano soddisfare solo eseguendo tale variazione (22).

Da ciò la conseguenza che la mancata osservanza dell'obbligo di atteggiare in certo modo il proprio ordinamento costituisce per sé illecito interna-

zionale da parte degli Stati obbligati (23). Pertanto tali norme internazionali hanno per oggetto specifico dell'obbligo un'attività dello Stato diretta a porre (o mantenere, modificare, o abrogare) norme giuridiche nel suo ordinamento. E' evidente invece che la norma dell'art. 53, è tutte quelle internazionali che riguardano la guerra, non disciplinano l'attività normativa degli Stati. Invero l'esigenza di diritto internazionale cui si ispira la norma internazionale in esame, non è quella che gli Stati pongano certe norme di diritto interno (il qual fatto resta irrilevante di fronte al diritto internazionale, e solo può rispondere a una esigenza interna di adattamento), ma che si comportino in un certo modo nel fare la guerra, sicché sul piano internazionale acquista rilevanza solo il comportamento degli Stati in guerra, e non la disciplina giuridica che essi diano nel loro ordinamento a fatti di guerra.

Quando però si è escluso che la norma internazionale in esame contenga un obbligo di produzione giuridica, e miri direttamente a disciplinare la valutazione che i singoli Stati devono fare nel proprio ordinamento del fatto della cattura, si deve riconoscere che non è ancora dimostrato che detta norma non contempli altri obblighi, in relazione ad alcuno dei quali si ponga un'esigenza di adattamento nel senso voluto dal Morelli.

Sarà perciò necessario vedere quali obblighi (o facoltà) contempli la norma dell'art. 53 della convenzione dell'Aia, per valutare quali variazioni di diritto interno si debbano ritenere necessarie ri-

in questione, per la materia che disciplina possa essere pienamente osservata senza che gli Stati disciplinino in qualche modo la cattura passiva nel proprio ordinamento. Si pensi invece alla consuetudine internazionale che fissa il principio dell'immunità diplomatica. Essa esige nettamente un modo di essere del diritto interno, perchè senza l'esistenza in questo di una norma di esenzione, i diplomatici sarebbero soggetti ai normali poteri di polizia che lo Stato esercita sullo straniero residente nel suo territorio. La soggezione, solo virtuale, a tale potere di polizia è già violazione della norma internazionale sull'immunità; e, peggio, una norma di diritto interno contraria al principio dell'immunità sarebbe essa stessa violatrice della consuetudine internazionale. Se invece una norma di diritto interno negasse, nell'ambito dell'ordinamento territoriale valore alla cattura passiva non potrebbe essere considerata violativa della consuetudine internazionale (V. *Hüber: op. cit.*, n. 664). La differenza è che mentre la consuetudine internazionale sulla immunità contempla un rapporto tra Stato e Agenti diplomatici, che deve essere disciplinato dal diritto interno dello Stato in cui l'Agente si trova, la consuetudine internazionale relativa al bottino di guerra contempla una relazione tra Stato e Stato che non può essere oggetto di valutazione nel diritto interno non potendo uno Stato derivare diritti e doveri dalla legge di un altro Stato. Cosicché mentre il diplomatico gode di un vero diritto di immunità, lo Stato che esercita la cattura non gode alcuna protezione e non deriva alcun diritto dall'ordinamento dello Stato catturato.

(23) PERASSI: *Lezioni*, cit., pag. 21.

(21) PERASSI: *Lezioni*, cit., vol. II, pag. 26. Cfr. anche ROMANO: *L'ordinamento giuridico I* in « *Annali delle Università Toscane* », 1917, pag. 146. Sulla tesi del rinvio, ANZILLÒTTI: *Corso di diritto internazionale*, 1928, pag. 37, che tuttavia insiste sulle trasformazioni formali e materiali che la forma internazionale subisce nel passare nel diritto interno. Il Morelli è costretto ad usare, sia pure in senso empirico, l'espressione di rinvio per spiegare come si completi di contenuto la norma sull'adattamento che egli ritiene atto di produzione giuridica.

La norma di adattamento — si è già osservato — non riproduce quella internazionale, ma ad essa si informa per la determinazione del suo contenuto che è per così dire complementare sul piano del diritto interno alla norma internazionale.

(22) Porremmo in dubbio che la norma internazionale sul bottino di guerra si preoccupi di imporre una corrispondente valutazione del fatto della cattura tra due distinti ordinamenti giuridici, imponendo tra essi una connessione di funzionamento in modo che la norma interna dello Stato catturato debba determinarsi con rinvio formale (non ricettizio) a quella dell'ordinamento dello Stato cattore. Ci sembra che la legge internazionale

spetto ad essa ai fini dell'adattamento automatico.

La norma internazionale contempla un dovere di rispettare in guerra la proprietà privata, in via assoluta, e i beni di proprietà dello Stato nemico, in quanto non siano beni mobili idonei a essere impiegati per la guerra (24).

Su questi ultimi concede invece una facoltà di cattura, consentendo peraltro allo Stato cattore di appropriarsi definitivamente la cosa catturata, in quanto lo esenta dalla restituzione e da obbligo di indennizzo a cessazione delle ostilità.

In relazione all'obbligo di non appropriarsi della proprietà privata e dei beni dello Stato diversi da quelli mobili idonei allo impiego bellico, si pone manifestamente un'esigenza di adattamento del diritto interno per rendere tale obbligo operante in esso con opportuni comandi e divieti necessari al fine che i singoli e gli organi dello Stato, in particolare delle forze armate, agiscano in conformità dell'obbligo sancito dalla norma internazionale: l'esigenza di adattamento in tale senso è superata nel nostro diritto interno che, legiferando appositamente sulla guerra (legge citata del 1938) ha posto norme che su tal punto sono in armonia con la consuetudine internazionale.

Similmente, in relazione alla facoltà concessa di eseguire la cattura in guerra di determinate cose dello Stato nemico — ove non vi sia del diritto interno una norma *ad hoc* (come vi è per la nostra legge di guerra) — ve ne sarà una di adattamento che contempla la cattura attiva come modo di acquisto della proprietà in favore dello Stato.

Ritiene il Morelli che la norma la quale concede tale facoltà sebbene l'attribuisca allo Stato, come soggetto di diritto internazionale, ha tuttavia per oggetto l'ordinamento interno dello Stato, che così viene autorizzato a porre una norma di adattamento che contempra nel suo ordinamento la cattura come modo di acquisto. L'opinione che il potere attribuito dalla norma internazionale abbia per oggetto l'ordinamento interno dello Stato non ci sembra giustificata. Norme di diritto internazionale che abbiano per oggetto l'ordinamento territoriale non possono essere altre, come sopra si è ritenuto, di quelle aventi per specifico contenuto l'obbligo dello Stato (meno che mai l'autorizzazione) di atteggiare in certo modo il diritto interno. Ora nè qui ricorre tale ipotesi, nè ha valore dire che lo Stato è autorizzato a porre una norma, perchè, per la sua sovranità, essa ha un potere autonomo di porre norme giuridiche, salvo un limite negativo che esso riconosca, ma senza bisogno di alcuna facultazione estranea al suo potere di produrre norme giuridiche. Il fenomeno di adattamento del diritto interno (nel senso di qualificare il fatto della cattura, permesso dal diritto internazionale, come modo di acquisto della proprietà) si verificherà non perchè voluto dalla

norma internazionale, ma solo perchè necessario alla esigenza di rendere legittimamente operante nel diritto interno la facoltà che lo Stato ha sul piano internazionale.

Ma, si può domandare se, come lo Stato, in relazione al potere (o facoltà) di cattura conferitogli dalla norma internazionale, ne ponga una che attribuisce all'esercizio di tale potere il valore di modo di acquisto della proprietà, non debba riconoscere al potere legittimamente esercitato dallo Stato nemico ai suoi danni, lo stesso valore giuridico. Ma qui bisogna tenere presente la distinzione tra ordinamento internazionale e ordinamento interno. Sul piano del primo la cattura è nei confronti dello Stato catturato un fatto lecito in quanto esercizio di un legittimo potere. Ma agli effetti del diritto interno non è necessario nè sufficiente qualificare giuridicamente tale fatto per connestare una situazione di diritto in favore di un soggetto estraneo alla economia del proprio ordinamento. Esercitata la cattura, lo Stato nemico conseguirà certi effetti di diritto civile secondo il proprio ordinamento, indipendentemente da un riconoscimento giuridico che debba prestargli il diritto dello Stato catturato, di fronte al quale il cattore non è destinatario di norme giuridiche, da cui possa trarre beneficio o nocimento.

Nè può ritenersi che l'obbligo dello Stato catturato di attribuire la qualificazione di modo di acquisto della proprietà alla cattura passiva nasca dal suo assoggettamento sul piano internazionale al legittimo esercizio del potere di cattura da parte dello Stato nemico.

E' ben noto che, in relazione ad un potere, non si pone mai un obbligo dell'assoggettato al potere stesso. I soggetti che stanno di fronte al titolare del potere, e che possono qualificarsi i soggetti passivi, ne risentono soltanto gli effetti svantaggiosi, senza giuridica possibilità di sfuggirli: vi è per loro una necessità e non un obbligo. Questo vincola la volontà, non la sopprime, anzi presuppone che essa intervenga; invece il potere si esercita nonostante la volontà contraria del soggetto passivo, che non è tenuto neppure ad un *pacti* (25). Cosicché di fronte allo esercizio del potere di cattura non nasce alcun obbligo (è assurdo pensare a un concorso di volontà o ad una tolleranza) nello Stato catturato, e quindi manca ogni giustificazione per supporre un adattamento del diritto interno al diritto internazionale, per attribuire all'esercizio di quel potere il valore di modo di acquisto della proprietà in favore del cattore.

Ma un'altra obiezione giova eliminare. Si può dire che la cattura è esercizio di un vero e proprio diritto, del diritto di bottino tradizionalmente riconosciuto dall'ordinamento internazionale in favore degli Stati: di fronte al diritto vi sarebbe un obbligo che potrebbe giustificare l'adattamento del diritto interno dello Stato obbligato.

Ma non ci sembra vero che il diritto internazionale contempra esso stesso l'esercizio della cattura

(24) Sui Beni dello Stato che possono essere oggetto di bottino di guerra cfr. HÜBER: *La proprietà*, cit., pag. 667 e segg.

(25) ROMANO: *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, voce: Poteri-Potestà, pag. 187.

come modo di acquisto della proprietà della cosa. Vero è che si parla tradizionalmente di diritto di bottino, che si riconosce la facoltà dello Stato cattore di utilizzare le cose oggetto di bottino, di spedirle nel suo Paese, di venderle, di distruggerle (26). Ma tali facoltà attengono al diritto interno dello Stato cattore, e sono possibili soltanto in quanto esso attribuisca nel proprio ordinamento alla cattura il valore di modo di acquisto della proprietà. Parlando di diritto e delle facoltà (come manifestazioni di esso) summenzionate sul piano dell'ordinamento internazionale si cade, a nostro avviso, in una erronea trasposizione, portando valutazioni di diritto interno in un ordinamento che non può contemplare fenomeni estranei alla sua sfera di disciplina. Sul piano internazionale la facoltà di catturare e quella di usare (dal punto di vista internazionale l'alienazione della cosa è puro modo di uso) o di distruggere le cose oggetto di bottino, esiste solo come limitata legittimazione della violenza sulle cose in guerra.

La norma che contempla tale facoltà non solo pone in rigido limite rispetto alla facoltà indiscriminata di appropriazione concessa secondo l'antico diritto di guerra, quando si considerava che il nemico (Stato e cittadino) non godesse alcun diritto, e che per conseguenza ogni proprietà pubblica e privata potesse essere distrutta o occupata come cosa *nullius* (28); ma muta l'apprezzamento giuridico del fatto non più assolutamente basata su tale o analoghe concezioni (29).

Le norme internazionali che disciplinano la condotta della guerra non hanno in nessun modo di mira la creazione di diritti per sanzionare vantaggi patrimoniali conseguiti dai belligeranti, benché mirano soltanto a disciplinare il fenomeno storico incontentibile della guerra con l'intento di temperare lo sconfinato ricorso ad ogni forma di violenza (29).

In tempo di guerra l'ordinamento internazionale non vieta il compimento di certe azioni, ma nemmeno interviene con le sue norme a proteggerle e a garantirle, nè riconosce agli stati alcun diritto soggettivo al riguardo (30). La norma internazionale di guerra mira a stabilire entro quali limiti la violenza può essere esercitata: è consentito uccidere, ferire, distruggere, vite ed averi, catturare persone impadronirsi di cose, insomma ogni mezzo violento può dirsi lecito (31) purchè esercitato nei limiti previsti dalla norma internazionale. Pertanto nel diritto internazionale la sottrazione al nemico dei beni che gli possono servire per fare

la guerra, al fine di fiaccarne la resistenza, anche col rivolgerli contro di lui (o col distruggerli o con lo scambiarli con altri beni), è un mezzo lecito, non esercizio di diritto, come non è esercizio di diritto alcuna altra forma di violenza bellica. Già si è molto concesso rappresentando la cattura come esercizio di un potere sul piano internazionale, quando si dovrebbe parlare solo di compimento di un fatto di violenza, entro certi limiti, legittimato dalla consuetudine internazionale.

Tale fatto si colora della veste del diritto (soggettivo) solo attraverso la qualifica che l'ordinamento interno degli Stati gli assegna di acquisto della proprietà, fenomeno che verificandosi nell'ordinamento interno di ciascun Stato quivi esaurisce i suoi effetti, e non può condizionare la qualifica giuridica che a tal fatto dia l'ordinamento dello Stato catturato.

Vi è soltanto di vero che il diritto internazionale, non contemplando, nel caso della cattura delle cose indicate al primo comma dell'art. 53 della Convenzione dell'Aia, un obbligo di restituzione a fine guerra, permette che nel diritto interno la cattura possa essere qualificata come modo di acquisto della proprietà. La norma internazionale cioè rimuove un limite negativo, ma non fonda il diritto positivamente: vi è soltanto una condizione di compatibilità tra la disciplina internazionale della cattura e l'acquisto della proprietà che avviene sul piano del diritto interno (32).

Nessun obbligo vi è per il diritto internazionale che lo Stato catturato assicuri il riconoscimento del diritto di proprietà al cattore nel proprio ordinamento (33) nè al momento in cui la cattura si esercita (in quanto questa si attua in linea di fatto, e meglio di forza resistita) nè in momenti successivi, chè anzi lo Stato catturato tenderà, nel corso della guerra, al riacquisto della cosa perduta, e non potrà attribuire a un fatto del tutto precario — specie finchè la guerra è combattuta — un valore giuridico definitivo.

Cosicchè riacquistando lo Stato la cosa catturata non si potrà ritenere che l'acquisto *ex novo* a titolo originario, ma eserciterà una reazione a uno

(32) Tale effetto di diritto interno che si realizza negli ordinamenti territoriali, quanto meno per consuetudine, non importa però l'esistenza di una norma consuetudinaria internazionale che attribuisca al fatto della cattura la qualifica di modo di acquisto della proprietà. Le affermazioni che in tal senso possono trovarsi stanno sullo equivoco di trasporre effetti di diritto interno sul piano internazionale specialmente in dipendenza del fatto pur certo che lo acquisto della proprietà si rifletterà a sua volta sul piano internazionale, ma solo per le relazioni da Stato a Stato, ad es. nave catturata che alzi la bandiera dello Stato cattore (beninteso che la preda nella guerra sul mare sia tutt'altra regolamentazione internazionale).

(33) Sul principio che l'ordinamento interno dello Stato occupato non debba mai riconoscere nè garantire allo Stato, occupante quanto consegue con l'esercizio della violenza, legittimo secondo il diritto internazionale vedi BALLADORE-PAGLIERI: *La guerra*, cit., pag. 163.

(26) HÜBER: *La proprietà*, cit. e autori ivi citati, a pag. 662.

(27) HÜBER: *op. cit.*, pag. 662. Si ripensi alla distinzione di GROZIANA: *Memoria tra guerra iure naturali e iure gentium*.

(28) BALLADORE-PALLIERI: *La guerra* in « Trattato di diritto internazionale » diretto da Fedozzi, pag. 167.

(29) CAVAGLIERI: *Diritto e violenza nei rapporti internazionali* in « Riv. Dir. Int. », 1933, pag.

(30) BALLADORE-PAGLIERI: *op. cit.*, pag. 163.

(31) BALLADORE-PALLIERI: *ibidem*, pag. 188.

spossestamento (legittimo sul piano internazionale), attraverso la quale rivivrà il suo diritto di proprietà sulla cosa (34).

In conclusione manca ogni esigenza di adattamento del diritto interno al diritto internazionale, perchè la norma consuetudinaria in esame non contempla obblighi dello Stato catturato che debbano riflettersi in disposizioni del diritto interno che investano di alcuna giuridica qualifica la cattura passiva. Questa resta di fronte al nostro ordinamento un puro fatto, che non ottiene il valore di modo di acquisto della proprietà a favore dello Stato cattore (35).

4. Si è già visto che non vi è necessaria coincidenza tra la valutazione che di un fatto faccia la norma internazionale, e quella che debba farne il diritto interno, e ciò particolarmente in quanto certi fatti o rapporti, regolati dalla consuetudine internazionale, non possono per se stessi essere oggetto di valutazione di diritto interno.

Così una norma internazionale che qualifichi una relazione tra Stati, non può diventare per adattamento norma di diritto interno, perchè è, per definizione, sottratto all'ordinamento territoriale di regolare rapporti tra soggetti sovrani dotati di personalità giuridica internazionale. Da ciò consegue che il diritto interno non può contenere al-

cuna norma che contempra la cattura passiva come modo d'acquisto della proprietà per lo Stato cattore, dato che in tal caso la norma interna qualificherebbe un rapporto tra Stato catturato e Stato cattore, rapporto che per la natura dei soggetti non può essere oggetto di valutazione da parte di una norma interna, ma solo di una norma internazionale.

Invece è evidente che la cattura attiva può essere valutata dall'ordinamento interno in quanto questo non prende in considerazione una relazione con l'altro Stato, ma puramente e semplicemente gli obblighi dei soggetti di diritto interno (per esempio quello rivolto ai cittadini e agli organi dello Stato di rispettare in guerra la proprietà privata nemica), e gli effetti che in esso consegue la cattura con l'attribuzione della proprietà del bene catturato allo Stato, ad esclusione di ogni altro soggetto del suo ordinamento, e con la conseguenza che possa legittimamente esercitare tutte le facoltà che derivano dall'acquisizione della proprietà.

Neanche si può ritenere che la norma interna debba considerarsi posta in relazione alla necessità di disciplinare un rapporto non altrimenti qualificabile, e che invece può trarre la sua valutazione con riferimento alla norma internazionale (36).

(34) Se invece si dovesse ritenere che lo Stato catturato sia obbligato a riconoscere nel proprio diritto interno la cattura come modo di acquisto della proprietà del nemico si legittimerebbe una conseguenza che nessuno Stato può essere disposto ad accettare, perchè in tal caso basterà che il nemico occupante ceda la proprietà delle cose catturate a un qualsiasi cittadino anche dello Stato occupato, perchè questo non possa recuperarle nel corso della guerra essendo vietata l'apprensione di cose di proprietà privata. Con l'aggravante che sarà favorita in momenti di crisi bellica la vendita di cose catturate sullo stesso territorio occupato ricevendo il nemico in cambio denari e valori di facile asportazione e reimpiego in guerra.

(35) Con ciò non si vuol dire che l'acquisto della proprietà della cosa verificatosi nell'ordinamento dello Stato cattore non possa mai spiegare effetti o trovare riconoscimento nello Stato italiano.

Certo è che il rapporto tra Stato rivendicante e cittadino va risolto solo in relazione all'ordinamento giuridico italiano, e che, dal punto di vista di questo, poichè il cattore non acquista la proprietà della cosa catturata non ha la capacità di alienarla. E' peraltro certo che la validità di un contratto in cui intervengono parti appartenenti a diversi ordinamenti giuridici va guardata dal punto di vista che al riguardo occorre praticamente conoscere (MORELLI: *Lezioni*, cit., pag. 6). La rivendica invece non potrà essere esercitata contro il cittadino straniero (è superfluo e incongruente notare che non potrà esercitarsi verso lo Stato cattore) acquirente dal cattore, in quanto la controversia tra Stato italiano e cittadino straniero andrebbe risolta secondo le norme di diritto internazionale privato vigenti nel nostro ordinamento, ed allora per decidere della validità dell'alienazione si dovrà fare riferimento alla legge nazionale dell'alienante (cfr. MORELLI: *Lezioni*, cit., pag. 68, n. 29).

(36) La voluta conformità tra ordinamento interno e diritto internazionale generale può valere anche a porre le norme necessarie per valutare situazioni, fatti e rapporti non altrimenti disciplinati dal diritto interno per il carattere di eccezionalità e imprevedibilità che li caratterizza, e connessi a quel particolare momento di crisi che in uno Stato induce l'occupazione bellica. Quale la valutazione che l'ordinamento dovrà fare quando, cessata la crisi dell'occupazione, dovrà riassorbire e valutare tali fatti e circostanze? Lungi dal volere affrontare questo tema (vedi sull'argomento GIANNINI: *Norme delle autorità occupanti e diritto dei privati* in « *Giur. cass. civ.* », 45, n. II, 353; MONACO: *La revoca degli atti amministrativi emessi durante l'occupazione di armistizio*, ibidem, pag....; CAPOTORTI: *Sulla valutazione.....*) si vuol sottolineare il ruolo importante che può spettare nella ricerca delle norme idonee a disciplinare la materia, il principio dello adattamento del diritto interno alla norma internazionale.

Un caso interessante si offre nella situazione del cittadino che si è visto costretto in regime di occupazione a pagare il suo debito verso lo Stato al nemico occupante. E' il pagamento liberatorio secondo il diritto interno? La risposta è data alla nota (6) pag. ... seguendo il criterio dello Hüber: lo Stato deve attribuire efficacia liberatoria a tale pagamento per il principio della inviolabilità della proprietà privata accolto per adattamento nel suo ordinamento. Ma non si deve cadere nell'equivoco di riferirsi direttamente alla norma internazionale, anzichè alla correlativa norma di adattamento. Far dipendere la disciplina del diritto interno dal fatto che lo Stato occupante avesse o non internazionalmente il potere di pretendere il pagamento è valutazione di diritto internazionale e non di diritto interno la soluzione negativa può riflettersi solo nei confronti dello Stato che ha commesso l'illecito internazionale e nei cui con-



Si potrebbe dire cioè che, se il diritto italiano non qualificasse in alcun modo la cattura passiva, non si potrebbero al suo confronto giudicare gli effetti dell'atto di disposizione che lo Stato cattore faccia di cosa catturata in favore di cittadino italiano.

Un tale rapporto invece è già regolato nel diritto interno da tutto il sistema delle norme, che disciplinano la condizione giuridica dei beni dello Stato e che si risolvono in maniera sistematica nel cosiddetto regime amministrativo dei beni pub-

fronti più solo giocare la sanzione di illegittimità di cui virtualmente almeno è tenuto a rispondere mentre del diritto interno varrà invece il criterio su enunciato di non trasferibilità del danno di bottino dallo Stato sul cittadino, non importa se l'esercizio del bottino illegittimo dal punto di vista internazionale. Diverso il caso, ma vevolvi le suestoste considerazioni per l'ipotesi di requisizione di un credito di privato cittadino quando la norma internazionale non la consentiva. Anche in tal caso l'ordinamento interno, per adattamento, di fronte al potere di requisizione (bene o male esercitato dal soggetto internazionale) deve attribuire valor giuridico al fatto del privato che subendo tale potere pagò il credito requisito. Il caso è stato deciso in senso contrario dal Tribunale di Firenze, sentenza 31 luglio 1945 in « Riv. Cass. Civ. », 1945, II, 403, come se il comportamento del privato potesse essere qualificato alla stregua della legge internazionale.

L'Alessi annotando la sentenza nella citata Rivista, censura tale decisione affermando appunto il valore giuridico del pagamento. In tema di requisizioni vi è poi una diffusa giurisprudenza (vedi sentenza Tribunale Firenze 10 dicembre 1945 con nota critica di Capotorti in « Foro It. », 1947; Tribunale Ancona 15 dicembre 1947, « Foro It. I, 48, I, 371; Tribunale Chieti 11 giugno 1947, *ibidem*, 372; Tribunale Pesaro 7 febbraio 1947, « Foro It. », 48, I, 180) che risolve il problema della rivendicabilità della cosa requisita nei confronti dello attuale possessore secondo che la requisizione fu operata legittimamente nel qual caso si ritiene valesse ad attribuire il titolo di proprietario al requisitore oppure no nel qual caso infatti viene qualificata come rafia. Ma ci sembra che queste valutazioni che possono incidere tra soggetti internazionali non sono idonee a risolvere i rapporti di diritto interno. Il risultato pratico può essere che chi ebbe cosa male requisita sia esposto alla rivendica anche se l'ebbe in pagamento di un bene a sua volta requisitogli, mentre chi possiede cosa bene requisita, anche se l'acquistò per speculazione sarebbe garantito dalla rivendica. In linea di principio non sembra che agli effetti del diritto interno la requisizione anche se inrazionalmente legittima attribuisca la proprietà al requisitore. Altro è che la requisizione effettuata secondo le norme del diritto interno produca certi effetti da esso disciplinati, altro è che un istituto solo analogo, ispirato da diversi criteri e ragioni pratiche e radicato in un altro ordinamento possa sortire gli stessi effetti. Il diritto interno si limiterà ad attribuire giuridicità al fatto (in se stesso) della requisizione a diversi fini che qui non è possibile valutare e al conseguito pagamento del bene requisito, ma non vi è ragione perchè attribuisca a quel fatto il valore di acquisto della proprietà. Del resto tale effetto non ci sembra possa desumersi

blici (37). Tale sistema normativo non solo non consente, ma ripudia l'ammissione nel diritto interno di una norma che contempra la cattura passiva come modo di perdita dello Stato della proprietà di beni indisponibili e come modo di acquisto in favore dell'altro Stato, tanto più quando si voglia trarne la conseguenza del valido acquisto in favore del cittadino italiano acquirente dallo Stato nemico cattore.

I beni dello Stato si distinguono in demaniali, e patrimoniali indisponibili e disponibili. Si è già visto (cfr. nota 1) che il problema in esame non può praticamente riguardare che i beni del patrimonio indisponibile. La condizione giuridica di questi è fissata dall'art. 828 Codice civile, con richiamo alle norme amministrative speciali. E' pacifico in dottrina che i beni del patrimonio indisponibile sono soggetti al regime della proprietà privata (38), e non a quello della proprietà pubblica (beni demaniali), e quindi per essi non si può parlare in linea assoluta di inalienabilità, intrasmissibilità e imprescrittibilità. Ma è altresì vero che rispetto alla categoria del patrimonio indisponibile sussistono regole particolari, prima fra tutte quella dell'828 Codice civile, che costituiscono *ius singulare* rispetto alla disciplina comune della proprietà privata (39).

L'art. 828, pur avendo limitato il principio di assoluta inalienabilità dei beni del patrimonio indisponibile fissato dalle leggi amministrative anteriori (art. 9 del Regolamento 23 maggio 1924, n. 827), ha mantenuto per essi una inalienabilità relativa, che dura finchè sia mantenuto in atto, per volontà dell'Amministrazione, la destinazione del bene a pubblico servizio.

La differenza tra inalienabilità del bene demaniale e quella del bene patrimoniale indisponibile (40) sta nel fatto che la prima è assoluta, cioè non consente in alcun modo e in nessun momento che i beni demaniali siano oggetto di negozi giuridici privati, e ciò per l'appartenenza necessaria del bene in quanto demaniale allo Stato (42): la seconda è relativa, per la mancanza di necessità dell'appartenenza del bene, ed il vincolo di indisponibilità (inalienabilità, cioè intrasferibilità del bene per negozio giuridico privato) nasce solo dalla volontà amministrativa di destinazione del bene

neppure dalla norma internazionale che tra i limiti che prevede dovrebbe escludere la facoltà di fare commercio della cosa requisita (art. 52 convenzione dell'Aia.). Il limite alla rivendicabilità sarà piuttosto talvolta nell'art. 1153 Codice civile ma non sembra possa sottoscrivere alla sentenza citata del Tribunale di Pesaro secondo la quale se il bene fu requisito regolarmente passò in proprietà dell'occupante e chiunque ne venne poi in possesso è garantito contro la rivendica dell'originario proprietario.

(37) ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*, Milano, 1946, Vol. IV, Capo I.

(38) ZANOBINI: *ibidem*, pag. 100.

(39) ZANOBINI: *ibidem*, pag. 101.

(40) GUICCIARDI: *Il Demanio*, Padova, 1934, pag. 375.

(41) GUICCIARDI: *op. cit.*, pag. 8.

a pubblico servizio. Tale volontà è più o meno discrezionale, andando da un massimo di vincolo come per le foreste, le miniere, ecc. (dove però l'Amministrazione può sempre far cessare l'indisponibilità quando il bene non sia più idoneo al fine che ne richiede il vincolo, (v. regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, articoli 107, 109; legge 1° giugno 1939, n. 1089, articoli 23, 24) ad un massimo di discrezionalità, che consiste nella destinazione di cose mobili a un pubblico servizio.

L'effetto di tale discrezionale vincolo della cosa alla destinazione è che, finchè questa dura, essa è inalienabile (indisponibile), in quanto non è lecito nè possibile che muti destinazione se non dopo che questa sia cessata nei modi previsti dalle leggi amministrative (43). Non a caso lo Zanobini afferma che il mutamento di destinazione non è nè lecito nè possibile per la sanzione dell'art. 828 Codice civile.

E' noto che le norme che pongono divieti non operano soltanto nel campo del lecito, ma altresì in quello del possibile giuridico (44). La sanzione dell'impossibile giuridico non impedisce che il fatto si compia, ma che esso sia capace di produrre effetti giuridici: dunque l'alienazione di un bene indisponibile, in costanza del vincolo posto dalla volontà amministrativa col destinarlo a pubblico servizio, anche se si verifica, non solo è affetta dalla sanzione dell'illecito, ma altresì da quella dell'impossibile giuridico, cioè non è produttiva di effetti giuridici per l'ordinamento italiano. La vendita fatta dal nemico cattore di un bene indisponibile dello Stato mutandone così violentemente la destinazione, è improduttiva di ogni effetto giuridico nel nostro ordinamento (44).

Nè può pensarsi che tale vendita sia semplicemente annullabile, su iniziativa dell'Amministrazione, e non radicalmente nulla, in quanto tale tesi se anche potrebbe trovare una certa giustificazione in relazione alle vendite di beni del patrimonio indisponibile compiute da organi della Amministrazione italiana senza l'osservanza delle particolari disposizioni delle leggi di contabilità, come ritiene ad esempio lo Zanobini (45) non potrebbe in alcun modo essere accolta nei casi in cui le vendite stesse non seguono per manifestazione di volontà di organi dell'Amministrazione italiana, ma per volontà dell'organo dello Stato

occupante, che a tale Amministrazione è estraneo e che giustifica il suo potere solo per il fatto della violenza bellica.

5. Coticchè la cattura eseguita dallo Stato nemico su bene del patrimonio indisponibile non è capace di rendere il bene trasferibile secondo l'ordinamento giuridico italiano, perchè l'atto di violenza bellica non può essere nel nostro diritto sostitutivo della volontà amministrativa, che è sola idonea a far cessare la condizione di inalienabilità dei beni creata dal vincolo amministrativo della destinazione del bene stesso al pubblico servizio; ed appena l'Amministrazione sarà in grado di reagire allo spossessamento potrà riacquistare il bene presso il cittadino italiano che, senza effetti giuridici, per il nostro ordinamento, l'ha acquistato dal cattore.

Come bene accenna la Corte d'Appello di Roma, nessuno può essere costretto ad acquistare qualcosa dal nemico, e il rapporto da lui contratto col nemico, non solo non consegue effetti giuridici nel nostro diritto, ma neppure dal punto di vista morale e da quello del buon costume (inteso in senso ampio) merita protezione giuridica, perchè il cittadino italiano con lo scambio di cose ha evidentemente e liberamente prestato al nemico, in danno del suo Paese, un'utilità da quello ambita. Quindi neppure il principio, che per adattamento si pone nel nostro ordinamento, della inviolabilità della proprietà privata, è applicabile nella specie a protezione dell'acquirente.

Da ultimo si osserva che la cattura passiva non può essere contemplata dal nostro ordinamento come modo di perdita, di diritto, della cosa. Lo Zanobini (46) dopo avere enumerato i modi d'acquisto di diritto pubblico, includendovi il bottino di guerra (più precisamente del Vitta che parla di modo d'acquisto di diritto internazionale) (49), non lo considera affatto tra i modi di perdita, e non foss'altro per parallelismo, l'ipotesi non poteva sfuggire al chiarissimo Autore. E' che i modi di perdita di diritto pubblico consistono nell'assoggettamento dello Stato ad altrui fondate pretese giuridiche, si tratta cioè di casi in cui le ragioni di proprietà dello Stato devono cedere all'altrui diritto. Così è per la retrocessione, l'espropriazione per pubblica utilità, l'espropriazione

(42) ZANOBINI: *op. cit.*, pag. 101.

(43) Sulle categorie del *licere* e del *posse* nel diritto cfr. AUGUSTO THON: *Rechtsnorm und subjectivesrecht*, trad. it., Cedam, 1939, pag. 20.

(44) Il Tribunale di Roma nella citata sentenza 25 giugno 1948 ha ritenuto che poichè le norme dello Stato occupato non vincolano lo Stato occupante, questo non era tenuto ad osservare per l'alienazione di un bene indisponibile catturato le forme e i modi previsti dalla legge italiana. Ciò è del tutto pacifico ma non toglie che il fatto comunque e da chiunque posto in essere di mutare destinazione al bene, senza e in contraddizione alla volontà dell'Amministrazione, resta improduttivo di effetti giuridici di fronte al nostro ordinamento, per la ricordata impossibilità giuridica sancita dall'art. 828 Codice civile.

(45) ZANOBINI: *op. loc. cit.*, pag. 102. Il VITTA nella nuova edizione del *Corso di Diritto Amministrativo*, Torino 1948, pag. 270, accede alla tesi dello Zanobini contro l'opinione anteriormente sostenuta.

(46) La contraria affermazione nella citata nuova edizione del *Corso di Diritto Amministrativo* del VITTA non è in alcun modo giustificata dall'autore e sembra portare a conseguenze non consentite l'accettazione della tesi dell'annullabilità e non nullità della vendita viziata nel modo e nelle forme. Lo ZANOBINI ammette solo l'acquisto per usucapione dei beni indisponibili (*op. loc. cit.*, pagg. 102 e 134).

(47) ZANOBINI: *op. loc. cit.*, pag. 129.

(48) VITTA: *op. cit.*, pagg. 259.

esecutiva, che sono i modi di perdita della proprietà, di diritto pubblico, contemplati dal nostro ordinamento (50). Al contrario il nemico cattore non ha alcuna pretesa giuridica che l'ordinamento italiano gli assicuri, nè acquista la cosa in virtù di diritto, ma di fatto, in quanto l'ordinamento italiano non contempla un conflitto fra i due Stati dando a uno dei due la protezione che si risolve nell'attribuzione di un diritto soggettivo. La cattura non è che violento spossessamento cui lo Stato non ha avuto la forza di reagire, e contro il quale non ha sul piano internazionale il diritto di reagire, trattandosi di fatto legittimo di guerra.

La riprova è che la situazione non cambia agli effetti del diritto interno se lo Stato venga spossessato di cosa che, secondo la legge internazionale, non poteva essere oggetto di bottino di guerra.

Non è che in tal caso non perda la cosa (se la retrocessione è infondata, se l'esecuzione non ha giusto titolo, se l'espropriazione è viziata, lo Stato non perde la proprietà perchè questi sono veri modi di perdita di diritto), la perde ugualmente,

---

(50) ZANOBINI: *op. loc. cit.*, pag. 132 e seguenti.

ma solo perchè di fatto ne è spossessato. Contro questo fatto non ha in nessun caso rimedi giuridici di ordine interno (che non potrebbero mancare se il fatto fosse disciplinato dal diritto interno) e solo può per la via diplomatica o avanti le competenti Autorità internazionali far valere le sue ragioni radicate solo nell'ordinamento internazionale (51).

---

(51) Nell'opinione sostenuta sul testo sembra conforti il considerare a quali effetti potrebbe condurre la tesi che la cattura passiva, per obbligo internazionale, debba esser considerata dal nostro ordinamento come attributiva della proprietà delle cose catturate allo Stato cattore se ad es. verghe d'oro costituenti tesoro dello Stato fossero catturate e poi dal cattore cedute a cittadino italiano, lo Stato dovrebbe riconoscere quest'ultimo legittimo proprietario, e non potrebbe, neppure con legge speciale disporre il recupero del tesoro, perchè una tale norma annullerebbe gli effetti del regolare trapasso di proprietà e violerebbe l'obbligo internazionale, che lo Stato ha di riconoscere nel suo ordinamento la cattura passiva come modo di perdita del suo diritto sulla cosa e come modo di acquisto in favore del Cattore (contra vedi HÜBER: *op. cit.*, pag. 664).

**Avv. GIUSEPPE MANZARI**

# NOTE DI DOTTRINA

G. AULETTA: **Risarcimento del danno e prezzo di imperio.** (« Riv. Dir. Comm. 1949. I, 1 »).

Premette anzitutto l'A. come profondo sia il contrasto in giurisprudenza fra le Magistrature di merito e la Corte Suprema sull'argomento: le prime (App. Genova 31 gennaio 1946, in « Giur. It. », 1946, I, 2, 304; Tribunale Torino, 16 febbraio 1946, ivi 1946, I, 2, 266; Tribunale Napoli 22 luglio 1946, « Foro It. » 1946, I, 829; Tribunale Bergamo 31 luglio 1946, « Mon. Trib. » 1946, 245, App. Milano, 8 luglio 1947, ivi, 1947, 277) sono decisamente orientate nel senso che per la determinazione del risarcimento del danno — contrattuale od extra contrattuale — si debba tener conto dei prezzi di mercato nero, e ciò sostengono facendo appello soprattutto a ragioni equitative; la seconda ha invece statuito in senso del tutto opposto (Cass. Brescia, 12 agosto 1944, in « Giur. It. », ed. Torino 1944, I, 1 87; Cass. 25 maggio 1948, n. 811, in « Riv. Dir. Comm. », 1949, II, 10 e « Foro It. », 1948, I, 921).

La dottrina (GRASSETTI, in « Giur. It. », 1947, I, 2, 265, e AMORTH, in « Temi » 1947, 423) dal suo canto segue la opinione della Cassazione, pur manifestando dei dubbi e facendo presente che la soluzione non appaga del tutto e non sempre appare soddisfacente.

In Francia si nota invece un rovesciamento delle posizioni: mentre la giurisprudenza appare orientata verso una larga valutazione, nel senso che i prezzi bloccati non possono riguardare la determinazione dei danni, che vanno calcolati secondo il valore effettivo dei beni di cui il patrimonio è stato privato, la dottrina invece è divisa fra le opposte tesi.

L'A. critica sia la posizione della dottrina che quella manifestata dal S.C.

Il Grassetto e l'Amorth fanno una distinzione fra due casi: 1) il bene si trova sul mercato, ed in tal caso il danno deve essere valutato secondo il prezzo di imperio; 2) il bene non si trova sul mercato (per una qualsiasi ragione), ed allora deve soccorrere una valutazione equitativa del giudice; se poi il bene è contingentato il danneggiato deve dar la prova di aver ricevuto la merce in regolare assegnazione. E l'A. è d'accordo per il primo caso, non per il secondo, perchè un valore del bene esiste, ed è il valore di uso, al quale bisogna perciò rifarsi.

Quanto agli argomenti addotti dal Supremo Collegio nella citata sentenza 29 maggio 1948, n. 811, l'A. ritiene non siano consistenti. Non il primo (i prezzi di imperio vengono fissati non solo per determinare il prezzo contrattuale, ma anche per determinare il risarcimento del danno derivante dal mancato godimento o dalla perdita del bene), perchè è una non dimostrata affermazione circa una pretesa *ratio legis*, mentre è chiaro che il legislatore voleva soltanto limitare l'ascesa dei prezzi. E neppure il secondo (i prezzi di mercato nero sono illeciti, e il danneggiato, ricorrendo a tale mercato compie un atto illecito, del quale non può giovarsi).

Ora da un lato si può osservare che non sempre è necessario che il danneggiato proceda all'acquisto del bene perduto, mentre il prezzo di mercato nero serve solo come riferimento per la valutazione del danno; dall'altro è agevole notare — secondo l'A. — che nessun illecito sarebbe compiuto dall'acquirente.

Non un illecito penale, salvo che non abbia egli indotto il venditore a cedergli la merce (e a questo riguardo numerose son le pronunce giurisprudenziali); e neppure un illecito civile, posto che, a sensi dell'art. 2033 c.c., egli ha anzi diritto alla restituzione del sovrapprezzo (che peraltro spesso è stato negato, in molte fattispecie, proprio in funzione della illiceità dell'atto di acquisto avvenuto in spregio delle norme sul blocco dei prezzi). Lo stesso A. non nega peraltro che la sua tesi possa cagionare perplessità: essa non può trovare applicazione in tutti i casi, e certo ne rimangono escluse le ipotesi di acquisto di merci contingentate, perchè in questo caso l'attività dell'acquirente è senza dubbio illecita.

Ma la soluzione del problema, secondo l'A. scaturisce da una diversa sua impostazione.

Nella valutazione del danno per la perdita di un bene occorre riferirsi all'interesse che il danneggiato aveva a godere del bene perduto, interesse misurato dal valore che per il patrimonio del danneggiato presentava quel bene, e cioè dal suo *valore d'uso*. In tempi normali questo valore e quello di *scambio* coincidono, e quindi la questione non sorge.

Ma quando si stabiliscono prezzi di imperio, per sottrarli al gioco della domanda e dell'offerta, i due valori più non coincidono: quello di scambio resta basso, perchè proprio questo è lo scopo che

si vuol raggiungere con la imposizione del prezzo, mentre il valore d'uso è sempre in funzione della possibilità di trovar la merce sul mercato, e aumenta col diminuire delle possibilità.

Ed è proprio il prezzo di mercato nero che commisura tale valore di uso, restandone anzi talvolta al di sotto, perchè se qualcuno comprava era segno che trovava che il valore di uso di quella merce era, almeno per lui, superiore al prezzo del mercato nero.

Questo prezzo, adunque, sia pur illegale, costituisce un ottimo criterio per misurare quel valore d'uso, al quale deve adeguarsi il risarcimento del danno.

Tale soluzione, peraltro, non può valere per i casi in cui il danneggiato faccia commercio del bene perduto: in questo caso la sua attività è certamente illecita, se egli voglia vendere a prezzo superiore a quello di imperio, e l'ordinamento giuridico non può consentirgli quel vantaggio che gli sarebbe derivato da un illecito.

Resta il problema processuale dell'onere della prova: è il creditore che deve provare di non aver potuto trovare la merce al prezzo di imperio, ovvero è il debitore che deve dar la prova che tale possibilità c'era, onde sottrarsi al pagamento sulla base dei prezzi di mercato nero? Ritiene l'A., sia pur dubitativamente, che in base all'art. 1518 (in quanto applicabile) la prova dovrebbe essere a carico del danneggiato, perchè il non aver trovato la merce al prezzo corrente fissato dalle autorità costituisce un maggior danno, la prova del quale, ai sensi del citato articolo, fa carico al creditore.

*La questione che ha formato oggetto dello studio dell'Auletta è grave ed interessante, e per quanto già sia stata segnalata (vedi retro, 27) pure non appare inutile richiamare su di essa ancora le Pubbliche Amministrazioni.*

*Al riguardo, come ha esattamente ricordato l'A., il contrasto tra le Magistrature di merito e la Suprema Corte non potrebbe essere più vivo: questa ancora di recente ha ribadito la propria giurisprudenza, con la sentenza 31 dicembre 1948, n. 1954, Guerra contro Pacini, in « Mass. Foro It. », 1948, 406. E' però da segnalare che anche la Corte di Appello di Roma — pur in fattispecie diversa ed assai più grave, sotto certi aspetti — ha riaffermato il principio che in niun caso si possa far riferimento ai prezzi di mercato nero o, se meglio piace, libero (App. Roma, 24 febbraio 1948, De Sanctis contro Società Chimica Tiberina, in « Giur. It. », 1948, I, 2, 582); mentre negli stessi sensi ebbe a decidere sostanzialmente anche la Corte di Appello di Milano, con la sentenza 25 marzo 1947, in causa S.c.e.a. contro Gondrand, di poi decisa dalla Corte Suprema con la citata sentenza 29 maggio 1948, n. 811.*

*Sembra che la tesi cui si ispira la più rigida giurisprudenza del Supremo Collegio sia da approvare.*

*Lasciando pur da parte la questione relativa alla illiceità penale non soltanto della vendita, ma anche dell'acquisto a prezzo superiore a quel-*

*lo fissato di imperio, con norme che attengono all'ordine pubblico, come quelle che sono emesse per porre una azione calmieratrice al mercato, in difesa del potere di acquisto della moneta, e quindi di tutta la economia pubblica; certo è che tutta l'attività inerente alla compra-vendita di beni a prezzi diversi da quelli fissati d'imperio è una attività illecita; che si svolge extra juris ordinem, quindi non può essere invocata o presa a base per ottenere il risarcimento del danno.*

*E poichè al risarcimento del danno deve procedersi con riguardo al prezzo corrente dei beni sul mercato, tale prezzo, come risulta dal 3° comma dell'art. 1515 c.c., non può esser che quello « stabilito per atto della pubblica autorità », ove a ciò questa abbia in effetti provveduto (che il prezzo corrente a questi effetti sia quello fissato di imperio è stato affermato anche dal GRECO: Lezioni di diritto commerciale, n. 20 e segg.).*

*E la distinzione, introdotta dall'Auletta, fra valore di scambio e valore d'uso, che possono fra loro non coincidere, si che a questo e non a quello bisogna aver riguardo, non convince, non foss'altro che per questo: che essendo il valore d'uso ovviamente variabile da persona a persona, si verrebbe ad introdurre nei criteri da tener presenti per il risarcimento del danno un elemento eminentemente soggettivo, per cui lo stesso danno inflitto nello stesso momento a persone diverse in ordine agli stessi beni debba essere risarcito in maniera estremamente diversa a seconda del valore d'uso che ciascuna di esse attribuisce ai beni, la cui perdita o menomazione ha cagionato il danno.*

*E d'altra parte non varrebbe dire che i prezzi, di imperio o non, non possono venire in considerazione, in quanto il danneggiato può astenersi dal riacquistare il bene, sia al mercato libero che a quello ufficiale. Ancor qui, ci sembra, viene introdotto nella valutazione un elemento squisitamente soggettivo. Non interessa sapere, infatti, che cosa farà o non farà il danneggiato: quel che necessita è reintegrarlo nella situazione patrimoniale preesistente. L'optimum di tale reintegrazione si raggiunge mediante l'adempimento in forma specifica, che il danneggiato può sempre richiedere, sia in campo contrattuale mediante la richiesta di adempimento della obbligazione (art. 1453 c. c.) che in campo extracontrattuale (art. 2058 c. c.). Ed è soltanto quando un tale adempimento non sia richiesto o non sia possibile che si provvede al risarcimento per equivalente. Ma una siffatta forma di risarcimento non può certo mai esser per il debitore più gravosa dell'altra.*

*Ciò, peraltro, non significa che in ogni caso il prezzo di imperio debba segnare il limite del risarcimento: può darsi, ad es. che dal mancato uso della cosa sian derivati altri danni, che dovranno pur essi essere risarciti, con una valutazione che non potrà esser che equitativa (art. 1226 c. c.). E ciò si può verificar soprattutto in tema di merce contingentata, ottenuta in assegnazione, e della quale riesca poi sommamente difficile o*

addirittura impossibile avere una nuova assegnazione.

In sostanza si ritiene preferibile la soluzione più rigorosa, pur con qualche attenuazione, quando sia data la prova di un danno maggiore, che si produce per diretta relazione con l'evento dannoso; le tesi esposte sull'argomento dal Grassetti (nota e riv. cit.) appaiono quindi più soddisfacenti; ed alle stesse si rifà anche il DISTASO, in una recente nota (Prezzi di imperio e prezzi di mercato nero), apparsa in « Giur. Compl. Casaz. Civ. », 1948, 2° quadrimestre, 162.

Quanto all'ultima questione sollevata dall'A., di diritto processuale, sembra che essa debba essere risolta secondo i principi generali: al danneggiato che chiede il risarcimento del danno incombe l'onere di provare — quando beninteso non chieda il risarcimento in forma specifica — la entità del danno in astratto e l'ammontare di esso in concreto; ma è questione che non dovrebbe neppure poter sorgere, ove ci si attenga alla tesi propugnata dalla Cassazione e seguita dalla prevalente dottrina, giacché se pure, in qualche caso, ci si possa svincolare dai prezzi di imperio, ciò si potrà fare soltanto attraverso una valutazione equitativa del danno, ma senza far mai ricorso al prezzo di mercato nero, che, per essere illegale, non può avere alcuna rilevanza nell'ordinamento giuridico. (N. G.).

**A. BERLIRI: In tema di tassa di registro sulle sentenze di annullamento di donazioni fra coniugi (« Foro It. », 1949, III, 42).**

La Commissione centrale delle imposte con decisione 8 aprile 1948 (Riv. loco cit., nonché « Riv. Leg. Fisc. », 1948, 855 con nota di richiami) ha dichiarato soggetta all'imposta proporzionale di registro la sentenza che, annullando una donazione fra coniugi, dichiara di proprietà del marito i beni acquistati dalla moglie con danaro da quegli donatole.

La decisione surriferita si è basata su ciò: che, dichiarata nulla la donazione del danaro, la sentenza viene ad operare in concreto una rettificazione dell'atto di acquisto, sostituendo allo acquirente fittizio (coniuge donatario) l'acquirente reale (coniuge donante).

Si attua, così, con efficacia *ex nunc* e con valore *erga omnes* la retrocessione dell'immobile, sostituendo al negozio giuridico simulato nell'atto di acquisto, il negozio dissimulato. Pertanto a questa retrocessione, che importa trasferimento, deve essere applicata la tassa proporzionale.

Il B. concorda nelle conclusioni cui perviene la surriferita decisione; ma allo stesso risultato giunge per altra strada.

Esamina anzitutto quale possa essere, teoricamente, il contenuto della sentenza che annulli una donazione fra coniugi, quando il danaro donato sia servito per acquistare immobili; in astratto la sentenza può:

1) ordinare la restituzione del danaro, ferma restando la proprietà dello immobile;

2) condannare il coniuge donatario a restituire al coniuge donante l'immobile;

3) dichiarare senz'altro di proprietà del donante i beni acquistati col danaro donato.

La questione tributaria è di facile soluzione nei primi due casi indicati: nel primo caso la sentenza porta condanna a pagare una somma di danaro, ed è quindi soggetta a tassa graduale, a sensi dell'art. 68 legge di registro; nel secondo caso la sentenza contiene condanna ad una obbligazione di fare, e sarà quindi soggetta a tassa fissa, ma, per converso, l'atto con il quale, in esecuzione della sentenza, si provvederà al trasferimento dell'immobile sarà soggetto alla normale tassa di trasferimento.

Più complesso il terzo caso. Il B. esclude che si possa parlare qui di negozio simulato; perchè il venditore (che è poi l'altra parte del negozio stesso) non è partecipe della simulazione, e la vendita è per costui (e per i terzi) pienamente valida, in quanto i rapporti interni fra i coniugi non li riguardano. In questa situazione non può il giudice dichiarare che la proprietà del bene è del coniuge donante, perchè tale dichiarazione presuppone la sussistenza di un trasferimento fra il venditore e il donante, il che è fuori della realtà delle cose. A rigore, quindi, una siffatta sentenza non avrebbe giuridico fondamento, se non considerando che il giudice provveda esso stesso *ante litteram* ad emettere quella sentenza che, a sensi dell'art. 2932 c. c., tiene luogo dell'atto non stipulato, nel presupposto che il donatario, obbligato ad operare il trasferimento, a tale obbligo non ottemperi.

Or una sentenza siffatta deve essere sottoposta alla tassa proporzionale per il combinato disposto degli articoli 68 della legge di registro, e 114 e 120 della tariffa alleg. A; in quanto si tratterebbe di una « sentenza portante trasmissione a titolo oneroso ».

E poichè il coniuge in favore del quale avviene il trasferimento nulla paga all'altro, il B. supera la posizione, ravvisando la onerosità in questo: ammesso il carattere ellittico della sentenza (obbligo di restituzione, dichiarazione di trasferimento), la prima proposizione, che dell'altra è un antecedente logico, fa sorgere nel patrimonio di chi deve restituire una passività, e correlativamente un credito nell'altra parte; il trasferimento estingue questa obbligazione, e quindi trova in ciò quel corrispettivo che costituisce lo elemento oneroso della trasmissione.

Avverte infine il B. che queste considerazioni non riguardano le sentenze che, sulla base della così detta presunzione muciana, avocano al fallimento del marito i beni della moglie; sentenze soggette a sola tassa fissa (cfr. Cass. 4 giugno 1946, n. 708, in « Foro It. », 1947, I, 684).

*La tesi del B. è senza dubbio ingegnosa e conduce a risultati soddisfacenti. Ma sembra forse più aderente alla concreta realtà la via seguita, in modo semplice e piano, dalla Commissione centrale. Dichiarata nulla la donazione del danaro oc-*

corso per l'acquisto dell'immobile, ne consegue che — quale che sia la posizione del venditore — fittizio era l'acquisto da parte del donatario, mentre il vero acquirente era il donante. In questa situazione sembra che a ragione il giudice possa senz'altro dichiarare essere di proprietà del donante il bene de quo, operando una retrocessione di questo dall'acquirente fittizio all'acquirente reale.

E poichè tale trasferimento opera ex nunc, giacchè fin quando la donazione non venga dichiarata nulla l'acquisto deve giuridicamente erga omnes ritenersi valido, si è in presenza di un doppio trasferimento.

Si rientra quindi nel normale caso di trasferimento di un bene, dopo che è stato riconosciuto il carattere fittizio di un atto di compra-vendita; onde è dovuta, come è costante giurisprudenza, una seconda tassa di trasferimento (cfr. Cassazione 14 gennaio 1946, n. 27, in « Foro It. », 1946, I, 467).

La questione specifica qui esaminata è stata peraltro decisa in senso difforme dalla Cassazione 21 luglio 1936, n. 2629 (in « Foro It. », 1936, I, 1197).

Sulle conseguenze della nullità delle donazioni di danaro fra coniugi, quando il danaro sia servito per acquistare un immobile, si veda, nel senso che il donante ha diritto all'immobile, Cass. 27 marzo 1948, n. 467, in « Foro It. », 1948, I, 604; contra App. Torino 26 aprile 1947, ivi 1948, I, 794, (questa ultima sentenza nega anche che in un caso del genere possa parlarsi di negozio simulato).

In ordine alle questioni che sorgono in tema di presunzione muciana, si veda questa Rassegna 1948, fasc. 9, pag. 13. (N. G.).

**L. RAGGI: I limiti soggettivi dell'efficacia di cosa giudicata delle decisioni delle giurisdizioni amministrative** (« Giur. Compl. Cass. Civ. », 1948, 1° quadr. 418).

In una nota alla decisione 31 marzo 1948, numero 159 della IV Sezione del Consiglio di Stato (Riv. citata, 416, nonché « Riv. Ann. » 1949, 109), il Raggi ritorna sull'argomento, sempre controverso, della estensibilità *extra partes* del giudicato amministrativo.

In contrasto con il GUICCIARDI (*La giustizia amministrativa*, 238), che sembra incline a considerare l'esercizio della giurisdizione amministrativa come attuazione di una volontà di legge rivolta alla tutela del pubblico interesse (ed in questo caso le decisioni degli organi della giurisdizione amministrativa dovrebbero avere efficacia *erga omnes*, giacchè il pubblico interesse non può esser insieme tutelato nei confronti di alcuno e non tutelato nei confronti di altri), il Raggi riafferma il principio, del resto prevalente, che anche questa particolare giurisdizione è rivolta alla tutela di interessi individuali, dal che discende che le decisioni hanno forza di giudicato soltanto fra le parti.

Certo l'Amministrazione ha sempre la facoltà di applicare il principio fissato dalla decisione giurisdizione anche a coloro che non hanno preso parte al processo; ma questa è pur sempre una mera facoltà e non un obbligo.

Il R., a questo proposito, è assai perplesso di fronte ai criteri ed alle distinzioni adottate dalla giurisprudenza e dalla dottrina: secondo cui il giudicato estenderebbe i suoi effetti *extra partes* in quei casi in cui la nullità del provvedimento che ha portato allo accoglimento del ricorso contro un atto collettivo sia indivisibile (si direbbe meglio, forse: quando l'atto sia indivisibile). Tale indivisibilità la decisione annotata ha rinvenuto, esemplificando, « quasi esclusivamente nel caso di annullamento dell'atto col quale si scioglie un corpo organizzato allo scopo di sopprimerlo o di riordinarne radicalmente la struttura e le funzioni, o di annullamento di una graduatoria »; e lo ZANOBINI (*Corso di dir. amm.*, vol. II, pag. 374-375) aggiunge gli *atti amministrativi generali* (regolamenti).

Il Ranelletti, a sua volta (*Le guarentigie*, 511) parla di « vizi indivisibili », più che di « atti indivisibili », per risalire poi da quelli a questi; ma neppure questa dottrina può appagare del tutto; perchè non segue neppure essa una netta demarcazione, che pur sarebbe necessaria. E la materia diventa poi ancora più complessa quando si intreciano provvedimenti diretti ed atti di tutela.

Di fronte a tali e tante incertezze, che le varie tesi addotte non risolvono affatto, il Raggi inclina nettamente verso la più rigorosa teoria del BORSI (*Giustizia Amministrativa*, 324): « se di cosa giudicata deve parlarsi, tale cosa giudicata deve rispondere perfettamente agli estremi della cosa giudicata del diritto civile, senza ambagi e senza tentennamenti ». E ciò tanto più in quanto ormai in un vasto settore gli organi di giustizia amministrativa hanno una competenza esclusiva ed esercitano quindi la giurisdizione anche in materia di diritti, onde la efficacia del giudicato non può esser diversa per le due giurisdizioni.

*La tesi del R., più rigida delle altre, potrebbe forse rispondere maggiormente al principio in base al quale il legislatore ha fissato dei brevi termini di decadenza per impugnare i provvedimenti amministrativi: la necessità che la Pubblica Amministrazione non rimanga a lungo esposta alla possibilità che i suoi atti sian posti nel nulla; il che significa anche che l'Amministrazione deve essere in condizione di sapere, in modo chiaro e preciso, nei confronti di chi un determinato atto può esser posto nel nulla dagli organi giurisdizionali.*

*Peraltro non pare che teoria sostenuta dal R. possa risolvere in toto la questione. E' noto infatti che anche il giudicato civile — per dirla col R. — può in determinati casi spiegare i così detti effetti riflessi, e valere, entro questi limiti, erga omnes (si vedano a questo proposito: Cass. 13 maggio 1941, n. 1430 e 10 dicembre 1941, n. 2977, in « Mas. Foro It. » 1941, 352 e 737; 1° febbraio 1943,*

n. 247 e 5 maggio 1943, n. 1047; *ivi*, 1943, 63 e 261; e da ultimo 19 maggio 1947, n. 770, *ivi*, 1947, 175).

*E del resto lo stesso R. ammette che anche il giudicato civile ha una sua forza espansiva « quando esiste un nesso giuridico insuperabile tra persone diverse (come talvolta nei rapporti di fideiussione, di locazione, ecc.) ». Ognun vede che in tal modo la questione viene ad essere spostata, ma non risolta perchè poi si tratterà in definitiva di vedere quand'è che questi effetti riflessi verso i terzi possono prodursi. Ond'è che appare meglio rispondente allo scopo proprio la tesi fatta propria dalla decisione annotata: l'unica eccezione al principio della soggettività del giudicato « riguarda quei casi nei quali vi è impossibilità di eseguire il provvedimento annullato nei confronti di alcuni soltanto dei soggetti, ai quali l'atto si dirideva nel loro complesso. Si tratta di provvedimenti i quali, pur incidendo nella sfera giuridica di più persone, si presentano come una nullità intrinseca ed indivisibile, talchè non è pensabile che, a seguito dello annullamento, possano venir meno nei confronti di taluni destinatari, a restare in vita rispetto agli altri ». E' una indagine delicata, certo, ma non v'ha dubbio che il supremo organo della giurisdizione amministrativa la condurrà sempre con senso di vigile e penetrante giustizia.*

*Sul punto che anche gli organi della giustizia amministrativa esercitano una giurisdizione di diritto subbiettivo, si veda per tutti il VITTA (Diritto amministrativo, vol. II, n. 128) il quale afferma che « i ricorsi al Consiglio di Stato non sono ricorsi popolari, nell'interesse della collettività, ma sibbene riconosciuti e disciplinati dal legislatore nell'interesse del solo ricorrente ».*

*La questione (sulla quale esiste una ampia bibliografia: la si veda in ZANOBINI: op. cit., 371 e segg.) è stata già segnalata in questa Rassegna, 1948, n. 5, 19; ma non sarà stato inopportuno, per la delicatezza della questione, richiamare ancora una volta l'attenzione su di essa. (N. G.).*

#### A. VARANESE: Codice delle leggi sui lavori pubblici.

La collana della « Collezione Legislativa » edita dal Giuffrè si è arricchita di un nuovo « Codice »: quello della legge sui lavori pubblici, opera veramente pregevole e meritoria di un valoroso funzionario dell'Amministrazione dei lavori pubblici già favorevolmente noto fra gli studiosi per una bella monografia sulla « Revisione dei prezzi nei contratti di appalto di opere pubbliche ».

Non è una frase fatta dire che il « Codice » ora apparso colma una lacuna; la legislazione sui lavori pubblici, quanto mai vasta e frammentaria, non ha alcuna effettiva base organica, ed abbraccia i più disparati campi di attività; in essa, accanto a talune leggi fondamentali, che per il passare degli anni sempre più brillano di vivida luce

per la loro squisita completezza e formulazione tecnica (e vogliamo qui ricordare la legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. F sulle opere pubbliche; quella del 25 giugno 1865, n. 2369 sulle espropriazioni per pubblica utilità; l'altra del 25 luglio 1904, n. 523 sulle opere idrauliche), si incontra una congerie notevole di provvedimenti presi sotto l'assillo della urgenza nei periodi di una convulsa attività dovuta a particolari situazioni contingenti.

E chi ha bisogno di usare in continuazione questi ferri del mestiere sa a prova quanto sia faticoso orientarsi in tutta questa legislazione, soggetta a continui cambiamenti e modifiche.

Va quindi data ampia lode al Varanese che ha tentato, e in grandissima parte raggiunto, una accettabile sistemazione della materia, mettendo ordine in una selva così intricata di disposizioni, accortamente contemperando le esigenze di una certa sistematica con quelle di ordine pratico, da cui una raccolta del genere non può prescindere.

Il V. ha diviso l'opera in due parti fondamentali: la prima, di carattere generale, comprende quattro libri (L'amministrazione dei lavori pubblici; I lavori pubblici in generale; Contratti e Albo nazionale degli appaltatori — ma l'Albo è poi cosa di tanto basilare importanza da doverla segnalare nella intestazione del libro? —; Espropriazioni); la seconda, di carattere speciale, è ripartita in sette libri (Strade e ferrovie; Acque ed impianti elettrici; Opere marittime; Edilizia statale e sovvenzionata; Urbanistica ed opere igieniche; Calamità pubbliche; Bonifiche); e tutte rispondono allo scopo, nel chiaro disegno di lavoro, quale delineato dall'autore, nella breve e limpida prefazione.

Vorremmo soltanto rilevare come potrebbe apparire opportuno raggruppare in un unico libro (od anche in unico titolo del libro IX - Urbanistica — o X — Calamità pubbliche) le numerose disposizioni relative alle ricostruzioni per danni cagionati dagli eventi bellici, e come sarebbe necessario inserire, accanto alle norme sui lavori del genio militare, anche quelle sui lavori ferroviari, che pure hanno una propria autonomia e distinta disciplina giuridica.

Nè a noi sembra opportuno lo spezzettamento di uno stesso testo di legge in varie parti del « Codice »: non sarebbe preferibile inserire il testo completo nella *sedes materiae*, e nei libri e titoli cui pur qualche norma di esso si riferisce farne richiamo e rinvio?

Ma queste fugaci osservazioni di dettaglio non infirmano in nulla l'opera: che è viva e vitale, in tutto rispondente allo scopo che l'autore e l'editore si prefiggevano. Essa — per il suo valore intrinseco, e per la stessa facilità e chiarezza di consultazione, facilitata da tre ampi e limpidi indici — avrà certo ogni meritato successo, quale il Varanese merita per la serietà e la preparazione con cui si è accinto al lavoro, per la completezza con cui l'ha condotto a termine. (N. G.).



# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI - Reato annuario - Confisca - È misura di sicurezza patrimoniale - Presuppone in ogni caso la sentenza di condanna - Mezzi appartenenti a terzi estranei al reato.** (I. Corte di Cass., Sez. unite penali 14 febbraio 1948 - P. Pres.: Pagano; Rel.: Borrachine, Est.: Trasimeni, P. M.: Fornari (concl. diff.), Ric. Donati - II. Corte di Cass., Sez. III, 4 dicembre 1948 - Pres.: Di Blasi, Rel.: Raineri, P. M.: Lo Schiavo, (concl. conf.), Ric. Caparecco, da sent. Trib. Napoli.

I. — La sistemazione della confisca disposta nelle leggi relative alla disciplina dei consumi e del commercio di prodotti soggetti a vincolo non coincide perfettamente colla configurazione della confisca regolata dall'art. 240 c.p., in quanto, pur rimanendo misura di sicurezza patrimoniale, presuppone in ogni caso per la sua applicabilità la esistenza della sentenza di condanna.

Pertanto nell'ipotesi di estinzione del reato per amnistia propria la confisca annoverata non è mai applicabile.

Nel caso di condanna o di assoluzione ai sensi dell'art. 478 c.p.p. la confisca è sempre obbligatoria anche su cosa appartenente a persona estranea al reato.

II. — La confisca obbligatoria dei mezzi di trasporto delle merci vincolate, di cui all'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1946, n. 193, riflette soltanto i mezzi appartenenti al condannato e non anche quelli appartenenti a terzi estranei al reato.

*Il contrasto che si rileva dal confronto delle due massime che riportiamo è di minor rilievo di quel che sembri di primo acchito, se si consideri che la Suprema Corte di Cassazione a sezioni unite ha affermato la obbligatorietà della confisca anche su cose appartenenti a persona estranea al reato in materia regolata da leggi annoverate solo per incidens, mentre la stessa Corte, Sezione seconda, occupandosi ex professo dell'argomento, col far salvi i diritti dei terzi, ha adottato, a nostro parere, la soluzione della questione la più rigorosa dal punto di vista giuridico.*

*Forse ha influito su tale contrasto la notevole incertezza che regna in materia di confisca pre-*

*vista da leggi speciali (chi non ricorda le molteplici definizioni del provvedimento di confisca disposto nella legislazione contro il fascismo?), incertezza non solo della giurisprudenza, ma anche della dottrina.*

*Prima di esporre le nostre considerazioni al riguardo, occorre esaminare, sia pure brevemente, le decisioni dei Giudici di merito che, sull'argomento, hanno dato luogo a note di dottrina cospicue. In particolare è d'uopo far richiamo alla sentenza del Tribunale di Pistoia 20 giugno 1947 che ha deciso nel senso di non applicabilità della confisca ad un automezzo, in un caso di procacciamento di olio vincolato, appartenendo esso ad un terzo estraneo al fatto delittuoso; questa sentenza è stata annotata in modo degno di considerazione, per i precedenti dottrinari e giurisprudenziali riportati, dall'ARDIZZONE (cons. Confisca e diritto di proprietà di terzi sulla cosa « Giust. pen. », 1948, II, 71 e segg.), del quale peraltro le conclusioni non sembrano accettabili. L'osservazione infatti secondo la quale, avendo la legge speciale (decreto legislativo presidenziale 5 ottobre 1946, n. 193) stabilito l'obbligatorietà della confisca per tutto quanto sia servito direttamente od indirettamente alla consumazione del reato, ciò importa che la legge speciale abbia stabilito diversamente dal codice non prendendo in considerazione alcuna i diritti dei terzi estranei al reato, è già stata ritenuta erronea dal SABATINI (cons. Sulla disciplina giuridica della confisca annoverata. « Giust. pen. », 1948, II 258 e segg.), il quale ha fatto esattamente rilevare che l'aver reso obbligatoria la confisca nel caso di condanna di tutto quanto abbia formato oggetto del reato o sia servito, direttamente od indirettamente, a consumarlo e ad agevolare la consumazione, non esclude affatto l'applicabilità dei capoversi dell'art. 240 Codice penale.*

*« Affermare che la legge speciale abbia derogato al codice estendendo la confisca obbligatoria dei mezzi che siano comunque serviti per la consumazione del reato, non è affermare che si sia abolito il principio che le cose appartenenti a terzi estranei al reato non siano passibili di confisca » scrive il Sabatini, « poichè, quando le leggi speciali hanno*

inteso derogare a tale principio, o lo hanno espressamente stabilito ovvero la deroga si desume dalla particolare formulazione delle norme e dal loro coordinamento ».

Noi vorremmo aggiungere che in quest'ultima ipotesi occorre procedere alla ricerca dei casi di deroga con estrema cautela, se non si vogliono creare inesatte e sempre inopportune violazioni del principio nulla poena sine culpa con un'applicazione dell'anacronistico istituto della responsabilità oggettiva, nei confronti del quale anche la più recente dottrina (cons. ANTOLISEI: La colpa per inosservanza di leggi « Giust. pen. », 1948, II, 1 e segg.) ha espresso vive doglianze, coll'auspicio che abbiano a scomparire dalla legislazione italiana questi che sono stati definiti « residui di inciviltà ». Anche la dottrina straniera chiamata a giudicare, in politica criminale, casi di leggi nelle quali è stato sacrificato il diritto del creditore privilegiato a vantaggio dello Stato in sede di confisca, ha avuto espressioni molto gravi, in proposito. Ciò è avvenuto nella legislazione francese nella quale un'ordinanza del 30 giugno 1945 ha stabilito (art. 59) che « i beni confiscati o i prodotti della loro vendita sono acquisiti dallo Stato, nonostante l'esistenza di qualunque credito anche privilegiato ». Prima di questa ordinanza, sulla base della legislazione allora vigente, il creditore privilegiato aveva diritto di soddisfare il suo credito anche sui beni confiscati; il legislatore francese, per modificare il sistema, ha emanato la cenata ordinanza nei confronti della quale leggesi in dottrina la seguente valutazione: « Se tale è il diritto pacifico attuale, davanti al quale il giudice o l'interprete debbono inchinarsi, ci si può stupire di vedere il legislatore adottare una soluzione che è parimenti contraria al principio della personalità delle pene ed alle regole le più elementari del diritto privato, poichè essa colpisce un non colpevole ed attenta al regime civile o commerciale delle sicurezze (A. BESSON, in Recueil Dalloz, 20 marzo 1948, p. 249). E' di particolare interesse il fatto che si sia dovuto emanare un provvedimento legislativo apposito e, soprattutto, che questo provvedimento sia stato giudicato nel modo in cui è stato giudicato.

Le considerazioni che precedono ci portano pertanto a concludere che, dovendo delle norme penali, le quali prevedono la confisca come sanzione conseguente a certi comportamenti, interpretarsi lo spirito secondo la ratio dell'art. 240 c.p. fondamentale in materia, ed essendo questo articolo applicazione del principio della personalità della pena, ogni qualvolta non sia chiara all'interprete la deroga al citato articolo del Codice penale, le disposizioni relative alla confisca contenute in leggi speciali debbano, indipendentemente dai risultati di valutazione letterale e grammaticale del tutto opinabile o secondo pretesa intenzione del legislatore, essere esaminati alla stregua del cenato principio su cui poggia, come luminosa conquista, tutta la legislazione penale moderna (F.C.).

**IMPIEGO PUBBLICO - Competenza - Rapporti di lavoro degli Enti pubblici economici - Art. 429 n. 3 c.p.c. - Inquadramento sindacale - Risoluzione unilaterale del rapporto di impiego.** (Corte di Cass., Sez. unite, Sent. n. 635-49 - Pres.: Ferrara, Est.: Pasquera, P. M. Macaluso - Banca Nazionale contro Scarpi).

La competenza a giudicare delle controversie relative ai rapporti d'impiego dei dipendenti di Enti pubblici aventi finalità esclusivamente o prevalentemente economiche, spetta, pur dopo la soppressione dell'ordinamento corporativo sindacale, alla Autorità giudiziaria ordinaria in sede di lavoro, ai sensi dell'art. 429, n. 3 c.p.c. Nell'attuale periodo di transizione tale competenza è svincolata dal presupposto formale dell'inquadramento sindacale dell'Ente, che era soltanto un indice esteriore del riconosciuto carattere economico dell'Ente pubblico.

Il Giudice ordinario non può stabilire le ragioni di fatto e i criteri di opportunità in base ai quali l'Ente pubblico economico abbia, nei casi e nelle forme previsti dalla legge, esercitato il potere di risolvere unilateralmente il rapporto d'impiego, mediante licenziamento *ad nutum* con la corresponsione delle relative indennità; nè tanto meno può indagare se il provvedimento sia stato preso per un fine non dichiarato (nella specie per un larvato intento epurativo), che avrebbe dovuto essere raggiunto per altra via, con l'intervento di altri organi e con presidio di altre garanzie a favore dell'impiegato. Nè simile indagine può essere compiuta dalla Autorità giurisdizionale o amministrativa giacchè, a seguito della norma di competenza sancita dall'art. 429 n. 3 c.p.c. (non modificata dai principi dettati dall'art. 113 della Costituzione in tema di tutela giurisdizionale di diritti e di interessi) quelli che erano interessi legittimi dei dipendenti degli Enti pubblici economici vengono ad essere tutelati solo come diritti soggettivi davanti all'Autorità Giudiziaria e con i limiti derivanti da tale nuova posizione mentre non sopravvive alcun margine del rapporto che sia ancora soggetto alla giurisdizione amministrativa.

Con la presente sentenza, la Cassazione, a Sezioni unite, ha confermato e completato il suo precedente indirizzo giurisprudenziale in merito alla competenza sui rapporti dei dipendenti da Enti pubblici inquadrabili sindacalmente, a sensi dell'art. 429, n. 3, c.p.c. sui poteri del Giudice ordinario e l'esistenza o meno di interessi legittimi tutelati.

In tre massime, sistematicamente connesse, appare concretato il pensiero e l'insegnamento del Supremo Collegio, che sembra giunto ad una formulazione integrale e definitiva, almeno nel senso prescelto:

a) La prima massima riguarda il criterio di determinazione dei rapporti soggetti al Giudice di lavoro. Ritiene la Suprema Corte che caduto l'inquadramento sindacale indicato dalla legge, occorre rifarsi al criterio ispiratore di questa e cioè alla particolare natura dell'Ente: e che quindi sia soggetto alla competenza del Giudice del lavoro ogni Ente di carattere economico, vale a dire ogni

Ente che abbia finalità esclusivamente o prevalentemente economica.

Il Giudice pertanto deve, secondo il Supremo Collegio, esaminare quale sia la finalità dell'Ente e regolarsi circa la competenza a seconda delle risultanze di tale esame.

Con questa decisione, così, la Corte di Cassazione, tra i due criteri sostanziali che le stavano di fronte e su cui la giurisprudenza preesistente appariva oscillante: quello della soggezione del rapporto alla disciplina collettiva e quello della natura dell'Ente ha optato decisamente per il secondo accogliendo la tesi magistralmente sostenuta da tempo in dottrina soprattutto dall'Azzariti (cfr. AZZARITI in « Foro Italiano », 1946, IV, 17 e 1947, IV, 57. Ma l'Azzariti stesso nell'ultimo studio in materia in « Foro It. » 1949, III, 98, sembra inclinare verso la tesi della natura del rapporto).

A tale tesi, però, a nostro avviso, possono muoversi varie obiezioni: la prima letterale: l'articolo 429, n. 3 non parla di Enti « inquadrabili » ma di Enti « inquadrati »; non si riferisce cioè ad uno stato potenziale, ma ad uno stato attuale effettivo. Ora con la sua tesi la Cassazione viene a sostituire il criterio della inquadrabilità a quello dell'inquadramento effettivo, cioè a nostro avviso della soggezione alla disciplina collettiva. Il che può apparire arbitrario.

La seconda, più sostanziale, è collegata alla prima: che con la tesi accolta il Giudice del lavoro sarà competente anche quando l'Ente economico abbia disciplinato il rapporto in posizione di supremazia cioè con un regolamento: il Giudice del lavoro si troverà così ad applicare i regolamenti e in sostanza il sistema di diritto pubblico a cui essi fanno capo e che presuppone il controllo di legittimità solo nella parte in cui da essi possa sorgere un diritto soggettivo, come precisato nella seconda massima: cioè in minima parte, mentre per il resto non vi sarà nessuna forma di tutela. In sostanza la eliminazione degli interessi legittimi e della loro tutela presuppone il sistema contrattuale e la posizione di parità, e non può atteggiarsi ad ipotesi in cui l'Ente invece sia rimasto — quale ne sia la natura — in posizione di supremazia. In tal senso del resto appariva, oltre alla giurisprudenza del Consiglio di Stato, (cfr. decisione 7 febbraio 1948, in « Foro It. », 1948, III, 75 con nota del De Valles e dello Jaccarino) una decisione della stessa Cassazione, Sez. II, numero 427 del 1948 in questa Rassegna, giugno 1948, pag. 9 con nota di richiami.

La terza infine che vi sono Enti che come ad es. la G. R. A. (cfr. art. 12 del decreto legislativo 13 aprile 1948, n. 321 sulla regolarizzazione della G.R.A.) hanno una duplice categoria di personale: una parte statale, regolata dalle norme relative, ed un'altra parte disciplinata dalle norme applicabili ai rapporti di lavoro con datori di lavoro privati dell'industria dei trasporti, per cui non può ammettersi una unicità del Giudice, mentre lo stesso art. 2093 Codice civile ammette l'applicabilità della disciplina collettiva del lavoro ad Enti pubblici non inquadrabili « limitatamente

alle imprese da essi esercitate » postulando così chiaramente una distinzione tra i rapporti d'impiego con lo stesso Ente.

Per tali considerazioni, pur non disconoscendo le esigenze che hanno portato la S. C. alle affermazioni di cui sopra, continuiamo a ritenere che il criterio distintivo della competenza si debba ricercare non nella natura dell'Ente, ma nella disciplina sostanziale del rapporto: se esso sarà soggetto alla disciplina collettiva e al sistema del diritto del lavoro, competente sarà il Giudice del lavoro; se esso sarà disciplinato da regolamenti in posizione di supremazia dell'Ente e nel sistema del pubblico impiego, competente sarà la giustizia amministrativa.

Un'impostazione diversa è data al problema nel recente studio dell'Azzariti citato che meriterebbe una disamina ben più ampia di quanto possa essere consentito da questa breve nota a sentenza.

L'illustre giurista fissa due regole: per gli Enti pubblici che furono a suo tempo inquadrati sindacalmente, competenza senza altro del Giudice del lavoro ci sia o non ci sia contratto collettivo; per gli Enti pubblici di nuova istituzione assoggettamento effettivo in atto al contratto collettivo perchè sussista la competenza del Giudice del lavoro. Ad esse può aggiungersene, nel pensiero generale dell'Azzariti, una terza: che gli Enti non di nuova istituzione, che non risultano inquadrati a suo tempo, non sarebbero soggetti al Giudice del lavoro, neppure se fosse accertato che i loro rapporti di lavoro fossero in concreto disciplinati dal contratto collettivo.

Distinzioni suggestive e precise che possono apparire dapprima definitive. Ma c'è un qualcosa in esse di formale che finisce col non lasciare paghi. Se Enti che erano stati formalmente inquadrati non risultano disciplinati da contratti collettivi, ma tuttora dai vecchi regolamenti perchè il contratto relativo non è stato mai stipulato, ci sembra che ritenerli egualmente soggetti al Giudice del lavoro sia dare all'inquadramento formale nelle Associazioni professionali, cioè alla semplice rimozione del divieto di assoggettamento al contratto collettivo non seguita dalla stipulazione del contratto stesso, un potere taumaturgico di trasformare il rapporto da rapporto di pubblico impiego stato sino a ieri in rapporto privato di lavoro, senza che nessun atto della disciplina di esso resti modificato.

Lo stesso rilievo — a contrariis — può farsi per l'ipotesi opposta e cioè per il rapporto regolato dal contratto collettivo mentre l'Ente non è inquadrato, pur non essendo di nuova istituzione. Il fatto che si tratti di applicare il contratto collettivo nel sistema che esso presuppone e cioè in posizione di parità contrattuale e con le norme del diritto privato del lavoro, non dovrebbe avere nessuna efficacia perchè sette anni fa c'è stato il decreto per l'inquadramento formale.

Il frazionamento dei criteri ci sembra perciò da respingere: il criterio non può essere che unico in tutte le ipotesi compresa quella degli Enti solo parzialmente soggetti al contratto collettivo e

articolo 2093 Codice civile o come la G. R. A. (vedi art. 12 cit.).

E logicamente non può essere che quello sostanziale della disciplina del rapporto: disciplina pubblicistica o disciplina privata. Nè a tale tesi sembra possa opporsi la espressione « inquadrati » sia perchè essa può considerarsi come riferita all'inquadramento sostanziale, e cioè alla soggezione del contratto collettivo, sia perchè cessata la possibilità dell'inquadramento, il criterio non può essere desunto che dalla ratio legis che non è certo quella di ridurre il grave problema della competenza a questione formale: a vedere se ricorre o meno l'atto di inquadramento.

b) La seconda massima esclude che avanti al Giudice del lavoro possano farsi valere interessi legittimi e configurare figure di eccesso di potere. In tal senso, la sentenza conferma le precedenti del S. C.

c) La terza che accanto alla competenza del Giudice ordinario possa continuare a sussistere una competenza del Giudice amministrativo.

Tali due massime sembrano esatte perchè in sostanza la competenza del Giudice ordinario può dirsi esclusiva. Ma certo esse acquistano maggior fondamento se si tien conto che in effetti gli interessi legittimi non hanno più ragione di essere quando il rapporto non sia più disciplinato dalle fonti del pubblico impiego, ma dai contratti collettivi e dal sistema normale del diritto del lavoro.

Onde la mancanza di loro tutela appare la conseguenza logica della regolamentazione sostanziale adottata. Mentre nell'ipotesi inversa si risolve in una strana e arbitraria riduzione di tutela giurisdizionale.

Ci sembra pertanto che, come esposto sopra, la seconda e la terza massima siano in un qualche contrasto con la prima da cui pur sembrano discendere, e che la soluzione adottata non sia ancora quella definitiva in questa così tormentata materia.

In buona sostanza, la ragione discriminante non può essere che quella sostanziale: se il rapporto è disciplinato come quello di diritto privato, ben giusto che la competenza sia del Giudice dei rapporti privati, coi suoi normali poteri e senza residui di altre tutele: il dipendente avrà per parte sua i vantaggi del dipendente privato: retribuzione, diritti soggettivi, parità di posizione. Ma se il rapporto è disciplinato dal diritto pubblico, dalle norme del pubblico impiego, ci sembra che — quale che sia la natura dell'Ente — non si possa sottrarre al Giudice amministrativo e alle garanzie correlate.

In caso diverso, si avrebbe una situazione di profonda ingiustizia nei confronti del dipendente che senza avere i benefici del privato, ne avrebbe gli svantaggi, la quale — se anche possa sembrare a prima vista favorevole all'Amministrazione, come tutte le situazioni di ingiustizia non tarderebbe a rivelarsi, a chi si compenetri delle reali esigenze funzionali, al di fuori dei singoli casi e dalle singole cause, come foriera di inconvenienti gravissimi e inaccettabile.

**REQUISIZIONI - Controversie - Competenza - Atti di vandalismo compiuti da truppe alleate su immobili requisiti - Decisione del Comitato giurisdizionale - Ricorso per Cassazione - Termini.** (Corte di Cass., Sez. unite, Sent. n. 279-49 - Pres.: Pellegrini, Est.: Moscati, P. M.: Eula - Ministero Difesa contro Sanfrancesco).

L'accertamento e la liquidazione dei danni causati all'immobile (nella specie un albergo con la relativa attrezzatura) requisito a favore dell'Autorità militare alleata dall'Amministrazione militare italiana, a seguito di esportazioni, atti di saccheggio, vandalismi e simili addebitabili alle truppe alleate che usufruivano dell'immobile, esulano dalla competenza del Comitato centrale giurisdizionale delle requisizioni, e sono devoluti agli organi amministrativi indicati dal decreto 21 maggio 1946, n. 451, con il quale l'Amministrazione italiana assunse a proprio carico, tra l'altro (art. 1, lett. d) i danni dipendenti da azioni non di combattimento o connessi con le requisizioni effettuate a favore delle truppe alleate; mentre restano attribuite alla competenza del Comitato, ai sensi dello art. 73, T. U. 18 agosto 1940, n. 1741, l'accertamento della indennità ordinaria per l'uso normale della cosa requisita, e dell'indennità speciale per il logoramento e deterioramento di essa, cioè dei danni che, pur ricorrendosi al non uso della cosa eccedente quello normale, siano in rapporto di causalità con la requisizione, e non in rapporto di semplice occasionalità, come quelli della specie sopra indicata.

Il termine perentorio di sessanta giorni per ricorrere in cassazione contro le sentenze del Comitato centrale giurisdizionale per le requisizioni, decorre solo dalla notificazione della copia integrale della sentenza ad istanza di parte, ed a mezzo di Ufficiale giudiziario, secondo le forme ordinarie prescritte dal c. p. c., essendo inidonea a fare iniziare il decorso del termine la semplice c. d. « notificazione » (propriamente comunicazione) del dispositivo fatta a cura della Segreteria all'Amministrazione ed al ricorrente, in conformità dell'ultimo comma dell'articolo 84 del regio decreto 18 agosto 1940, n. 1741.

La sentenza ha accolto in pieno la tesi sostenuta dall'Avvocatura.

Benchè la sentenza non abbia espressamente esaminato la questione della competenza del Comitato giurisdizionale a conoscere delle controversie relative alle indennità per requisizioni eseguite per conto degli alleati, deve tuttavia ritenersi che la questione sia stata risolta implicitamente, in conformità della tesi sostenuta dall'Avvocatura (competenza dei comitati) tesi le cui ragioni furono esposte nella circolare.

D'altra parte, questa tesi ha trovato accoglimento pieno presso il Comitato giurisdizionale centrale nella decisione resa su ricorso Mazzola-Principia (

Le parti della motivazione della presente sentenza, che si riferiscono particolarmente alle massime sopra descritte sono le seguenti:

L'art. 73 del T. U. per le requisizioni, approvato col decreto 18 agosto 1940, n. 1741, prevede per

*l'uso normale delle cose requisite, una indennità normale, e per il logoramento di esso, eccedente il normale, una indennità speciale, proporzionato al maggiore deprezzamento.*

*Le cognizione, quindi, dei guasti risentiti dalla res requisita, ricadenti nell'una o nell'altra ipotesi, è attribuita allo stesso Comitato centrale, affinché questo possa assolvere il compito, assegnatogli, di adeguare cioè il compenso all'intensità, di godimento del bene requisito.*

*Ma il legislatore non prevede che le cose requisite per le necessità della guerra, potessero divenire invece bersaglio di furti, saccheggi e vandalismi, cui è estraneo ogni concetto di uso normale ed anormale e pertanto i danni derivati da tali eventi non contemplati, esulano dall'orbita di applicazione del decreto del 1940.*

*E poichè a rigore detti danni, non potevano annoverarsi neppure fra quelli causati direttamente da fatti bellici, il legislatore nell'intento di venire in soccorso dei privati cittadini che ne erano colpiti, ad evitare loro un pregiudizio a volte assai grave, provide a trattenere a parte, sganciandoli dal regolamento e dalla disciplina degli indennizzi stabiliti sia per i danni di guerra che per le requisizioni.*

*« All'uopo emanò il decreto 21 maggio 1946, numero 451 per effetto del quale venne addossato all'Amministrazione italiana l'onere, che altrimenti non poteva incomberle, di pagare gli indennizzi per i danni dipendenti da azioni non di combattimento e connessi con le requisizioni effettuate a favore delle truppe alleate, requisizioni che intuitivamente non potevano essere previste, con le loro conseguenze eccezionali, al tempo dell'emanazione della legge del 1940, e delle altre provvidenze legislative relative alle riparazioni dei veri e propri danni di guerra »...*

*... « Che il termine di 60 giorni per ricorrere in Cassazione debba decorrere dalla data della notificazione della sentenza che forma oggetto dell'impugnativa, non è, nè potrebbe essere, dubbio, e non è neppure controverso.*

*La notifica, ad avviso del resistente, è regolata, nel caso, dall'ultimo comma dell'art. 84 del R. decreto 18 agosto 1940, n. 1741, nel quale si detta che la decisione del Comitato centrale di requisizione è notificata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione ed al ricorrente ».*

*... « Osservarsi in contrario che alla dizione notificata adottata nella menzionata disposizione della legge speciale, non può assegnarsi il rigoroso significato giuridico che a tale locuzione inerisce per il codice procedurale.*

*Essa è manifestamente usata nel significato generico di avviso, di comunicazione, e non già in quello specifico.*

*Basti all'uopo considerare che non il testo integrale della decisione viene notificato dalla Segreteria, bensì il solo dispositivo, ed ovviamente questo non mette in grado le parti di riscontrare ed esaminare le ragioni cui è affidata la decisione per la conseguente formulazione dei motivi del ricorso in Cassazione.*

*E' perciò evidente che alla voce notifica impropriamente usata, non può conferirsi altra portata*

*che quella relativa al similare atto previsto nell'art. 133 c. p. c. per le sentenze della Autorità giudiziaria ordinaria.*

*Se nessuna ricerca del destinatario e nessuna regolare consegna deve compiere l'ufficio, se nessuna formalità per spedizione e per l'invio è prescritta, atta a garantirne il raggiungimento della finalità, se, ovviamente, non la data di spedizione, bensì quella del ricevimento da parte del destinatario può eventualmente segnare l'inizio della decorrenza del termine utile per la proposizione del ricorso, se, in deroga al dettato degli articoli 285 e 170 c. p. c. la notificazione è fatta, come nel caso, direttamente all'Amministrazione e non pure all'Avvocatura dello Stato a mezzo della quale essa si costituisce in giudizio, torna irrefutabile l'illazione che all'invio della decisione non possono assegnarsi l'efficacia e gli effetti che produce la notifica vera e propria, compiuta dall'Ufficiale giudiziario, il quale assume all'uopo precise responsabilità per la scrupolosa osservanza delle regole impostegli e connaturate all'atto appunto per le sostanziali conseguenze che da esso scaturiscono, in ordine all'ulteriore svolgimento del processo.*

*Conforta le esposte considerazioni il rilievo che in altri rincontri dalla speciale legislazione post-bellica, è stato adottato il medesimo sistema per la decisione di talune giurisdizioni speciali, e tuttavia questo Supremo Collegio ha ripetute volte affermato il criterio secondo cui il termine per la proponibilità del ricorso per Cassazione va calcolato dalla regolare notifica delle decisioni eseguite dall'Ufficiale giudiziario anzichè dalla Commissione interna e di carattere amministrativo dall'Ufficio di Segreteria o Cancelleria delle giurisdizioni che le decisioni hanno emesso ».*

*E' appena il caso di rilevare la notevole importanza di questa perspicua decisione la quale risolve, una volta e per sempre, molti dubbi che avevano travagliato la giurisprudenza in questa tormentata materia.*

*Richiamiamo quanto segnalato nel fascicolo 5 pag. 21 della Rassegna del 1948 e nel fascicolo 6, pag. 10.*

**TERRE INCOLTE - Vincolo forestale - Difetto del presupposto che si tratta di terre incolte od insufficientemente coltivate - Inutilità dell'assegnazione - Concessione subordinata allo svincolo - Illegittimità.**  
(Consiglio di stato, V Sezione, 25 marzo-7 maggio 1949, n. 349 - Pres.: Severi, Est.: Sangiorgio-Mirabelli contro Prefetto Cosenza e « Lega Contadini » di Melvito).

*I terreni soggetti a vincolo forestale non possono qualificarsi nè incolti nè insufficientemente coltivati, perchè lo stato in cui si trovano dipende dalla legge, non dalla volontà del proprietario.*

*L'assegnazione sarebbe comunque inutile, perdurando il vincolo.*

*Neppure è legittimo assegnare terreni soggetti a vincolo forestale, subordinatamente allo svincolo, perchè difetta sempre il presupposto per l'assegnazione, in quanto bisognerà dimostrare che, tolto il vincolo, il proprietario non abbia coltivato.*

La decisione, che appare assolutamente esatta, e che perviene ai risultati sopra indicati attraverso una acuta interpretazione della ratio legis, è così motivata:

« Il presupposto intuitivo della norma dell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 settembre 1946, n. 89, che consente la concessione, alle associazioni di contadini, di terreni di proprietà privata o di Enti pubblici che risultino incolti o insufficientemente coltivati, tali cioè da potersi praticare colture o metodi culturali più attivi o intensivi, in relazione anche alle necessità della produzione agricola nazionale, è che si tratti di terreni destinati o destinabili all'agricoltura che il proprietario non coltivi o coltivi male ».

« I terreni soggetti a vincolo forestale, come quelli che furono concessi alla resistente cooperativa, non possono qualificarsi né incolti né insufficientemente coltivati, perché lo stato in cui essi si trovano, dal punto di vista della coltivabilità agricola, dipende dalla legge e non dalla volontà del proprietario. A voler concedere detti terreni si compirebbe, dopo tutto, un'operazione inutile, perché il concessionario verrebbe a trovarsi di fronte al vincolo, che ha carattere reale, nella identica situazione del proprietario: neppure esso potrebbe modificare lo stato dei terreni da quello in cui li troverebbe.

« La situazione giuridica resta la stessa anche con l'espedito a cui hanno creduto di poter ricorrere, nella specie, commissione e prefetto per superare l'impedimento legale che vietava la concessione: quello cioè di subordinare questa allo svincolo e nei limiti dello svincolo. I terreni svincolati riacquistano bensì la possibilità di essere coltivati, in pieno o con le limitazioni e cautele imposte dall'Autorità svincolante, ma non per questo possono qualificarsi immediatamente incolti o insufficientemente coltivati.

« Questa qualificazione, che è, come s'è detto, l'ovvio presupposto dell'applicazione della norma sulla concessione delle terre incolte ai contadini, potrà cominciare a sussistere solo quando si dimostri che il proprietario, nonostante la recuperata disponibilità dei terreni ai fini della coltivazione, non abbia, entro il termine occorrente allo scopo, provveduto alla loro coltivazione o vi abbia provveduto in modo inadeguato ».

**VENDITA - Calmieri - Blocco - Assegnazione di merci bloccate - Requisizione - Differenze - Autonomia dei singoli negozi relativi alle assegnazioni.**  
(Corte di Cass., Sez. unite, Sent. n. 305-49 - Pres.: Ferrara, Est.: Messina I., P. M.: De Villa - Amministrazione Difesa contro Fadda e Manca).

Gli acquisti disciplinati mediante assegnazione di merci vincolate (decreto-legge 27 dicembre 1940, n. 1716, 27 dicembre 1940, n. 1728, 14 giugno 1940, n. 764) non importano requisizione delle merci stesse da parte della Pubblica Amministrazione.

Essi, invece, danno luogo ad un negozio di diritto privato (con le limitazioni stabilite dalla legge) tra assegnatari (Ente o privato) e detentore,

che si perfeziona nel momento in cui la richiesta della merce da parte dell'assegnatario viene a conoscenza del detentore (art. 1326 c. c.). Pertanto le controversie che sorgono in relazione a tali acquisti disciplinati sono di competenza della A. G. O. e non già del Comitato giurisdizionale per le requisizioni.

Per gli acquisti suddetti si applica il prezzo fissato dalla competente autorità e vigente dal momento in cui si perfeziona il negozio tra assegnatario e detentore della merce vincolata.

Ogni singola richiesta di merce assegnata dà vita a un negozio giuridico autonomo e però ciascuna consegna di merce è regolata dal prezzo vigente al momento in cui si perfeziona il relativo negozio.

Con questa perspicua sentenza la Corte Suprema ha fissato, può dirsi esaurientemente, i criteri di distinzione tra le requisizioni e gli acquisti per assegnazione di merce vincolata.

La Corte ha ripetuto nuovamente la tesi già da essa affermata che « per determinare se un dato provvedimento costituisca requisizione deve aver-si riguardo al suo contenuto sostanziale e non già agli elementi puramente formali, nulla importando che la Pubblica Amministrazione non abbia fatto riferimento alcuno alle norme che regolano la requisizione, e non ne abbia seguito la relativa procedura o vi abbia proceduto in base a norme diverse ». Essa ha peraltro precisato che, a differenza del provvedimento di requisizione, « col vincolo delle merci e le conseguenti assegnazioni la Pubblica Amministrazione non mette in essere alcun trasferimento coatto, essa si limita, invece, a disciplinare nell'interesse della pubblica economia la compravendita, sia pure con le limitazioni stabilite dalla legge circa le persone degli acquirenti ed il prezzo che viene stabilito con norma generale dalla stessa Pubblica Amministrazione ».

Gli argomenti addotti contro questi concetti, erano che se il semplice vincolo delle merci è insufficiente al trasferimento coattivo del prodotto, tuttavia tale vincolo può ben equipararsi al provvedimento di precettazione nella normale procedura di requisizione, mentre all'ordine di requisizione verrebbe equiparato l'ordine di assegnazione e quindi di consegna del prodotto il quale importa invece il trasferimento coattivo del prodotto stesso all'assegnatario nel che si sostanzia il provvedimento di requisizione.

A queste obiezioni la Corte ha replicato, e, sembra convincentemente, dicendo che « come il vincolo non importa precettazione nel senso tecnico della parola così l'ordine di assegnazione non equivale all'ordine di requisizione, perché mentre la notificazione di questo importa ipso iure trasferimento nella Pubblica Amministrazione della proprietà della cosa requisita, invece l'assegnazione non opera di per sé alcun trasferimento ».

Secondo la Corte, l'inquadramento giuridico dei rapporti che sorgono dalla distribuzione delle merci sottoposte a vincolo, rapporti nei quali il

diritto pubblico si intreccia strettamente col privato, può stabilirsi in questi termini: « il blocco delle merci è nei riguardi del detentore di esse un ordine di non disporre se non in conformità delle prescrizioni dell'autorità; limitazione, quindi, della libertà di alienazione, la quale trova riscontro nel campo del diritto privato nel vincolo volontario della propria libertà contrattuale (proposta irrevocabile, opzione, articoli 1329 e 1331 c. c.) o nel vincolo stabilito direttamente dalla legge (retrato successorio, art. 732, prelazione del concedente nell'enfiteusi, art. 966 c. c.). Nei riguardi dei futuri acquirenti delle merci il blocco va considerato come una offerta alla generalità delle merci vincolate, cui fa riscontro nel campo privato o l'offerta al pubblico (art. 1335 c. c.) che importa offerta di contrattare rivolta a persona indeterminata la quale si determina poi mediante l'accettazione.

Secondo la Corte, quindi, « l'assegnazione importa per il detentore autorizzazione a vendere e consegnare, mentre per l'assegnatario (Ente o privato) ha valore di determinazione del destina-

tario della merce bloccata e quindi di concreta offerta di esso, ope legis, della merce stessa.

.... è solo con la richiesta della merce al detentore da parte dell'assegnatario che, importando essa libera accettazione dell'offerta, si viene a perfezionare il negozio giuridico di diritto privato (compra-vendita) con tutti i suoi effetti, il che si verifica precisamente nel momento in cui tale richiesta perviene a conoscenza del detentore (articolo 1326 c. c.) ».

Benchè la costruzione escogitata dalla Corte Suprema possa sembrare un pò macchinosa, tuttavia non può dubitarsi della esattezza della tesi, secondo la quale l'assegnazione non è una requisizione. Essa è in sostanza da ricomprendersi nella categoria delle autorizzazioni amministrative, le quali come è noto, hanno il solo effetto di rendere lecita una attività che è, in via generale, vietata.

Ma, come è anche risaputo, le autorizzazioni, oltre questo effetto di togliere un divieto generale, non hanno alcuna altra influenza sulla attività compiuta dal privato dopo la rimozione del divieto, la quale resta regolata completamente dalle norme di diritto privato che la riguardano.

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**PROCEDIMENTO CIVILE - Notificazioni alle Amministrazioni dello Stato - Sanatoria - Foro Erariale - Inapplicabilità - Permesso di ricerca per acque minerali - Opposizione giudiziaria contro il provvedimento dell'Amministrazione - Improponibilità.** (Tribunale Massa 29 gennaio 1949 - Pres. Est.: Gatti - Berti e Manfredi contro Bonini e ing. capo Corpo delle Miniere di Carrara).

La nullità di cui all'art. 11 del T. U. sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato, richiamato dall'art. 144 c. p. c., non è nè assoluta nè insanabile; la medesima è sanata, quando si sia verificata la condizione di cui all'ultima parte dell'art. 156 c. p. c. (1).

La inosservanza delle norme sul foro dello Stato è irrilevante e pertanto non dà luogo a declaratoria d'incompetenza quando, non avendosi un contrasto diretto d'interessi fra lo Stato e i privati, la domanda giudiziale ha per tema la regolamentazione d'interessi privati nella quale un'Amministrazione dello Stato (nel caso in esame, Corpo delle Miniere dello Stato) è intervenuta e doveva intervenire come Ente disciplinatore dei medesimi contrasti di interessi (2).

L'Autorità giudiziaria è carente di giurisdizione sull'opposizione spiegata dal proprietario di un fondo contro un provvedimento dell'Amministrazione mineraria che accorda ad altri il permesso di ricerca per acque minerali (3).

La « ricerca » non ha per oggetto la scaturigione dell'acqua — la quale può anche preesistere alla concessione del permesso — ma bensì gli elementi dei quali il liquido è dotato al fine di stabilire se si tratti di acqua minerale e di determinarne la sua utilizzazione (4).

(1) *Massima in contrasto con la più recente giurisprudenza del Supremo Collegio. Deve affermarsi che la nullità conseguente alla mancata notificazione della vocatio in ius di una Amministrazione Pubblica presso l'Avvocatura dello Stato è assoluta ed insanabile, ancorchè sia stato provveduto alla costituzione; nè è in questione l'applicabilità dell'art. 156 ultimo capoverso c. p. c. anche perchè, nulla innovando rispetto al vecchio codice di rito circa la possibilità di sanatoria della notificazione attraverso la costituzione in giudizio, le disposizioni cui al T. U. 30 ottobre 1930, n. 1611 devono intendersi ferme ed invariate, in quanto*

*anzi espressamente richiamate dall'art. 144, 1° comma c. p. c. (cfr. Corte di Cassazione 4 marzo 1942, n. 605; 11 luglio 1943, n. 1960; 31 luglio 1946, n. 1049; 6 agosto 1946, n. 1090; 23 maggio 1947, n. 804; 12 dicembre 1947, n. 1692, in senso contrario, peraltro, per una specie particolare, Cassaz. Brescia 11 dicembre 1944, « Giur. It. », 1945, I, 25 con nota contraria di A. SALERNI, (ivi, per un esatto inquadramento della questione) e tra le decisioni delle corti di merito: Appello Torino 1° giugno 1943, in Giur. Torinese 1943-358; Appello Napoli 27 marzo 1946, in « Diritto e Giuris. n. 1947, 26; Appello Torino 24 maggio 1946, in « Foro Padano » 1946, I, 670; Appello Torino 25 giugno 1946, in « Temi », 1946, 644).*

(2) *Massima sulla cui infondatezza non sembra possano sollevarsi dubbi. E' acquisito che le norme sul foro dello Stato (art. 25 c. p. c. danno vita ad una competenza territoriale funzionale inderogabile per l'espresso richiamo cui agli articoli 38 e 28 c. p. c. in relazione agli articoli 6, 9 del T. U. 30 ottobre 1930, n. 1611, (cfr. dottrina, CHIOVENDA: Istituzioni di Diritto Procedura civile, vol. II, Sez. I, pag. 183, IOVINE, 1934; CALAMANDREI: Istituzioni di Diritto procedura civile, Vol. II, pagina 128, CEDAM, 1944; CARNELUTTI: Istituzioni di Diritto procedura civile, Vol. I, pag. 133, v Foro Italiano », 1942).*

*Il Tribunale di Massa peraltro vorrebbe subordinare la declaratoria di incompetenza per violazione delle norme sul foro dello Stato alla sussistenza o meno di un contrasto diretto tra lo Stato ed i privati, il che è manifestamente erroneo per due ordini di motivi; uno, di carattere generale, in quanto l'esame su una questione di competenza deve tassativamente limitarsi a questa e non coinvolgere il merito; l'altro attinente alla specie poichè l'Amministrazione, convenuta in giudizio, in quanto « doveva intervenire », quale Ente disciplinatore degli interessi (art. 100 c. p. c.) e non assume già la veste singolare di mera spettatrice. Tale veste resta esclusa proprio dal fatto che l'Amministrazione « disciplina » gli interessi in giuoco e quindi, ove sorgano controversie tra privati in ordine a quella regolamentazione, può e deve intervenire a diretta tutela del diritto proprio e degli interessi della collettività.*



(3) In questa parte la sentenza riconosce al provvedimento con cui viene accordato il permesso di ricerca di acque minerali gli estremi ed i caratteri inconfondibili dell'atto amministrativo strettamente discrezionale (sia che venga considerato « autorizzazione » sia « concessione ». Non a diversa soluzione può comunque giungersi attraverso la lettera della legge (art. 5, regio decreto 29 luglio 1929 n. 1443) quando stabilisce che il permesso di ricerca viene accordato a chi ne faccia domanda ed abbia a giudizio « insindacabile » dell'Amministrazione la capacità tecnica ed economica necessaria, nonchè attraverso il sistema tutto di disciplina della materia mineraria dove il preminente interesse pubblico ha comportato che a base delle disposizioni legislative sia posto il principio della più ampia discrezionalità, soprattutto nella fase preliminare della « ricerca » (Consiglio di Stato, 16 ottobre 1940, n. 484, in « Foro Amm.vo », 1940, I, I, 345; 27 gennaio 1940, n. 59, in « Rivista dei Beni Pubblici », 1940, 343).

Del resto una sorgente di acqua minerale o termale non rientra nella sfera giuridica del proprietario del suolo, costituendo una proprietà da quella separata, di pertinenza dello Stato (Corte di Cassazione, I Sezione, 16 gennaio 1940, in « Foro Italiano », 1930, I, 477, ivi ampia nota di D. Simoncelli).

Tale separazione però è allo stato potenziale in quanto in funzione dell'avvenuto riconoscimento della qualità di termale o minerale dell'acqua oggetto di ricerca; peraltro anche in questa fase al proprietario del fondo è precluso l'esercizio dei suoi diritti di dominus non potendo opporsi alla esecuzione dei lavori necessari alla ricerca salvo il risarcimento del danno nei soli confronti del ricercatore, che può essere a tal fine assoggettato a cauzione (art. 10 regio decreto citato).

Il diritto di proprietà, durante la fase della ricerca, manifesta una volta ancora la sua intrinseca elasticità; se infatti la riserva è negativa, nel senso che l'acqua non ha alcun elemento che ne possa comportare la classificazione tra quelle minerali o termali, il diritto di proprietà del dominus del fondo riprende pienamente vigore restando invece escluso, a favore dello Stato, in caso contrario. Bene quindi il Tribunale di Massa ha negato la giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria di fronte ad una domanda tendente in sostanza a porre nel nulla ovvero a modificare il provvedimento dell'Amministrazione (Corte di Cassazione Sezione Unite 16 marzo 1939, n. 892, in « Rivista beni pubblici », 1939, 285).

L'Autorità giudiziaria potrebbe invece essere investita di controversie tra proprietario e ricercatore, ma solo nei limiti posti dall'art. 10 u. c. citato.

(4) Che la « ricerca » abbia ad oggetto « gli elementi dei quali il liquido è dotato » e non già l'origine dell'acqua, è questione che poteva anche non porsi.

Anche la « scoperta » di un giacimento minerario o di acqua minerale o termale non è atto di-

retto al materiale scoprimento bensì attività spiegata ai fini della idonea valutazione della qualità o quantità del minerale, in senso lato, per l'accertamento della possibilità economica ed industriale di una concreta utilizzazione.

Nel quadro dell'attività mineraria la « ricerca » è la prima in ordine di tempo, che attraverso la scoperta potrà portare alla coltivazione del giacimento (R.C.).

**SANZIONI CONTRO IL FASCISMO - Confisca di beni - Atti dispositivi - Sanzione d'inefficacia - Retroattività - Costituzione - Art. 25 - Carattere direttivo e programmatico - Decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159 - Efficacia anche dopo il 1° gennaio 1948 - Atti dispositivi - Sanzione di inefficacia - Facoltà della P. A.: esecuzione amministrativa o declaratoria giudiziale - Atti dispositivi - Sanzione di inefficacia - Limiti.** (Tribunale di Bologna, Sez. 1<sup>a</sup>, 22 marzo 1949 - Pres.: Carozzi, Est.: Sbrocca - Amministrazione delle Finanze contro Tondelli e Ruini).

La sanzione di inefficacia degli atti di disposizione previsti negli articoli 2 e 3 decreto legislativo 26 marzo 1946, n. 134 ha carattere retroattivo (1).

Le norme contenute nell'art. 25 della Costituzione hanno carattere direttivo e programmatico. Pertanto le disposizioni di carattere penale contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159 continuano ad avere piena efficacia anche dopo la data del 1° gennaio 1948 (2).

L'inefficacia degli atti dispositivi compiuti dal soggetto alla confisca nei casi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo luogotenenziale citato, opera *jure*; e pertanto la Pubblica Amministrazione ha la scelta di procedere all'esecuzione della sentenza o ordinanza di confisca, sui beni trasferiti, anche nei confronti dei terzi possessori o detentori, (in virtù del decreto intendentizio di determinazione dei beni salva la facoltà di opposizione giudiziale, *ex post*, come impugnativa d' un provvedimento amministrativo esecutorio) o di promuovere il giudizio di cognizione, per la preventiva declaratoria di inefficacia (3).

Il generico richiamo all'art. 45 contenuto negli articoli 2, 3 del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 134 vale soltanto per le ipotesi che non contrastano con le norme riflettenti la confisca, ossia per le ipotesi contemplate nel 1° e 2° comma dell'art. 45; non anche per quella ipotizzata nel 3° comma; onde gli atti di opposizione compiuti dal soggetto alla confisca, nei periodi indicati rispettivamente negli articoli 2, 3 del decreto legislativo luogotenenziale citato, sono inefficaci rispetto allo Stato, indipendentemente dalla scienza, del terzo, in ordine alla responsabilità penale o politica del suo dante causa (4).

Nella sentenza del Tribunale di Bologna, si contiene la conferma di principi costantemente sostenuti dall'Avvocatura sia dinanzi alle magistrature, sia in ripetute direttive e consultazioni.

(1) *In ordine alla prima massima si vuol rilevare che la retroattività — emergente del richiamo (allrimenti inspiegabile) alle date del 25 luglio 1943 e dell'8 settembre 1943, contenute negli articoli 2 e 3 del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 134 — va considerata con riferimento a negozi conclusi in qualsiasi parte del territorio nazionale.*

*In questo tipo di cause, non è infrequente, da parte della difesa dei privati, l'eccezione di ultrattività dei negozi conclusi nei territori soggetti all'occupazione bellica del tedesco; ossia sotto lo usbergo di un ordinamento rilevante sul piano del diritto internazionale; onde, se, in regime di occupazione, continuò ad avere vigore l'ordinamento italiano anteriore, escluse quelle norme emanate, frattanto, dal governo legittimo, queste ultime non potrebbero disfare quel che fu fatto jure, in detto regime di occupazione, e secondo l'ordinamento conservato.*

*Contro siffatti argomenti, non è arduo osservare, anzitutto, che l'occupatio bellica non sembra possa agevolmente configurarsi come « ordinamento giuridico » in senso tecnico istituzionistico; trattandosi, piuttosto, di un « rapporto » fra potenza occupante e potenza occupata, nell'ambito dell'ordinamento interstatale, entro il quale si esaurisce la rilevanza giuridica dell'occupazione stessa.*

*Ed è proprio la sopravvivenza della legge dello Stato occupato — in forza dell'art. 43 dell'Annexè alla IV Convenzione dell'Aja, del 18 ottobre 1907 — che ne fornisce la conferma. Ma, per ciò stesso, dopo la cessazione, l'occupatio bellica non può essere opposta come fatto (non diciamo: ordinamento) determinante una discontinuità nello ordinamento legittimo.*

*E se per, rispetto al principio della pubblicazione della legge, le norme emanate dal governo legittimo, in periodo di occupazione, furono gradualmente estese anche ai territori rioccupati, la pubblicazione ha determinato l'entrata in vigore anche di quelle aventi efficacia retroattiva.*

*L'argomento non si pone, neppure, per quelle emanate dopo la rioccupazione, con carattere di generalità per tutto il territorio nazionale.*

*In secondo luogo, si osserva che non è la giuridicità o non dello ordinamento anteriore (quello dell'occupante tedesco, come anche noi crediamo; o quelle della cosiddetta r.s.i.) che possa impedire la retroattività della legge.*

*Gli articoli 2, n. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 134 laddove richiama l'art. 5 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159; lo stesso art. 2, n. 2 e l'articolo 3 sarebbero come non scritti se non dovessero applicarsi ai trasferimenti avvenuti nei territori occupati dai nazifascisti, nei quali ebbero luogo, per necessità.... geografica, i fatti di collaborazionismo ipotizzati dagli articoli 5 e 9 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159.*

*E con ciò non si disconoscono affatto i diritti quesiti dai privati l'un verso l'altro; poichè, la legge dichiara « privi di effetto rispetto allo Sta-*

*to » gli atti di che trattasi; mentre i rapporti fra venditore e compratore restano regolati dalle norme sotto il cui impero vennero conclusi i relativi negozi.*

(2) *In ordine all'efficacia della legislazione sanzionatoria contro il fascismo, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione è da rilevare che il Tribunale abbia omissso di distinguere fra norme sanzionatorie civili e penali. L'art. 25 della Costituzione — che dichiara l'irretroattività della legge penale — non potrebbe spiegare alcuna influenza su norme, come quelle degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 134, di natura fiscale e relativa all'inefficacia di negozi civili.*

*In ogni caso, a voler anche discendere all'interpretazione della norma costituzionale citata, è noto quanto è stato sostenuto da CARNELUTTI: Abrogazione del reato di collaborazione, in « Riv. Pen. », 1948, 28; UNGARO e AUGENTI: Nota a sent. Sezioni Unite 7 febbraio 1948 ric. Marciandò, ivi 1948, 358; GROSÀ: Nota a sentenza citata, in « Giur. Ital. », 1948, II, 129; e, in contrario, quanto è stato autorevolmente scritto da AZZARITI: La Nuova Costituzione e le leggi anteriori, in « Foro Ital. », 1948, IV, 81; ESPOSITO: Efficacia delle regole della nuova costituzione, in « Giur. Ital. », 1948, III, 146, con ampia disamina sulla distinzione fra norme direttive o programmatiche e norme precettive.*

*E' noto, altresì, che l'art. 25 Costituzione fu escluso dal novero delle norme precettive e di immediata applicazione, con la menzionata sentenza Sezioni Unite 7 febbraio 1948, ric. Marciandò, (in « Foro Ital. », 1948, II, 57, con nota adesiva di Azzariti, e in « Foro Padano », 1948, IV, con nota adesiva di Battaglini) e con la sent. Cass. Pen. 2<sup>a</sup>, 23 marzo 1949, ric. Tringali Casanova eredi (ined.) proprio in tema di confisca.*

*Cfr. in senso conforme, sotto il profilo dell'insindacabilità della costituzionalità della legge, da parte del giudice ordinario, JANNITI PIROMALLO: Sull'applicazione delle norme della Costituzione, in « Foro Padano », 1948, IV, 3; GUARNERA: Sulla abrogazione delle norme penali relative ai delitti fascisti e di collaborazione, in « Giust. Pen. », 1948, II, 228; PIERANDREI: Validità e invalidità di leggi anteriori alla Costituzione, in « Giur. Ital. », 1949, I, II, 178.*

*In tema di distinzione fra norme precettive e direttive, vedasi anche la decisione del Consiglio di Stato, V, 26 maggio 1948, n. 303, in « Foro It. », 1948, III, 113.*

*Ma a prescindere dalla quasi unanime soluzione che la riferita disputa ha ricevuto sotto il profilo della natura direttiva o programmatica dell'art. 25 della Costituzione, si impone, per il suo carattere preminente sotto il profilo estetico o dell'interpretazione logico-storica (di notevole influenza per la stessa dignità degli istituti che il Giudice è chiamato ad applicare) l'argomento addotto dall'Azariti: che gran parte delle norme penali contenute nel decreto legislativo luogotenenziale 27 lu-*

glio 1944, n. 159 non abbiano carattere retroattivo, contemplando specie di reati già previsti dal c.p. m.g. (art. 51, 54, 58) e del c.p. (art. 246, 247, 265).

(3) La terza massima richiama l'attenzione del giurista per il valore scientifico del problema.

Non vi è dubbio che nel decreto intendenziale di determinazione dei beni, previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 19 novembre 1946, n. 392, possano comprendersi anche i beni che la legge considera appartenenti al soggetto alla confisca: così quelli acquistati dal coniuge nel quinquennio anteriore al 25 luglio 1943, trattandosi di un'applicazione della presunzione muciana, la quale opera di diritto (art. 2 penultimo ed ultimo comma, del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 134), senza uopo di declaratoria giudiziale; ciò che avviene anche in altri casi (ad es.: in materia fallimentare).

Difatti, ogni qual volta nel nostro ordinamento la riferita presunzione è richiamata, l'acquisizione del bene al patrimonio del coniuge debitore non si opera attraverso una declaratoria dell'Autorità giudiziaria bensì mediante diretta apprensione, non configurandosi la acquisizione stessa quale effetto di dichiarazione di nullità (per doppia presunzione di simulazione) o quale effetto di revocatoria; sì che non importa una retrocessione dall'uno all'altro coniuge; sibbene, rappresenta una mera estensione dell'esecuzione, quale mezzo processuale accordato dalla legge per casi specifici e determinati (Sezioni Unite 4 giugno 1946, in « Giur. It. », 1946, 1, 1, 459).

La controversia può sorgere, soltanto, se il coniuge contesti che il bene sia entrato nel suo patrimonio nel periodo di tempo che la legge assume come sospetto. Ora, anche nel caso in esame è data tale possibilità, dopo l'esecuzione del decreto (articolo 5 decreto legislativo 19 novembre 1946, n. 392).

Per gli atti dispositivi, compiuti dal soggetto alla confisca nei casi indicati negli articoli 2 e 3 del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 134, la facoltà di inclusione dei beni trasferiti, nel decreto intendenziale, va ricollegato ad altro principio: ossia a quello dell'autotutela. Correttamente, osserva il Tribunale che la confisca si distingue dalla avocazione, sia sotto il profilo giuridico, sia per la disciplina positiva; ne consegue una diversa configurazione anche delle azioni di inefficacia rispettivamente prevista dagli articoli 29 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159 e 2, 3, del decreto legislativo 26 marzo 1946, n. 134. Nel primo caso, la azione di inefficacia è possibile solo quando il patrimonio del debitore sia insufficiente a pagare le somme dovute allo Stato; e l'art. 45 del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 134 presuppone, appunto, che si verta nell'ipotesi di un diritto di credito, di un'obbligazione tra debitore di profitti e Stato; e che si tratti di agire, in via sussidiaria, sui beni di terzi. In tema di confisca, invece, l'iniziativa spetta all'Autorità amministrativa, in forma di autotutela. L'art. 4

del decreto legislativo 19 novembre 1946, n. 392 affida all'Intendente di Finanza l'esecuzione della sentenza o dell'ordinanza di confisca, anche nei confronti dei terzi possessori o detentori, salvo opposizione da parte di costoro, come impugnativa di un provvedimento amministrativo esecutivo (art. 5 decreto legislativo cit.).

La Stato ha quindi la scelta se promuovere previamente il giudizio dichiarativo o eseguire la confisca e attendere l'opposizione.

(4) Da tali premesse, il Tribunale perviene, egregiamente, a risolvere il delicato problema dei rapporti fra gli articoli 2, 3 e 45 del decreto legislativo luogotenenziale 1946, n. 134, osservando che: « Se quanto si è esposto vale a mettere in rilievo una indubbia differenza tra il regime della confisca e quello dell'avocazione, questa stessa differenza porta ad escludere l'integrale applicazione alla confisca dell'art. 45. Il terzo comma di questa norma, con esplicito riferimento all'art. 29 del decreto legislativo luogotenenziale 1944, n. 159 stabilisce infatti che gli atti dispositivi, non a titolo gratuito, intanto sono privi di effetto, in quanto il proprietario o possessore dei beni già posseduti dalla persona debitrice di profitti avvocati sapeva o poteva sapere, al momento in cui acquistava la proprietà o il possesso di tali beni, che tra i suoi danti causa esistesse detta persona e che essa avesse realizzato profitti di regime. Per trasferire tale norma alla confisca, si dovrebbe innanzi tutto sopprimere il riferimento all'art. 29 che non avrebbe senso per la confisca; inoltre si dovrebbe sostituire all'espressione: persona debitrice di profitti avvocati e che avesse realizzato profitti di regime l'altra ben diversa: persona soggetta alla confisca e che avesse commesso delitti o già riportato condanne per i delitti previsti dagli articoli 2, 3, 5, 9 del decreto legislativo luogotenenziale 1944, n. 159.

Non pare, tuttavia, fosse indispensabile — ai limitati fini della lite — prendere le mosse da quelle lontane premesse sistematiche, tanto efficace, convincente e scientificamente decisiva era l'individuazione — nel tentativo di trasferire la norma dell'art. 45 comma 3°, alla confisca — di un procedimento a carattere interpolativo, il quale non potrebbe non considerarsi addirittura rivoluzionario nel sistema della nostra ermeneutica, come quello che altererebbe e sviserebbe le norme della legge. Tale arbitrarietà risulterebbe anche evidente dal fatto che l'art. 45 comma 3° del decreto legislativo luogotenenziale 1946, n. 134 contempla vari momenti, in cui i trasferimenti (inefficaci) potrebbero essere avvenuti; e per taluno di tali momenti non sarebbe neppure possibile ipotizzare la scienza, da parte del terzo acquirente, in ordine a reati, per quel tempo o quel periodo, inescogitabili.

Infine il termine di due anni, previsto dall'ultimo comma dell'art. 45 non sarebbe mai applicabile alla confisca, se non sostituendo alla espressione del testo legislativo altra di genere e significato completamente diverso. Devesi pertanto concludere che il generico richiamo all'art. 45, conte-

nuto negli articoli 2 e 3 del decreto legislativo luogotenenziale 134 vale soltanto per le ipotesi non contrastanti con le norme riflettenti la confisca, ossia per quelle contemplate nei primi due commi dell'articolo stesso, richiedenti accertamenti di carattere obiettivo per identificare la causale del trasferimento (D.A. Foligno).

**TRASPORTI - Trasporti cumulativi - Intervento in causa di uno dei vettori - Ammissibilità.** (Tribunale di Brescia 23 dicembre 1948 - Bonomi Martino contro Soc. Nazionale Ferrovie e Tranvie e Ministero dei Trasporti).

La disposizione del Codice civile che dà facoltà al destinatario od al mittente (a seconda dei casi) di far valere, in caso di trasporti cumulativi, i propri diritti di risarcimento del danno, per perdita o avaria, nei confronti del primo o dell'ultimo vettore, è una norma emanata per agevolare il destinatario o il mittente della merce, ma non apporta alcuna modifica alle norme generali del diritto civile in forza delle quali ognuno deve personalmente rispondere del fatto proprio: e ciò appare chiaramente dal disposto dell'art. 1700 Codice civile (1).

Conseguentemente, deve essere ammesso l'intervento volontario delle FF.SS., a sensi dell'art. 105 c.p.c. (2).

(1-2) I. Con gli articoli 1700 e segg., il nuovo Codice civile ha disciplinato, con qualche modifica rispetto al codice di commercio, la materia del contratto di trasporto cumulativo.

Si ha contratto di trasporto quando più vettori successivi assumono l'esecuzione del trasporto, dal luogo originario di partenza fino al luogo di destinazione, con un unico contratto, e venga all'uopo indicato nella lettera di vettura, rilasciata dal mittente al primo vettore, il luogo terminale del trasporto.

Nel contratto di ricarteggio, invece, il vettore si obbliga di far proseguire le cose trasportate oltre le proprie linee per mezzo di vettori successivi, senza farsi rilasciare dal mittente una lettera di vettura con l'indicazione del luogo terminale del trasporto.

La distinzione, agevole a cogliersi fra le due figure di contratto di trasporto, risiede appunto nel fatto che il mittente, nel contratto di corrispondenza o di ricarteggio, entra in rapporto con un solo vettore, il quale assume la veste di spedizioniere relativamente al trasporto delle cose oltre le proprie linee, mentre nel contratto di trasporto cumulativo, lo stesso mittente entra successivamente in rapporto con gli altri vettori appenachè questi, con l'accettare il carico sulle proprie linee, accedono al contratto stipulato fra lo stesso mittente e il primo vettore (cfr. LORDI: Ist. dir. comm. II, 303).

Ampie discussioni sorsero, sotto l'impero del vecchio codice di commercio, in ordine alla natura

giuridica del contratto di trasporto cumulativo, e mentre il VIVANTE (cfr. Trattato dir. comm., vol. IV, 684), ripudiata tutte le varie costruzioni giuridiche, aveva finito per ritenere che « il fondamento immediato di questo singolare rapporto giuridico » dovesse ricercarsi nella legge, l'ASQUINI (cfr. Contratto di trasporto in Cod. comm., commentato, 1935, vol. VIII), accedendo alla teoria del VALERI (cfr. Trasporti cumulativi, Milano, 1913) aveva ritenuto che tale specie di contratto dovesse qualificarsi come un contratto a formazione successiva (cfr. anche LORDI, op. cit., ivi).

Se difformità vi era fra le varie costruzioni giuridiche degli scrittori precedenti, l'accordo tuttavia si raggiungeva nella comune constatazione che la caratteristica peculiare di tale tipo di contratto consisteva nello unicum della prestazione, la quale non differiva obiettivamente da quella medesima di cui al contratto assunto interamente da un solo vettore.

Tale caratteristica aveva reso concorde la dottrina precedente nell'ammettere la creazione di un vincolo solidale fra i diversi e successivi vettori per quanto rifletteva gli obblighi assunti nei confronti del mittente e del destinatario e, sia pure in un primo tempo, da un solo vettore.

Senonchè, la formulazione e il contenuto dell'articolo 411 del Codice di commercio, sembravano ostacolare la concezione del vincolo solidale fra i vari vettori; in quanto la norma limitava la proponibilità dell'azione di risarcimento solo verso il primo o l'ultimo vettore, o ne condizionava la proponibilità, contro il vettore intermedio, alla preventiva dimostrazione che il danno si era verificato durante il trasporto da lui eseguito.

In relazione, infatti, al disposto dell'art. 411 Codice commercio il VIVANTE (cfr. op. cit., pagina 687), pur ritenendo che la caratteristica dell'indivisibilità dell'opus conduceva necessariamente ad ammettere l'esistenza di un vincolo solidale fra i vari vettori, osservava però, che, in questa ipotesi, il vincolo solidale si manifestava in più lieve misura di quello comune, in quanto esso veniva a cessare quando il mittente o il destinatario avessero fatto la scelta del vettore su cui far ricadere la responsabilità del trasporto. Da ciò traeva la conseguenza che, fatta la scelta, ove il vettore si fosse rivelato insolubile, il danneggiato, avendo esaurito l'azione, non avrebbe più potuto far valere il suo credito contro gli altri vettori (cfr. contra ASQUINI: op. cit., pag. 497).

Con la nuova regolamentazione del trasporto cumulativo, è scomparsa la limitazione processuale dell'art. 411 Codice commercio, limitazione che l'ASQUINI: (cfr. D'AMELIO: Comm. Obbl. p. p., Vol. II, pag. 450) definisce « non sorretta da alcuna ragione logica o pratica ».

Il nuovo Codice, non solo ha definito espressamente il contratto di trasporto cumulativo, definizione che si integra, per argomentazione a contrario, con contenuto dell'art. 1699 Codice commercio ma ha posto l'accento logico dell'istituto proprio

sul vincolo solidale che lega tutti i vettori partecipanti al contratto cumulativo, solidarietà che, oltre a risultare *expressis verbis* dal testo di legge, è ulteriormente confermata dal richiamo al requisito dell'unicità del contratto che costituisce la caratteristica originale del trasporto cumulativo.

Ne consegue che il mittente o il destinatario, liberi perfino dalla limitazione processuale di cui al citato art. 411 Codice commercio, potranno ora esperire l'azione di risarcimento, non solo contro il primo o l'ultimo vettore, ma, singolarmente o cumulativamente, contro tutti i vettori.

Ciò posto, inesatta appare la considerazione contenuta nella massima tratta dalla sentenza del Tribunale di Brescia che la disposizione del Codice civile che dà facoltà al mittente o al destinatario di far valere i propri diritti al risarcimento dei danni nei confronti del primo e dell'ultimo vettore, è una norma emanata per agevolare il destinatario o il mittente, sia, in quanto la predetta facoltà non incontra più alcuna limitazione, e può farsi valere contro anche tutti i vettori, sia perchè tale facoltà non costituisce altro che una concreta applicazione dei principi in materia di obbligazioni solidali.

La preoccupazione, che traspare dalla massima e, consistente nel fatto che possa apparire che il principio generale della responsabilità per fatto proprio subisca deroga in materia di trasporto cumulativo, si rivela del tutto priva di consistenza.

Alcuna deroga la disciplina dell'art. 1700 Codice commercio apporta in realtà al predetto principio, il quale, come esattamente si sottolinea nella massima, viene ribadito dal disposto dello stesso art. 1700.

In altri termini, altro è l'aspetto esterno del trasporto cumulativo, (rapporti mittente o destinatario-vettori) altro il lato interno (rapporti dei vettori tra di loro).

Il primo è disciplinato dalle norme che regolano la responsabilità solidale, e quindi ognuno è personalmente responsabile in quanto direttamente ha assunto l'obbligo del trasporto, il secondo, sia pure con qualche deroga, dalle norme della responsabilità personale ed individuale.

Ed infatti il capoverso dell'art. 1700 Codice civile concede al vettore chiamato a rispondere di un fatto non proprio l'azione di regresso contro gli altri vettori, ma singolarmente o cumulativamente, spezzando, in tal modo, la disciplina delle obbligazioni solidali. La precisazione in ordine alla proponibilità dell'azione di regresso si rendeva necessaria dopo l'affermazione di principio contenuta nel primo comma dello stesso articolo 1700, poichè, in caso contrario, la preoccupazione contenuta nella massima, si sarebbe tradotta in realtà.

Ciascun vettore, difatti, avrebbe dovuto rispondere per una quota eguale, anche se il fatto dannoso si fosse verificato su di un percorso altrui, e neppure la deroga di cui all'ultima parte dell'art. 1298 Codice commercio sarebbe stata invocabile, in quanto l'obbligazione di trasportare era stata assunta nell'interesse di tutti i vettori.

Pertanto, con l'aver concesso l'azione di regresso al vettore irresponsabile contro gli altri vettori, sia singolarmente che cumulativamente, il Codice è venuto sostanzialmente ad attribuire a quello la stessa posizione accordata dal mittente o al destinatario, ed ha di conseguenza eliminato il cosiddetto regresso ascendente di cui al capoverso dell'art. 411 Codice commercio, che costituiva la seconda, per quanto meno grave, limitazione processuale che la vecchia legge conteneva in materia di trasporto cumulativo.

Nell'ipotesi poi che venga accertato che il fatto dannoso è avvenuto nel percorso di uno dei vettori, questi soltanto sarà tenuto al risarcimento integrale, mentre, in caso contrario, al risarcimento saranno tenuti tutti i vettori in parti proporzionali ai percorsi, secondo, quindi, un criterio puramente meccanico, il quale, peraltro, non si discosta sostanzialmente da quello adottato dal Codice, in sede di obbligazioni solidali, per la ipotesi della insolvenza di uno dei condebitori (articolo 1299 cpv.).

Disciplinati in tal modo i rapporti interni del trasporto cumulativo, necessariamente il Tribunale doveva ritenere ammissibile l'intervento in causa di uno dei vettori, nella specie le Ferrovie.

II. Alcuni casi possono presentarsi in pratica e di qualche interesse, in materia di contratto di trasporto cumulativo.

a) Ove il mittente o il destinatario abbia ottenuto nei confronti di un solo vettore una sentenza di condanna al risarcimento del danno, e il debitore si riveli insolvente, non potrà il creditore rivolgersi verso gli altri vettori per ottenere il pagamento di quanto stabilito in sentenza, ostandovi il disposto dell'art. 1306 Codice di commercio;

b) Nell'ipotesi che sia convenuto in giudizio un vettore ed un altro vi faccia intervento, non potrà il Giudice, ove si accerti che il fatto dannoso si è verificato nel percorso del vettore interveniente, assolvere il vettore convenuto, ostandovi il principio della responsabilità solidale di tutti i vettori nei confronti del mittente o del destinatario, salvo che, beninteso, l'attore stesso non consenta espressamente la estromissione dal processo del convenuto;

c) L'accertamento giudiziale che il fatto dannoso è avvenuto sul percorso di un dato vettore, non può fare stato in un successivo giudizio, promosso dal vettore che precedentemente il mittente ha convenuto, contro il vettore del cui accertamento giudiziale si tratta, in quanto è un accertamento *incidenter tantum*;

d) L'azione di regresso può ben esperirsi nello stesso giudizio in cui è stato convenuto dal mittente o dal destinatario un dato vettore, in quanto, attesa la formula adottata anche dal nuovo Codice di « vettore chiamato a rispondere », non si richiede, come presupposto, la formazione del giudicato nei rapporti fra mittente e vettore che agisce in regresso contro altro vettore. (A. T.).

**TRUFFA - Falsa dichiarazione di disoccupato all'Ente Comunale di Assistenza - Idoneità dell'artificio - Esistenza del reato.** (Tribunale di Roma 21 dicembre 1948 - Pres.: Figno, P. M.: Gamberala (concl. diff.) - Imputati Lispi ed altri).

La falsa dichiarazione di disoccupato fatta ad un Ente comunale di assistenza al fine di ottenere indebitamente il sussidio di disoccupazione costituisce artificio idoneo alla commissione del reato di truffa.

Si riporta la massima che precede affermata in una sentenza emessa dal Tribunale di Roma per l'importanza della fattispecie che si è ripetutamente verificata in diverse città e per una sintetica valutazione della tesi sostenuta in udienza dal P. M. che conclude chiedendo l'assoluzione degli imputati perchè il fatto non costituisce reato.

L'episodio giudicato è noto: esso si riferisce ad un periodo di tempo in cui, a seguito di moti di piazza di preoccupante imponenza, gli organi competenti disposero che fossero corrisposti, d'urgenza, attraverso gli Enti comunali di assistenza, sussidi ai disoccupati; e poichè la urgenza della situazione, che non tollerava dilazioni, non permetteva di procedere ad approfondite valutazioni dei singoli casi, detti organi disposero inoltre che il sussidio fosse per intanto concesso a tutti coloro che ne facevano istanza dichiarando, sulla loro responsabilità, la qualità di disoccupato, salvo recupero delle somme indebitamente pagate e denuncia dei responsabili alla Autorità giudiziaria. Avvenne che, come suole avvenire in momenti eccezionali, fra molti veri disoccupati beneficiassero del sussidio molti che esercitavano una attività di lavoro, accertata la quale furono denunciati per truffa.

Rinviati a giudizio il P. M. d'udienza chiese l'assoluzione degli imputati perchè il fatto da loro commesso non costituisce reato sulle seguenti argomentazioni:

a) quando il privato cittadino rivolge una istanza alla Pubblica Amministrazione è facilitato ad esporre la situazione che lo riguarda come crede meglio, se del caso anche in modo non conforme al vero. Un esempio della esattezza di questo principio lo si rileverebbe dal comportamento che la legge penale riconosce lecito all'imputato, il quale si può difendere come crede, dicendo anche il falso;

b) se il comportamento tenuto dagli imputati si fosse rivolto verso altri privati avrebbe configurato il reato di truffa; verso la Pubblica Amministrazione non costituisce invece tale reato perchè questa ha l'obbligo di procedere ad accertamenti. Se non lo fa (e non interessa quali sono i motivi per cui non lo fa) imputet sibi: ogni responsabilità penale che si voglia di conseguenza imputare al falsario non ha fondamento.

Secondo la tesi insomma sostenuta dal P. M. nella fattispecie sarebbe mancato il requisito dell'artificio idoneo, non sussistendo pertanto il reato di truffa; ma essa non venne accolta dal Tribunale.

E' artificio, infatti, secondo la definizione che si rileva in dottrina, ogni astuta simulazione o dissimulazione, atta ad indurre altri in errore, in modo che questi riceva la immediata percezione di una falsa apparenza materiale, positiva o negativa; ed ha ritenuto la giurisprudenza che configura artificio, ai sensi dell'art. 640 c. p., il comportamento tenuto da colui il quale si presenti con una falsa divisa, con un falso titolo o decorazione, con un falso nome e con una falsa qualifica (sentenza riportata in MANZINI: Trattato di diritto penale, II ediz., vol. IX, p. 569 in nota).

E' certo che gli imputati si erano presentati all'Eca con una falsa qualifica: si erano dichiarati disoccupati e tali non erano. Con tale comportamento poteva ritenersi che avessero commesso anche il reato di cui all'art. 496 c. p., per avere, interrogati su qualità della propria persona (al momento dell'invito loro rivolto dall'Eca di compilazione di un'istanza nella quale è esplicitamente chiesto se l'istante è o meno disoccupato) fatte mendaci dichiarazioni a persona incaricata di un pubblico servizio nell'esercizio del servizio. Si potrebbe sostenere in contrasto che lo stato di disoccupato non è una qualità della persona, ma, a nostro avviso, erroneamente. La formula dell'articolo 496 c. p. non è che una sintesi di quella più ampia contenuta nell'art. 436 c. p. 1889, la quale menzionava, oltre il nome, cognome e lo stato, anche la professione (cons. Relazione al Re sul codice penale, n. 165): come dichiarazione mendace relativa ad uno stato di disoccupazione, cioè professionale, è quindi una dichiarazione mendace relativa alla qualità di una persona.

Gli imputati, dunque, per trarre in inganno l'Eca, avevano commesso addirittura un reato (in concorso con quello di truffa e con l'aggravante di cui all'art. 61, n. 2 c. p.); secondo la pubblica accusa, essi invece non avevano dato luogo ad alcun artificio perchè nei confronti della Pubblica Amministrazione, quando le si rivolge un'istanza, si ha diritto (almeno sotto l'aspetto penale) di dire anche il falso. Ed un esempio, si rileverebbe, secondo il P. M., dal diritto che ha l'imputato di dire il falso nel difendersi.

L'esempio non calza ed il principio è aberrante.

E' vero che l'imputato ha il diritto di dire il falso nel difendersi: ma a parte il fatto che questo principio vale per ragioni fondamentali per una sola branca del diritto, quello penale, esso è anche limitato al caso in cui l'imputato, con tale comportamento non leda il diritto di terzi.

L'imputato, infatti, non può accusare altri di un reato che sa che costui non ha commesso; può solo dire di non essere lui l'autore del reato, altrimenti commette il reato di calunnia. Perchè? Perchè non può ledere il diritto di terzi.

Nella specie i falsi disoccupati, con le loro mendaci dichiarazioni, ledono il diritto di un terzo, cioè dell'Amministrazione del Tesoro, che è indotta a pagare, per mano di un suo mandatario, somme non dovute.

E poi proprio da numerosissimi articoli contenuti nel capo IV del titolo VII del libro II del Co-

dice penale (Della falsità personale, articoli 495, 496, ecc.) — a tacere di altri contenuti in leggi speciali, soprattutto in materia tributaria — si ricava il principio opposto: nei confronti di nessuno, meno che mai nei confronti della Pubblica Amministrazione, si ha il diritto di fare dichiarazioni mendaci. La ragione pratica, che sembrerebbe essere addotta a sostegno della tesi contraria, è assurda: il dire che la Pubblica Amministrazione ha modo di accertare il fondamento delle dichiarazioni che riceve (a parte che in pratica, come nella fattispecie in esame, spesso non è così), e quindi le dichiarazioni mendaci nei suoi confronti non sono mendaci, è spostare la valutazione della qualità di un comportamento dal comportamento in sé alla persona che lo subisce; è come dire insomma, mutatis mutandis, che, poiché il bilancio dello Stato si aggira su centinaia di miliardi all'anno, il rubare allo Stato non è furto!

E' vero che, per quanto si riferisce all'articolo 640 c. p., la attitudine dell'atto a cagionare l'evento dev'essere stabilita anche in relazione ad una concreta situazione di fatto, ma non solo in relazione a tale situazione: un atto è artificio di per sé, oltre che in relazione alla persona che lo subisce.

Si è poi chiarito in quale situazione sono stati corrisposti i sussidi così come sono stati corrisposti: moti di piazza premevano e recriminare successivamente sul fatto che un più attento controllo è avvenuto ex post, anziché ex ante,

è pura accademia, è vivere fuori della realtà del mondo. Il diritto non ha da essere qualcosa di astrale: se tale fosse, povera umanità che confida nella giustizia!

Comunque, anche se si ammette che ci sia stata colpa del truffato (rectius: del mandatario del truffato), non è questa circostanza in base alla quale si possa escludere l'idoneità del mezzo: « Se veramente si dovesse applicare in questa materia la massima vigilantibus non dormientibus jura succurrunt sarebbe assai raro trovare una truffa punibile » (MANZINI: op. cit., vol. IX, pagina 586).

Di conseguenza, la circostanza che il soggetto passivo non abbia, ovvero abbia male o tardivamente eseguito un controllo, non esclude il delitto di truffa: le affermazioni giurisprudenziali in questo senso sono numerosissime (cons. Cass. 12 maggio 1937 in « Giust. pen. », 1937, 2, 1175; per le altre sentenze cons.: MANZINI: op. loc. cit., pag. 587 in nota).

L'importanza della tesi accolta dal Tribunale di Roma non esige di essere posta in particolare rilievo per essere compresa, significando l'affermazione della responsabilità penale degli imputati non solo remore al ripetersi in futuro di casi analoghi, ma anche incentivo alla restituzione del mal' avuto che altrimenti si sarebbe potuto ottenere solo attraverso difficoltà pressoché insuperabili. (F. C.).

# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

1949

1. **Legge 9 aprile 1949, n. 161** (G. U., n. 100): *Devoluzione all'Autorità giudiziaria ordinaria delle controversie relative alle assicurazioni sociali ed agli infortuni in agricoltura, proposte prima dell'entrata in vigore del Codice di proced. civile.* — Si tratta delle controversie previste dagli articoli 459 e segg. del c. p. c.
  2. **Decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1949, n. 172** (G. U., n. 103): *Norme di attuazione di alcune disposizioni finanziarie contenute nello Statuto speciale per il Trentino e Alto Adige.* — I tributi previsti nel suddetto decreto, come devoluti alla Regione, e alle Provincie di Trento e Bolzano, debbono considerarsi tributi statali a tutti gli effetti. Nè è consentito agli esattori versare direttamente l'importo di detti tributi ai suddetti enti, senza la osservanza delle norme di cui all'art. 3 del Decreto stesso.
  3. **Legge 5 maggio 1949, n. 178** (G. U., n. 105 Suppl.): *Conversione in legge, con approvazione complessiva, dei decreti legge che a causa degli avvenimenti successivi al 25 luglio 1943 non siano stati convertiti in legge o presentati per la conversione.* — Si tratta di tutti quei decreti legge emanati dopo gli avvenimenti del 25 luglio 1943 e prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, il quale, abbandonato il sistema dei decreti legge, vi sostituì quello del decreto legislativo senza clausola di conversione. Come è noto, il decreto legislativo 26 giugno 1944, n. 151 è stato a sua volta convertito in legge, con procedura assolutamente eccezionale, in forza della XV Disposizione transitoria della Costituzione.
  4. **Legge 12 maggio 1949, n. 206** (G. U., n. 112): *Modificazioni alle leggi in materia di imposta sulle successioni e sulle donazioni.* — Si tratta in gran parte di adeguamento della misura della imposta in relazione al mutato valore della moneta. Importante l'art. 6 il quale regola *ex novo*, dal punto di vista tributario, l'istituto del fedecommesso, introdotto, com'è noto dal Codice civile vigente. Interessante anche l'art. 11 che contiene una deroga, peraltro ben giustificata, alle disposizioni vigenti in materia di donazioni, secondo le quali, anche gli effetti tributari, la donazione si considera perfetta al momento della accettazione. Si veda la relazione ministeriale e le relazioni parlamentari in « Le leggi », 1949, pag. 390 e segg.
  5. **Legge 29 aprile 1949, n. 221** (G. U., n. 116): *Adeguamento di pensioni ordinarie al personale civile e militare dello Stato.*
  6. **Decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250** (G. U., n. 121 Suppl.): *Norme d'attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna.* — Si segnala l'art. 55 sulle funzioni dell'Avvocatura dello Stato.
- Sulla legge n. 178 in esame, si è avuta alla Camera una interessante discussione. Particolarmente importante appare la relazione della commissione Parlamentare, pubblicata ne « Le leggi », 1949, pag. 400 e segg. Naturalmente la conversione in legge dei predetti decreti legge ha influenza soltanto sul valore formale di questi provvedimenti legislativi, ma non sul loro valore materiale nel senso che quelli di questi provvedimenti la cui efficacia si è ormai esaurita, perchè di carattere transitorio, non assumono nessuna nuova efficacia.



# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

---

**ACQUE PUBBLICHE.** — Quale sia la posizione giuridica dell'Ente Acquedotti Pugliesi nei confronti dei Comuni per quanto riguarda la gestione delle fognature (n. 13).

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA.** — I) Se sia lecito un contratto col quale un cittadino si impegni nei confronti dell'Amministrazione comunale a sostenere le spese di un ricorso al Consiglio di Stato nel caso che esso abbia esito sfavorevole (n. 79). — II) Se la Fondazione per l'Istruzione agraria in Perugia sia difesa dall'Avvocatura dello Sta' o (n. 78). — III) Se il fatto che un Ente pubblico soggetto a tutela e vigilanza dello Stato stipuli un contratto in conformità di direttive avute dal Ministero competente comporti che il contratto stesso sia valido ed efficace anche senza la successiva approvazione del Ministero medesimo (n. 80).

**ANTICHITA' E BELLE ARTI.** — I) Se l'omessa denuncia di ritrovamento di monete antiche sia reato permanente (n. 8). — II) Se in caso di confisca di cose soggette al vincolo della legge 1° giugno 1939, n. 1089, le cose stesse debbano devolversi al Ministero della pubblica istruzione o debbano subire la sorte di tutte le altre cose confiscate (n. 9). — III) Se il Ministero della pubblica istruzione possa costituirsi parte civile in un procedimento penale per tentata esportazione di cose antiche ed artistiche (n. 9).

**APPALTO.** — I) Se nel caso di un contratto di fornitura di carne alle forze armate a quantitativo variabile, si applichi la norma della contabilità dello Stato secondo la quale l'appaltatore ha diritto ad eseguire i quattro quinti dell'importo dei lavori previsti nel contratto (n. 105). — II) Se un'impresa appaltatrice possa pretendere, a titolo di riserva o di revisione di prezzi, un compenso per aver dovuto servirsi per i suoi trasporti, contro le sue previsioni di mezzi forniti da una determinata cooperativa, a seguito di imposizioni di carattere politico sociale (n. 106).

**APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI.** — I) Se i consorzi agrari per i servizi di carico e scarico del grano ammassato debbano servirsi delle Cooperative facchini in applicazione del decreto ministeriale 7 giugno 1947 (G. U., n. 150 del 1947) (n. 13).

**ASSICURAZIONE.** — I) Se il responsabile civile di un infortunio subito da un impiegato dell'Amministrazione PP. TT., verso il quale l'Amministrazione stessa funziona da assicuratore, possa esimersi dalla osservanza dell'art. 1916 c.c., per il fatto che l'Amministrazione, nel pagare l'indennizzo all'infortunato non gli ha notificato riserva di ripetizione dello stesso (n. 12). — II) Se perchè esista obbligo di assicurazione infortuni occorra l'esistenza di un rapporto di lavoro sia pure a carattere avventizio o giornaliero o se tale obbligo ricorra anche nel caso di chi, per un solo giorno, venga incaricato di un lavoro da un dirigente di un determinato ente (n. 11).

**AUTOVEICOLI.** — Se il conducente di un autocarro normalmente adibito al trasporto di cose debba essere munito di patente di 3° grado quando l'autocarro stesso trasporti, in via eccezionale, persone (n. 18).

**CASE ECONOMICHE E POPOLARI.** — Se possono essere venduti a soci di una cooperativa edilizia a contributo statale taluni elementi delle parti comuni del fabbricato sociale (n. 15).

**COMUNI E PROVINCE.** — I) Quale sia la posizione giuridica dell'Ente Acquedotto Pugliese nei confronti dei Comuni per quanto riguarda la gestione delle fognature (n. 13). — II) Se sia lecito un contratto col quale un cittadino si impegni nei confronti dell'Amministrazione comunale a sostenere le spese di un ricorso al Consiglio di Stato nel caso che esso abbia esito sfavorevole (n. 14).

**CONTABILITA' DI STATO.** — Se il procedimento di collaudo sia previsto dalle norme sulla contabilità dello Stato solo per i contratti di appalto in senso proprio o anche per i contratti di somministrazione, fornitura e anche pura e semplice compravendita (n. 50).

**DANNI DI GUERRA.** — Se l'aver riportato condanna per reato anonario da parte del Tribunale speciale per la difesa dello Stato, prima della entrata in vigore della legge 3 dicembre 1942, n. 1549, integri l'ipotesi dell'art. 4 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, che esclude il diritto al risarcimento per danni di guerra per coloro che abbiano riportato condanna per delitto contro la personalità dello Stato (n. 10).

**DEMANIO.** — I) Se le scarpate di strade statali facciano parte del demanio dello Stato (n. 56). — II) Se l'aumento di canoni previsto dal decreto legislativo 7 gennaio 1947, n. 24, si applichi anche alle concessioni di aree fatte dal Consorzio del Porto di Genova ad una Amministrazione statale (n. 57). — III) A chi facciano carico i debiti della gestione di due collegi dell'opera di Previdenza della milizia, la cui proprietà è passata a due Enti assistenziali (n. 58).

**ENFITEUSI.** — Se l'atto di consenso per l'aumento di canoni enfiteutici debba farsi per iscritto ai sensi dell'art. 1350 c.c. (n. 12).

**ESECUZIONE FISCALE.** — I) Se l'Amministrazione Finanziaria abbia l'obbligo di intervenire nei giudizi promossi contro l'esattore (n. 10). — II) Quali siano i diritti dell'esattore verso la Finanza per il caso di danni da lui subiti per procedure di espropriazione (n. 10).

**ESECUZIONE FORZATA.** — Se la notificazione del precetto debba precedere ogni specie di esecuzione, sia mobiliare che immobiliare (n. 6).

**FERROVIE.** — I) Se le denunce per infrazione alle regole di polizia ferroviaria debbano essere inoltrate dalla polizia ferroviaria per tramite degli uffici della Amministrazione ferroviaria stessa o direttamente alla Autorità giudiziaria (n. 76). — II) Se il personale delle ferrovie in concessione abbia diritto al congedo annuale solo dopo che abbia compiuto un anno di servizio (n. 77).

**GUERRA.** — A chi spetti la restituzione degli oggetti appartenenti a militari ignoti caduti o dispersi (n. 99).

**IMPIEGO PRIVATO.** — Se la legge sull'impiego privato si applichi anche agli impiegati degli Enti pubblici il cui rapporto sia disciplinato da apposito regolamento (n. 15).

**IMPIEGO PUBBLICO.** — I) Se la legge sull'impiego privato si applichi anche agli impiegati degli Enti pubblici il cui rapporto sia disciplinato da apposito regolamento (n. 166). — II) Se agli impiegati non di ruolo non ancora collocati nei ruoli speciali transitori di cui al decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, sia consentito contrarre mutui dietro cessioni di stipendio (n. 167). — III) Se e come debba essere compensato il lavoro prestato da un impiegato che goda di trattamento di quiescenza per il quale l'art. 14 della legge 12 aprile 1949, n. 149, vieta il cumulo, dopo l'entrata in vigore della legge stessa e fino alla dichiarazione di opzione prevista dal citato art. 14 (n. 173). — IV) Se nel caso che si opti per il trattamento di quiescenza il rapporto di lavoro debba considerarsi risolto per giusta causa (n. 173). — V) Se nel caso che un impiegato non di ruolo sia stato, prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 4 aprile 1947, n. 207, sospeso cautelatamente dallo impiego perchè sottoposto a procedimento penale, possa considerarsi licenziato, al momento della mancata riconferma relativa al primo anno finanziario successivo alla sospensione (n. 168). — VI) Se la nullità ai sensi

del decreto legislativo n. 249 del 1944 delle promozioni conseguite dagli impiegati pubblici con provvedimento della r.s.i. sia da ritenersi con efficacia *ex nunc* o *ex tunc* (n. 169). — VII) Se perchè possa considerarsi estinto il procedimento di epurazione, ai sensi del decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48, sia necessaria declaratoria da parte della competente Commissione (n. 170). — VIII) Se l'incarico di uditore giudiziario conferito ai vice pretori onorari, ai sensi dell'art. 32 dell'ordinamento giudiziario, sia compatibile con un impiego non di ruolo presso altra Amministrazione dello Stato (n. 171). — IX) Se siano applicabili agli ufficiali in congedo tutte le disposizioni sull'avanzamento o solo quelle della legge 7 giugno 1934, n. 899, e della legge 9 maggio 1940, n. 370 (n. 172). — X) Se le norme contenute nel T. U. 5 giugno 1941, n. 874, abbiano abrogato il decreto legislativo 19 gennaio 1939, n. 295 (n. 174). — XI) Se la ritenuta per debiti verso lo Stato a carico di impiegati e pensionati possa effettuarsi anche sulla indennità di buona uscita (n. 174). — XII) Se un verbale di separazione consensuale possa costituire valido titolo per iniziare una procedura esecutiva per pignoramento di stipendio a titolo alimentare a carico di un impiegato dello Stato (n. 175). — XIII) Se per fruire dei benefici previsti dall'art. 10 del decreto legislativo 7 aprile 1948, n. 262, il personale di ruolo che chiede il collocamento a riposo debba fare espresso riferimento alla suddetta disposizione di legge (n. 176). — Se gli ex esonerati politici i quali dopo la deliberazione della loro riammissione in servizio rinuncino ad essa e chiedano il collocamento a riposo possano beneficiare delle disposizioni dell'articolo 10 decreto legislativo n. 262/48 (n. 176).

**IMPOSTE E TASSE.** — I) A chi faccia carico l'imposta di consumo sui materiali da costruzione (n. 101). — II) Se le norme di agevolazione tributaria per il credito agrario siano di carattere soggettivo o oggettivo (n. 102). — III) Quale sia il potere della finanza in ordine all'accertamento del presupposto per l'agevolazione tributaria in materia di credito agrario (n. 102). — IV) Se l'art. 5 del decreto legislativo 30 maggio 1946, n. 538, abbia abrogato l'art. 15 del decreto legislativo 15 aprile 1926, n. 765 (n. 103).

**IMPOSTA DI REGISTRO.** — I) Se un contratto col quale una ditta che esercisce l'industria della lavorazione del legno si impegna a fornire tavolame squadrato in determinate dimensioni diverse da quelle comunemente in uso sia vendita o appalto, agli effetti della imposta di registro (n. 55). — II) Se la clausola di revisione di prezzo valga a mutare un contratto di vendita in contratto di appalto ai fini dell'imposta di registro (n. 55). — III) Se i criteri stabiliti dall'art. 1 della legge 19 giugno 1941, n. 771, per la qualificazione dei contratti agli effetti dell'imposta di registro debbano applicarsi tanto ai rapporti contrattuali tra privati quanto tra i rapporti tra questi e le amministrazioni dello Stato (n. 55). — IV) Se la legge 19 luglio 1941, n. 771, abbia implicitamente abrogato la legge 3 luglio 1930, n. 940 (n. 55). — V) Se relativamente ad un contratto stipulato da un'amministrazione dello Stato ed avente i requisiti precisati nell'art. 45, tabella D, del Testo Unico della legge di Registro l'uso, importante l'obbligo di registrazione possa essere costituito dalla

inserzione della scrittura contrattuale negli atti inerenti all'approvazione ed esecuzione del contratto da parte dell'Amministrazione contraente o degli organi di controllo (n. 55). — VI) Quale sia il concetto di uso di documento agli effetti della imposta di registro (n. 55).

**IMPOSTA SULL'ENTRATA.** — I) Se le somme riscosse dagli appaltatori delle imposte di consumo a titolo di imposta sull'entrata sui vini e le carni, spettanti per 9/10 ai Comuni ai sensi del decreto legislativo 26 marzo 1948, n. 261, debbano considerarsi appartenenti per intero all'Amministrazione dello Stato (n. 13). — II) Se l'appaltatore delle imposte di consumo che versi direttamente ai Comuni la imposta sull'entrata suddetta commetta peculato per distrazione (n. 13). — III) Quali siano i mezzi per costringere i suddetti appaltatori ad adempiere al loro obbligo di versare i proventi della suddetta imposta all'Ufficio del Registro e non ai Comuni (n. 13). — IV) Se l'esercente di un macello privato che faccia denuncia infedele dei capi di bestiame macellati per un periodo superiore ai sette giorni debba pagare l'ammenda calcolata per il periodo settimanale o per tutto il periodo cui si riferisce la denuncia infedele (n. 14).

**LOTTO E LOTTERIE.** — I) Se l'Amministrazione finanziaria possa opporsi alla richiesta di risoluzione dei contratti di locazione di locali adibiti a ricevitoria del lotto, quando al locatario sia subentrato altro gestore nel caso che nel contratto di locazione non sia stata inserita la clausola prevista dall'art. 240 regio decreto 25 luglio 1940, n. 1077 (n. 6). — II) Se l'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 dicembre 1947, n. 1741, che ha elevato a 20 milioni il limite delle vincite al lotto abbia efficacia retroattiva come tutte le altre norme del citato decreto-legge (n. 7).

**NAVI.** — Se la requisizione per acquisto ai sensi dell'art. 1 del regio decreto 2 febbraio 1943, n. 127, possa effettuarsi anche quando il grave danneggiamento o l'immobilizzazione della nave requisita siano riconnessi solo indirettamente ad eventi bellici (n. 36).

**PECULATO.** — Se possa riscontrarsi il reato di peculato nel fatto dell'appaltatore dell'imposta di consumo che versi direttamente ai Comuni i proventi dell'imposta sull'entrata sui vini e le carni, di che al decreto legislativo 26 marzo 1948, n. 261 (n. 2).

**PRESCRIZIONE.** — Se il termine indicato nell'art. 79 del T. U. 29 gennaio 1931, n. 227/491, sia un termine di prescrizione o di decadenza (n. 5).

**REQUISIZIONI.** — Se un decreto di requisizione di autoveicolo in mancanza di altre specificazioni debba intendersi come requisizione in uso (n. 67).

**RESPONSABILITA' CIVILE.** — I) Se l'amministrazione sia responsabile dei danni cagionati ad un albergo da operai emigranti, quando l'albergo stesso sia stato adibito dall'Amministrazione a questo servizio (n. 90). — II) Se il decreto legislativo 21 maggio 1946, n. 451, si applichi anche nel caso di danni cagionati dagli alleati a cittadini stranieri (n. 91).

**STRADE.** — Se le scarpate di strade statali apparten-gano al Demanio stradale dello Stato (n. 3).

**TRATTATO DI PACE.** — Se l'art. 79 del Trattato di pace sia applicabile nei confronti di crediti italiani verso cittadini delle Nazioni unite o Stati appartenenti alle stesse (n. 6).

**VENDITA.** — Se sia applicabile nei confronti della Pubblica amministrazione l'art. 2932 c.c. per l'esecuzione in forma specifica d'una promessa di vendita (n. 7).

