

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## LA FACOLTÀ DEL POTERE ESECUTIVO DI EMANARE NORME GIURIDICHE SECONDO LA COSTITUZIONE

**SOMMARIO.** — 1. Premessa. — 2. La facoltà del Governo di emanare norme giuridiche nel precedente ordinamento costituzionale: decreti legislativi; casi di delega istituzionale. — 3. Decreti legge. — 4. Bandi militari, ordinanze. — 5. Regolamenti. — 6. Il sindacato giurisdizionale sulle norme del potere esecutivo. — 7. La nuova Costituzione: principio generale dell'art. 77, primo comma; decreti legislativi; concessione dei pieni poteri e limiti. — 8. Soppressione dei casi di delega istituzionale. — 9. Decreti legge. — 10. Bandi militari e ordinanze. — 11. Regolamenti; in particolare regolamenti di organizzazione: art. 95. — 12. Art. 97. — 13. Ruoli organici e stato giuridico degli impiegati. — 14. L'ordinamento degli enti pubblici. — 15. Regolamenti ministeriali, delegati; esecuzione dei trattati. — 16. Il giudizio della Corte Costituzionale sugli atti aventi forza di legge.

1. Gli scrittori di diritto pubblico concordano nel ritenere che il principio della divisione dei poteri non va inteso in senso assoluto e meccanico, chè ciò renderebbe impossibile la vita dello Stato, ma in maniera organica, tale da non escludere che ragioni di necessità o di opportunità possano suggerire al legislatore di attribuire all'un potere funzioni proprie dell'altro.

Per quanto concerne la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, la materia era disciplinata prima dell'entrata in vigore della costituzione principalmente dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100, oltre che da altre disposizioni speciali. Queste norme hanno dato luogo, come è noto, ad una lunga elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

Ma qual'è la situazione giuridica creatasi con l'entrata in vigore della nuova Costituzione? Quali innovazioni essa ha arrecate?

La Costituzione invero, nel tracciare le linee fondamentali dell'ordinamento dello Stato, è venuta naturalmente ad abrogare insieme con lo Statuto Albertino quella parte del precedente ordinamento costituzionale che risulta incompatibile con le norme e i principi in essa dettati; non ha invece abrogato tutto un complesso di altre leggi anteriori, per le quali una tale incompatibilità non esiste; e per queste l'art. XVI delle di-

sposizioni finali e transitorie della stessa Costituzione prevede che occorre procedere a coordinarle con essa (1).

Noi ci proponiamo, pertanto, di riassumere brevemente i punti fondamentali del precedente ordinamento costituzionale relativamente alla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche per poi esaminare quali di essi siano stati trasferiti nella Costituzione o da essa modificati. E' appena il caso di avvertire che trattasi di un esame, per così dire panoramico, fatto più per sollecitare che non per indicare quella che sarà la soluzione dei numerosi problemi che si presentano all'interprete.

2. Le norme giuridiche emanate dal potere esecutivo sono generalmente divise in due grandi categorie, a seconda che abbiano oppure no forza di legge. E questa ripartizione ricorre anche nella legge 31 gennaio 1926, la quale distingue fra i decreti legislativi e decreti legge da una parte (articolo 3) e i regolamenti dall'altra (art. 1).

A) Il caso di decreti legislativi regolato dall'articolo 3, n. 1 della suddetta legge è quello in cui si richiede una delega legislativa *ad hoc*, esplicita o implicita (2), più o meno ampia, potendo giungere fino alla concessione dei pieni poteri, ma comunque limitata nel tempo se non nell'oggetto (3). I più importanti esempi di tale delega legislativa si sono avuti, oltre che nella concessione dei pieni poteri, anche per la formazione dei codici o per la redazione dei testi unici, allorchè si è voluta attribuire al Governo la facoltà di coordinare o modificare le leggi preesistenti.

B) Ma oltre al caso dell'art. 3 vi sono casi di delega permanente, istituzionale, la quale si risolve in una vera e propria attribuzione di competenza.

(1) AZZARITI: *Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate*, in « Foro Ital. », 1949, IV, pag. 17. Vedasi anche *infra* il commento a tale articolo.

(2) RAGNISCO: *Forme anomale di delegazioni legislative* in « Rivista Diritto Pubblico », 1932, I, 642.

(3) SANTI ROMANO: *Principi di diritto costituzionale generale*, 1945, pag. 381.

Così è per la legislazione coloniale, che nelle leggi relative all'ordinamento dei singoli possedimenti coloniali viene attribuita al Governo (4); così è per le prerogative sovrane riconosciute dallo Statuto Albertino in materia di amnistia e indulto (art. 6); in materia beneficiaria (art. 18), che però è venuta meno con il Concordato; in materia di ordini cavallereschi (art. 78) e di titoli nobiliari (art. 79).

Non sono mancati dubbi se nei casi di prerogative sovrane i decreti legislativi avessero forza di legge; ma la soluzione affermativa, che può dirsi quella più generalmente riconosciuta, si basa oltre tutto su espliciti testi di legge (art. 1 del regio decreto 21 gennaio 1929, n. 61).

3. L'art. 3, n. 2 della legge 31 gennaio 1926 consente al Governo di emanare decreti legge in casi straordinari, per ragioni di necessità e urgenza, ed a condizione che siano presentati al Parlamento, per la conversione in legge, nei modi espressamente stabiliti. Successivamente con la legge 19 gennaio 1939, n. 129 sulla istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni il ricorso ai decreti legge fu consentito nel caso che si versasse in istato di necessità per causa di guerra o per urgenti misure di carattere finanziario o tributario, ovvero quando le commissioni legislative non abbiano adempiuto alla loro funzione nel termine di un mese; fu invece mantenuto inalterato il sistema della conversione.

Tale sistema sta ad indicare il carattere provvisorio dei decreti legge, i quali dovrebbero servire ad anticipare tempestivamente quello che dopo sarà l'intervento e la disciplina legislativa del Parlamento: essi pertanto o vengono assorbiti nella legge o cessano di avere efficacia.

E' poi un problema di opportunità legislativa stabilire se i decreti legge non convertiti debbano perdere la loro efficacia *ex tunc* ovvero *ex nunc* (5).

La legge 31 gennaio 1926 adotta, com'è noto, la seconda soluzione, stabilendo però minutamente il preciso momento in cui i decreti legge cessano di avere efficacia.

Secondo l'art. 3, n. 2 ogni decreto legge, che deve contenere una esplicita clausola di presentazione alle Camere per la conversione, deve poi in effetti essere presentata ad esse non oltre la terza seduta, o altrimenti cessa di avere efficacia dalla scadenza di questo termine; se una delle due Camere rifiuta la conversione, il Presidente ne dà notizia nella *Gazzetta Ufficiale* e tale pubblicazione segna il momento in cui il decreto cessa di avere efficacia; in ogni caso il decreto legge deve essere convertito in legge nel termine di due anni, poichè altrimenti dalla scadenza di quest'ultimo termine non ha più vigore.

(4) ZANOBINI: *Corso di diritto amministrativo*, 1944, pagina 64.

(5) ROCCO: *La trasformazione dello Stato*, 1927, pagina 191.

4. Ma oltre che dal Governo possono essere emanate norme giuridiche con forza di legge da altri organi della Pubblica Amministrazione: è questo il caso dei bandi militari e delle ordinanze della Autorità amministrativa o militare allorchè venga dichiarato lo stato di pericolo pubblico o lo stato di guerra (interno).

A) I bandi militari sono ammessi esplicitamente dal Codice penale militare di guerra (art. 17 a 20).

Secondo tali norme l'Autorità militare può emanare bandi allorchè ricorrono gli estremi per l'applicazione del Codice penale militare di guerra (art. 17 in relazione agli articoli 3, 4, 5), ovvero nel caso che un pericolo esterno grave e imminente minacci una parte del territorio dello Stato o comunque soggetto alla sua sovranità (art. 18) ovvero infine in caso di occupazione militare o di spedizione militare oltre i confini dello Stato (articolo 19).

Tali bandi concernono in generale materie attinenti alla legge e alla procedura penale militare di guerra, nonchè agli ordinamenti giudiziari militari (art. 19, 1° comma); ed hanno valore di legge (art. 20).

B) Per gli articoli 214 e 219 del Testo Unico di pubblica sicurezza (regio decreto 18 giugno 1931, n. 775) può per gravi motivi di ordine pubblico essere dichiarato lo stato di pericolo pubblico ovvero lo stato di guerra.

Il primo consente fra l'altro al Ministro dell'interno di emanare ordinanze, anche in deroga alle leggi vigenti, sulle materie attinenti all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza (art. 216). Il secondo importa il passaggio di ogni potere alla Autorità militare e quindi anche della facoltà di emanare le ordinanze suddette (art. 217).

Da un punto di vista strettamente formale, può dirsi che i bandi militari e le ordinanze abbiano il loro fondamento giuridico in una delega legislativa istituzionale.

Tuttavia da un punto di vista sostanziale essi si differenziano dai casi di delega legislativa istituzionale, che si sono esaminati più innanzi, in ciò, che la potestà normativa non viene riconosciuta ad organi del potere esecutivo in via generale per determinate materie, ma solo in via straordinaria e per provvedere a esigenze eccezionali.

Anzi per chi pone fra le fonti del diritto anche lo stato di necessità, nel senso che esso consenta di derogare alla legge indipendentemente da ogni autorizzazione legislativa, il fondamento giuridico dei bandi militari come delle ordinanze è per l'appunto dato dalle circostanze eccezionali in cui gli uni e le altre sono emanati, e le varie norme di legge, che ad essi si riferiscono, non contengono se non un riconoscimento e una conferma del principio. Per questa ragione bandi militari e ordinanze sono accomunati ai decreti legge in una unica categoria delle c. d. ordinanze di urgenza o di necessità (6).

(6) ROMANO: *op. cit.*, pag. 381 e seg.

5. Infine l'Amministrazione ha un'ampia facoltà regolamentare, di emanare cioè norme giuridiche che hanno contenuto ma non forza di legge: obbligano la generalità dei cittadini, ma non possono derogare alla legge (art. 6 dello Statuto Albertino). Un ulteriore limite i regolamenti incontrano nel fatto che non possono provvedere in materie riservate alla legge, in materie cioè per le quali è richiesta una disciplina legislativa.

Si è molto discusso sul fondamento giuridico della potestà regolamentare della Pubblica Amministrazione. In genere però, tranne che per i regolamenti interni (ordini di servizio, circolari, regolamenti per il funzionamento di organi collegiali ecc.), per i quali del resto è opinione predominante che non pongano norme giuridiche (7), si ritiene che occorra una norma di legge, la quale riconosca una tale potestà regolamentare.

A) In proposito vi è l'art. 1 della legge 31 gennaio 1926, che si occupa dei regolamenti governativi, emanati cioè con decreto del Capo dello Stato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e udito il parere del Consiglio di Stato. Tale norma distingue tre categorie di regolamenti governativi: di esecuzione, indipendenti e di organizzazione, i quali però hanno una nota comune, possono cioè essere emanati nell'ambito delle facoltà discrezionali dell'Amministrazione. Questo elemento, che dall'art. 1, n. 2, è posto come criterio discrezionale dei regolamenti indipendenti, in effetti ricorre anche per gli altri, e la differenza fra le tre categorie suaccennate è solo di gradazione non sostanziale (8).

Così, ad esempio, lo storia della disciplina legislativa dei decreti di organizzazione, i quali per le ripercussioni che hanno nella vita e nell'azione dello Stato hanno attirato ripetutamente l'attenzione del legislatore, si risolve nella storia della facoltà concessa all'Amministrazione di darsi una propria organizzazione.

Questa facoltà era considerata ampissima all'origine in base agli articoli 5 e 6 dello Statuto Albertino; e per molto tempo l'Amministrazione fu libera di stabilire gli organici; predisporre lo stato giuridico dei propri impiegati; stabilire il numero e le attribuzioni dei Ministeri (legge 12 febbraio 1888, n. 5195; regio decreto 14 novembre 1901, n. 466); organizzare il funzionamento dei propri uffici (9). La legge 11 luglio 1904, n. 372, attribuì al Parlamento la facoltà di modificare il numero dei Ministeri; di modificare i ruoli organici e gli stipendi dei funzionari nominati con decreto reale; mentre mantenne al Governo la facoltà di organizzare il funzionamento degli uffici amministrativi, entro i limiti della spesa approvata in bilancio; di modificare i ruoli organici del personale, la cui nomina non avveniva con de-

creto reale, salvo tali modificazioni a ricevere attuazione con lo stanziamento in bilancio dei fondi occorrenti.

Successivamente l'art. 4 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263 restituì al Governo la potestà di stabilire il numero, la costituzione e le attribuzioni dei Ministeri, mentre l'art. 1, n. 3, della legge del 1926 ha restituito al Governo l'organizzazione e il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, l'ordinamento del relativo personale, l'ordinamento degli Enti e Istituti pubblici con le eccezioni ivi previste, salva in ogni caso la necessità che la spesa occorrente sia approvata con legge.

B) Vi sono però altre categorie di regolamenti, cui la legge del 1926 non accenna, e che richiameremo brevemente:

a) I regolamenti emanati da organi dell'Amministrazione diversi dal Governo (regolamenti ministeriali, prefettizi, dei questori, ecc.), naturalmente in virtù di una norma di autorizzazione, che talvolta è contenuta in una legge e talvolta in un decreto governativo.

b) Decreti governativi per l'esecuzione dei trattati internazionali. Allorchè l'esecuzione del trattato richiede una modificazione di leggi interne, è necessario ricorrere ad una legge formale; viceversa, occorrendo porre norme giuridiche senza derogare alle leggi, si può provvedere mediante decreto governativo (10).

c) Regolamenti delegati. La loro utilità pratica consiste nel consentire di superare il limite derivante da una riserva di legge.

In casi del genere solo impropriamente si può parlare di delegazione, poichè non si attribuisce al Governo una potestà legislativa, ma solo una potestà regolamentare in materie in cui prima non l'aveva; e i regolamenti delegati hanno la stessa disciplina di ogni altra specie di regolamenti, ad esempio, per quanto concerne la possibilità di un loro annullamento da parte del Consiglio di Stato.

6. La distinzione fra atti normativi, che hanno forza di legge, e regolamenti ha importanza per stabilire l'ammissibilità e i limiti del controllo giurisdizionale.

E' evidente infatti che, là dove vi è un atto della Pubblica Amministrazione con forza di legge, il Giudice non può sindacarne il contenuto allo stesso modo che non può sindacare il contenuto delle leggi. Si è discusso però se possa sindacarne i requisiti formali, allo scopo di stabilire se esistono quei presupposti richiesti perchè un atto della Pubblica Amministrazione abbia forza di legge.

Così, ad esempio, è dibattuto se possa il Giudice accertare che i decreti legislativi siano emanati entro i limiti della delega; e analogamente prima della legge 31 gennaio 1926 era dibattuto se fosse possibile un sindacato giurisdizionale sul-

(7) ZANOBINI: *op. cit.*, pag. 68.

(8) SANTI ROMANO: *op. cit.*, pag. 395; VITTA: *Diritto Amministrativo*, 1933, pag. 53 e seg.

(9) ROCCO: *op. cit.*, pagg. 135, 170.

(10) VITTA: *op. cit.*, pag. 67.

la valutazione dell'urgenza e necessità che l'Amministrazione compie nell'emanare decreti legge. Allo stesso modo per le ordinanze e i bandi militari vien fatto di domandarsi se sia possibile al Giudice di stabilire che essi siano emanati nei casi e nei limiti stabiliti.

La questione sta nel vedere se e fino a che punto si deve riconoscere a tali atti normativi carattere di atti politici, non soggetti come tali a impugnativa giurisdizionale.

Per le ordinanze e per i bandi militari tale carattere politico sembra potersi dedurre dal loro oggetto, poichè essi riguardano materie che attengono alla tutela dell'ordine pubblico e dell'integrità nazionale.

Per i decreti legge e i decreti legislativi il carattere di atti politici suole riconnettersi col fatto che essi toccano i rapporti fra Governo e Parlamento, per cui ogni indagine sulla loro costituzionalità dovrebbe essere riservata a questo ultimo. Ciò è detto esplicitamente per i decreti legge dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1926; mentre per i decreti legislativi è ammesso, pur in mancanza di una norma esplicita, da una larga corrente dottrinale.

Tuttavia per questi ultimi la giurisprudenza della Corte di Cassazione è favorevole alla tesi contraria (11), mentre in dottrina si è andata affermando una tesi intermedia, la quale consente il sindacato giurisdizionale allorchando una delega manca del tutto o concerne tutt'altra materia, mentre lo esclude allorchè la trasgressione richiede una indagine più delicata e approfondita sui limiti della delega, che solo il Parlamento può ritenersi indicato a svolgere (12).

I regolamenti invece non hanno, come si è detto, valore di legge, e quindi non sorge dubbio che essi sono soggetti a impugnativa non solo per la eventuale mancanza di requisiti formali, ma anche per il loro contenuto, in quanto cioè violano la legge o provvedono in materia ad essa riservato.

7. La Costituzione non contiene una disciplina organica di tutta la materia che si è venuta fin qui indicando.

Essa si è limitata a provvedere relativamente ai decreti legislativi e ai decreti legge, i quali poi in effetti costituiscono materia costituzionale, poichè concernono i rapporti fra organi costituzionali; mentre per il resto non contiene se non un accenno indiretto ai regolamenti là dove comprende fra i poteri del Presidente della Repubblica quello di emanarli (art. 87).

Per quanto concerne la facoltà del potere esecutivo di emanare norme con forza di legge il principio generale stabilito dall'art. 77 è che il Governo non può emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria, tranne nei casi di delegazione legislativa e di decreti legge.

Il Progetto non conteneva tale norma, che fu predisposta dalla Commissione in sede di discussione all'Assemblea Costituente. Il testo originario della norma parlava di « decreti aventi valore legislativo », ma su proposta dell'on. Codacci Pisanelli si ritenne di dovere modificare la formula in quella attuale per escludere in ogni caso che i decreti potessero modificare leggi costituzionali (13).

La delegazione legislativa è prevista dall'art. 76, secondo il quale « l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ». Sulla correttezza costituzionale di questa norma riaffiorarono in seno alla sottocommissione i dubbi che già erano stati espressi dalla dottrina italiana, sembrando che il Parlamento venisse con la delegazione a declinare sia pure temporaneamente l'esercizio delle proprie funzioni a favore del Governo (14). Prevalse però la considerazione che il Parlamento esplica la propria funzione nella stessa legge di delega; e in effetti le leggi di delega sono state da qualche scrittore accomunate alle *leggi in bianco*, in quanto demandano al potere esecutivo di fornire il contenuto di un pre-cetto legislativo che già esiste in esse (15).

Ciò tanto più può dirsi rispetto alla nuova Costituzione dati i numerosi limiti entro cui la delega deve essere circoscritta. Al riguardo, in sede di redazione del Progetto, si precisò che la delega non dovesse essere ammessa per materia, ma per oggetto, cioè per uno scopo ben definito. Si richiese poi la fissazione di un limite di tempo per escludere il dubbio che il Governo potesse esercitare ripetutamente la delega ricevuta (16).

Tutte queste limitazioni non escludono in linea generale la possibilità di una delega legislativa per la formazione dei codici e la redazione dei testi unici, poichè in tali casi i poteri che si conferiscono al Governo sono o possono essere anche minimi e concernere il coordinamento della legislazione preesistente. E' probabile invece che escludano la concessione dei pieni poteri. Veramente la concessione dei pieni poteri può in concreto variare da un minimo ad un massimo, sicchè può riuscire difficile dire in astratto fino a che punto essa incontri un ostacolo nelle limitazioni che l'art. 76 pone alla delega legislativa. Certo è però che nella concessione dei pieni poteri è elemento ricorrente se non necessario che il Governo possa usufruire ripetutamente, per tutto il tempo della delega, dei poteri conferitigli, e si è visto attraverso l'esame dei lavori preparatori che era nelle intenzioni del legislatore di escludere una tale possibilità. Soprattutto poi la concessione dei pieni poteri è stata prevista esplicitamente dall'articolo 78, secondo il quale « le Camere deliberano

(13) FALZONE-PALERMO-COSENTINO: *La Costituzione illustrata con i lavori preparatori*, 1948, pag. 131.

(14) La delegazione è stata esplicitamente vietata dalla nuova Costituzione francese (art. 13).

(15) ROMANO: *op. cit.*, pag. 381.

(16) FALZONE-PALERMO-COSENTINO: *op. cit.* pag. 130.

(11) Sez. Un., 27 marzo 1946, in « Giur. ital. », I, 1, 241.

(12) ROMANO: *op. cit.*, pag. 380; VITTA: *op. cit.*, pag. 40.

lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari »; ma è stata ammessa per il solo caso che esista uno stato di guerra; e in tale caso non sono richiamate le limitazioni dell'art. 76 ma è detto esplicitamente che il Parlamento conferisce al Governo i poteri *necessari* per la condotta della guerra. E perciò, pur dando atto che la questione può presentare aspetti particolari nei singoli casi concreti, in linea generale ci sembra di dovere escludere la possibilità della concessione dei pieni poteri, secondo quella che è la concezione tipica di un tale istituto, tranne quando sia deliberato lo stato di guerra.

Ma può allora la concessione dei poteri *necessari* comprendere quello di limitare o sospendere l'esercizio dei diritti e delle libertà garantite dalla Costituzione?

Il problema della sospensione o limitazione delle garanzie costituzionali in tempo di guerra fu sollevato in sede di redazione del Progetto a proposito dell'art. 15 (libertà e segretezza della corrispondenza) e 21 (libertà di stampa).

La dizione dell'art. 15 era stata dalla 1<sup>a</sup> Sottocommissione formulata in modo da prevedere la possibilità di limitazioni e censure per il tempo di guerra. Ma il Comitato di redazione pensò in un primo momento di disciplinare a parte una tale facoltà, e in un secondo momento, secondo il pensiero espresso dall'on. Ruini, che non fosse necessario farne menzione nella Costituzione, ma potesse essere prevista e disciplinata nella legislazione ordinaria (17).

E a proposito dell'art. 21 fu proposto in seno alla 1<sup>a</sup> Sottocommissione di prevedere nel caso di guerra la censura della stampa per le notizie militari e per quelle economiche. Ma anche tale norma, rinviata in un primo momento per una impostazione più generale e una collocazione più adatta, fu poi accantonata (18). Gli articoli 15 e 21 sono pertanto passati nel testo definitivo con l'attuale formulazione, la quale non consente davvero di limitare o sospendere la libertà e segretezza di corrispondenza, come la libertà di stampa, con legge ordinaria. L'art. 21, anzi, dispone esplicitamente che la stampa non può essere soggetta a limitazioni o censure.

Ora, allorchè l'art. 78 parla della concessione dei poteri necessari, resta a vedere in che senso tale espressione debba essere intesa. A volerle, infatti, dare un valore assoluto, essa comprende anche il potere di limitare o sospendere determinate garanzie costituzionali, secondo quanto suggerisce sia l'esperienza del nostro Paese sia l'esempio degli altri Paesi; e probabilmente questa era l'intenzione di chi in seno all'Assemblea Costituente propose l'emendamento che poi diede luogo al testo definitivo, poichè parlò di « poteri straordinari, *poteri di ogni ordine e grado di carattere giuridico* e soprattutto di carattere militare, economico e finanziario » (19).

In contrario può osservarsi che la legge di delega, che è una legge ordinaria, non può conferire al Governo poteri maggiori di quelli che mediante essa sia possibile esercitare. E le leggi delegate per virtù dell'art. 77, 1° comma non possono avere efficacia se non di legge ordinaria. Di guisa che se nel caso dell'art. 78 si fossero voluti superare tali limiti d'ordine costituzionale, lo si sarebbe dovuto dire esplicitamente.

8. L'art. 76 ammette soltanto una delega speciale della funzione legislativa, e per di più contenuta in limiti rigorosi; non ammette quella che si definiva una delega istituzionale, e che si risolveva in una attribuzione di competenza a favore del Governo. Devono considerarsi fra l'altro abolite le cosiddette prerogative sovrane che, del resto, sono proprie dei regimi monarchici (20).

Per quanto concerne i titoli nobiliari, essi non sono più riconosciuti nel nuovo ordinamento costituzionale (art. XIV delle Disposizioni finali e transitorie); mentre per le onorificenze, è previsto (art. 87, ultimo comma) che spetta al Presidente della Repubblica di conferirle. Tale potere, però, non comprende quello di creare gli ordini nè, soprattutto, quello di emanare norme con forza di legge.

Per la concessione dell'amnistia o dell'indulto la Commissione dei 75 fu incerta se avocare al Parlamento tale facoltà ovvero adottare il sistema dell'autorizzazione al Presidente della Repubblica, come è stato fatto per la ratifica di alcune categorie più importanti di trattati internazionali (art. 80). Fu poi predisposta la norma passata nella Costituzione, secondo la quale le Camere delegano con legge al Presidente della Repubblica la concessione dell'amnistia e dell'indulto (art. 79), sebbene la Commissione avesse presente (21) che si tratta di una delega *sui generis*, sia per l'organo cui è diretta (Presidente della Repubblica) e sia perchè richiede necessariamente il concorso del Presidente della Repubblica, il quale viene ad esercitare una funzione sua propria (art. 87, penultimo comma) e non delegata. Tuttavia, poichè formalmente si tratta pur sempre di una delega legislativa, bisogna ritenere ch'essa debba (e non solo possa, secondo l'ipotesi fatta in seno alla Commissione) contenere le clausole e i limiti indicati nell'art. 76 (22), ed essere sempre approvata dalle Camere mediante procedura normale (articolo 72, ultimo comma).

Infine, per quanto concerne la materia coloniale, i relativi ordinamenti, che attribuivano al Governo il potere di emanare norme con forza di legge, devono ritenersi abrogati con l'esecuzione del Trattato di Pace (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 novembre 1947, n. 1430), che comprende la rinuncia dell'Italia ai suoi possedimenti coloniali (art. 23 del Trattato).

(20) ROMANO: *op. cit.*, pagg. 289 e 302.

(21) FALZONE-PALERMO-COSENTINO: *op. cit.*, pagg. 134 e 135.

(22) Nella prima applicazione avutasi dell'art. 79 il decreto presidenziale si è limitato a riprodurre la legge di delega.

(17) e (18) FALZONE-PALERMO-COSENTINO: *op. cit.*, pag. 46 e seg., pag. 54.

(19) *Atti Assemblea Costituente*, seduta 21 ottobre 1947, pag. 1386.

9. L'art. 77, secondo e terzo comma, provvede a disciplinare la materia dei decreti legge, disponendo che « quando, in casi straordinari di urgenza e necessità, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere, che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere tuttavia possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ».

Il Progetto non faceva parola dei decreti legge e l'art. 77 fu introdotto in un secondo momento. Contribuì a determinare tale mutamento d'indirizzo la constatazione che vi sono casi di necessità in cui non si può impedire al Governo di provvedere senza dover attendere l'intervento della Camera, tanto è vero che una prassi analoga si è stabilita anche in Inghilterra, paese classicamente liberale (23).

Nell'ammettere la facoltà del Governo di emanare i decreti legge, si è voluto, peraltro, evitare l'abuso che di essi era stato fatto in passato. Perciò, pur ammettendo la facoltà di emanare decreti legge nei termini più ampi previsti dall'art. 3, n. 2, della legge del 1926 rispetto all'art. 18 della legge 19 gennaio 1939, n. 129, e cioè in tutti i casi straordinari di necessità e urgenza, l'art. 77 ha richiamato esplicitamente, sebbene non ve ne fosse bisogno, la responsabilità politica che nell'emanarli il Governo incontra di fronte al Parlamento; ha anche indicato il loro carattere di provvisorietà; soprattutto tale carattere di provvisorietà ha portato alle estreme conseguenze, disponendo che i decreti legge perdono efficacia sin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione, salva la facoltà delle Camere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. Sebbene non si faccia parola dei decreti convertiti in legge con modificazioni, è evidente che anche essi, nei limiti delle modificazioni apportate, perdono efficacia sin dall'inizio, salva diversa volontà espressa nella legge di conversione.

Secondo l'art. 77 i decreti legge devono essere presentati alle Camere per la conversione il giorno stesso in cui sono adottati, e potrebbe pensarsi che si intende alludere al giorno della loro emanazione anziché a quello della pubblicazione. E' più probabile però che si sia voluto tenere presente un provvedimento non solo perfetto, ma anche efficace, rifacendosi quindi al momento della pubblicazione; e la conferma di tale ipotesi è data non solo dalle ragioni di riservatezza, che si impongono per tale genere di provvedimenti, se si vuole che essi svolgano un'azione pronta ed efficace, ma anche dal fatto che lo stesso art. 77 fa decorrere i sessanta giorni assegnati per la procedura di conversione per l'appunto della pubblicazione.

(23) FALZONE-COSENTINO-PALERMO: *op. cit.*, pag. 131.

Non è previsto quali siano le conseguenze se la presentazione del provvedimento alle Camere non avviene nel termine prescritto, a differenza dell'art. 3 della legge del 1926, il quale, invece, richiedeva che ogni decreto legge dovesse contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione, comminava la decadenza se la presentazione non avveniva entro la terza seduta, e perchè fosse possibile applicarla, richiedeva che della presentazione si desse notizia nella *Gazzetta Ufficiale*.

Poichè l'art. 77, nel disciplinare la materia dei decreti legge sulla base di criteri innovativi, non ha richiamato alcuna di tali modalità, non sembra che per esse possa farsi ricorso all'art. 3, il quale si deve ritenere abrogato (24); e d'altro canto, se quelle modalità si giustificavano in base al sistema allora vigente, non sembra che debbano ritenersi necessarie nel nuovo sistema, secondo il quale è possibile nel periodo di tempo relativamente breve di sessanta giorni stabilire se i decreti legge debbano avere oppure no efficacia sin dall'inizio. Se il Governo non dovesse presentare immediatamente un decreto-legge per la conversione, ciò potrà renderlo responsabile di fronte alle Camere, e, oltre tutto, potrà pregiudicare la conversione nel termine stabilito, ma non sembra possa determinare una decadenza.

Allo stesso modo si deve pensare che, negata la conversione da una delle due Camere, non sia più richiesto che il Presidente debba darne notizia sulla *Gazzetta Ufficiale*, sebbene questa possa sempre essere una misura opportuna da un punto di vista pratico per rimuovere ogni incertezza senza dovere stare ad attendere il decorso dei sessanta giorni.

10. Oltre le due ipotesi dei decreti legislativi e dei decreti legge la Costituzione non prevede altre deroghe all'ordine delle attribuzioni da essa stabilito nei rapporti fra Governo e Parlamento.

Non sono stati tenuti presenti nè il caso dei bandi militari, nè il caso delle ordinanze emesse durante lo stato di pericolo pubblico o durante lo stato di guerra (interno); si pone, quindi, il quesito se le norme relative (artt. 17 a 20 del Codice penale militare di guerra; artt. 214 a 219 del T. U. di pubblica sicurezza) debbano ritenersi abrogate in tutto o in parte.

Occorre, cioè, vedere se gli articoli 76 e 77 della Costituzione abbiano inteso stabilire una disciplina organica di tutta la materia ovvero si siano limitati a considerare solo i casi più caratteristici, quali sono appunto quelli della delega legislativa e dei decreti legge.

L'esame dei lavori preparatori lascia propendere verso quest'ultima ipotesi, poichè l'Assemblea Costituente, sollecitata a prendere in considerazione i problemi relativi allo stato di guerra e allo stato di pericolo pubblico, si dimostrò propensa a dare

(24) L'AZZARITI: (*op. loc. cit.*) ritiene che l'art. 3, possa ancora applicarsi per i decreti legge emanati prima dell'entrata in vigore della Costituzione e non ancora convertiti.

il dovuto rilievo a tali situazioni particolari, e solo non pervenne mai a svolgere una discussione in proposito più che altro per mancato coordinamento dei lavori (25).

Stando poi alla lettera degli articoli 76 e 77, essi si occupano soltanto delle norme giuridiche emanate dal Governo, non anche di quelle emanate da altri organi dell'Amministrazione, nel caso concreto dal Ministro dell'interno e dalle Autorità militari.

Sembra, pertanto, che le suddette disposizioni sia del Codice penale militare, sia del T. U. di pubblica sicurezza rientrino fra quelle norme costituzionali per le quali l'art. XVI delle disposizioni finali e transitorie della Costituzione prevede che dovranno essere ad essa coordinate, ma che per ciò stesso non possono ritenersi abrogate.

Tuttavia i bandi militari e le ordinanze non possono avere se non efficacia di legge ordinaria, senza possibilità di incidere sulle materie disciplinate dalla legge costituzionale. A tale proposito vale non tanto l'art. 77, 1° comma, il quale concerne le norme emanate dal Governo, quanto il principio generale cui lo stesso art. 77, si ispira, secondo il quale la Costituzione non può essere riveduta se non con la particolare procedura dell'art. 138 sempre che non si debba ammettere che nel nuovo ordinamento costituzionale lo stato di necessità debba intendersi accolto come principio giuridico che legittimi una temporanea deroga anche di norme costituzionali.

11. Come già si è detto, la Costituzione non si è occupata se non indirettamente dei regolamenti, a proposito dei poteri del Presidente della Repubblica, fra i quali è posto quello di emanare i regolamenti (art. 87, 5° comma) (26).

Mancando una disciplina organica della materia, occorrerà rifarsi tuttora a quella dettata dalla legge del 1926, tranne che per la parte che risulti abrogata.

Così il Governo conserva la facoltà generale di emanare regolamenti di esecuzione, tranne nel caso che la legge demandi alla Regione il potere di emanare norme per la sua attuazione (art. 117, ultimo comma). Conserva, parimenti, la facoltà emanare regolamenti indipendenti nell'esercizio delle sue facoltà discrezionali.

Per quanto concerne, invece, i regolamenti di organizzazione la Costituzione ha voluto sottrarre al Governo e riservare alla legge una larga parte di questa materia. Infatti con l'art. 95 si stabilisce che la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri; con l'art. 97 poi si aggiunge che gli uffici pubblici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione.

L'art. 95 tratta a parte l'ordinamento della Presidenza del Consiglio in corrispondenza con la posizione speciale che, a norma dello stesso articolo, il Presidente del Consiglio ha rispetto ai ministri; ma, col demandare alla legge di provvedere a tale ordinamento, in sostanza non ha voluto stabilire una riserva di legge maggiore o minore di quella relativa alle attribuzioni e all'organizzazione dei ministeri.

Essendosi, infatti, in sede di discussione generale del Progetto proposto che venisse considerato l'ordinamento del Consiglio dei Ministri, anziché quello della Presidenza del Consiglio; fu osservato che trattasi di due organi diversi e che la Presidenza del Consiglio ha un complesso di funzioni amministrative e un ordinamento burocratico allo stesso modo dei ministeri, per cui si rendeva necessario estendere al suo ordinamento la stessa riserva di legge che si creava per i ministeri (27).

A tale proposito l'art. 95 considera il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri. E per quanto concerne il primo e il secondo oggetto la riserva di legge ha una sufficiente determinazione, mentre altrettanto non può dirsi relativamente al terzo oggetto, l'organizzazione. L'art. 4 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, demandava al Governo di fissare, oltre che il numero e le attribuzioni, la costituzione dei singoli ministeri, mentre l'art. 1, n. 3, della legge 31 gennaio 1926, n. 100, attribuiva al Governo di emanare regolamenti per l'organizzazione e il funzionamento in genere delle amministrazioni dello Stato, compresi quindi i ministeri.

Pertanto, mentre la precedente legislazione parlava di costituzione, organizzazione e funzionamento, la Costituzione parla semplicemente di organizzazione. E anche ad ammettere che la costituzione sia un *minus* rispetto all'organizzazione e debba, quindi, ritenersi compresa in essa, resta pur sempre che non si è parlato di funzionamento (28) e la omissione non deve essere stata del tutto casuale se viceversa l'art. 110 attribuisce al Ministro della giustizia per l'appunto la organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Soprattutto poi riesce difficile pensare che nell'organizzazione dei ministeri si sia voluto togliere al Governo un qualsiasi margine di discrezionalità; e nei limiti in cui questa deve essere ammessa, non è escluso che possa esercitarsi la facoltà di disciplinarla mediante regolamenti.

Una conferma è data dai lavori preparatori, poiché nella seduta del 24 ottobre 1947 il relatore della Commissione dei 75, nell'opporsi ad un emendamento diretto ad escludere dalla riserva di legge l'organizzazione dei ministeri, osservò che la materia non poteva essere abbandonata al Governo, « il quale — e per esso ogni singolo ministro — avrà la potestà di ordinare gli uffici dipendenti,

(25) FALZONE-PALERMO-COSENTINO: *op. cit.*, pagg. 54 e 55.

(26) Per i regolamenti della Regione l'art. 121 parla di promulgazione.

(27) *Atti Assemblea Costituente*, seduta 24 ottobre 1947, pagg. 1556 e 1557.

(28) OLIVIERI SANGIACOMO: *L'art. 97 e i regolamenti di organizzazione*, in « *Foro Ital.* », 1948, IV, 114.

purchè ciò avvenga sempre nell'ambito di binari fondamentali stabiliti dalla legge» (29).

Certo riesce difficile precisare l'ambito di quella che è propriamente la riserva di legge, da quello che è l'ambito della potestà regolamentare. Non si può dare alla riserva di legge un contenuto troppo ristretto, quasi che essa si riferisca solo a quella che è la posizione politico-costituzionale dei ministeri, poichè tale posizione è più propriamente dei ministri, non dei rispettivi dicasteri, ed è naturalmente considerata dalla stessa Costituzione nel secondo comma dell'art. 95. D'altro canto non si può dare un ristretto contenuto alla potestà regolamentare, quasi che concerne i soli regolamenti interni (e l'accenno fatto dal relatore della Commissione ai regolamenti ministeriali può offrirne lo spunto), poichè il funzionamento, di cui parla l'art. 1, n. 3, della legge del 1926, riguarda anche (anzi può dirsi soprattutto) gli organi esterni.

Intanto l'art. 95 non si occupa se non dei ministeri considerati come amministrazioni centrali e non di tutti gli altri uffici da essi dipendenti: ciò è evidente tenendo presente che la norma è posta nella I Sezione del titolo III, relativa al Consiglio dei Ministri, mentre una seconda sezione è riservata alla Pubblica Amministrazione e in essa vi è l'art. 97 ad occuparsi di tutti in genere gli uffici pubblici.

E ciò che determina la struttura fondamentale del ministero come amministrazione centrale è, oltre l'ufficio del ministro, quello del o dei sottosegretari e quello dei direttori generali (30). La riserva di legge, pertanto, concerne tale struttura basilare dei ministeri; mentre al di fuori di essa deve riconoscersi sussistente tuttora la potestà regolamentare del Governo.

E' appena il caso di dire che il Parlamento può delegare al Governo anche la istituzione di un determinato ministero, la determinazione delle sue attribuzioni e la disciplina del suo ordinamento, mediante una legge di delega; come ebbe a verificarsi talvolta nel precedente ordinamento costituzionale (31).

12. L'art. 97 si occupa invece in genere degli uffici pubblici, i quali devono essere organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Anche in questo caso la diversa formulazione dell'art. 97 rispetto all'art. 1, n. 3, della legge del 1926 induce a pensare che non si sia voluta sopprimere del tutto la facoltà regolamentare dell'Amministrazione, tanto più che, man mano che dagli uffici centrali si passa alla vasta rete degli uffici dipendenti e periferici, vengono meno le ragioni di una disciplina legislativa e si impongono, invece, quelle di una disciplina regolamentare.

Del resto la formula usata nell'art. 97 non è quella che normalmente suole essere usata per

creare una riserva di legge (vedasi ad esempio l'art. 95, ultimo comma: « La legge *provvede* all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e *determina* il numero, le attribuzioni e l'*organizzazione* dei ministeri »); l'art. 97 invece si limita a richiedere che l'organizzazione avvenga « secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità della Amministrazione ». Tale formula fu sostituita a quella del Progetto, la quale disponeva che i pubblici uffici sono organizzati *in base* a disposizioni di legge, ecc.; ma l'una e l'altra quanto meno fanno sorgere il dubbio che si sia voluto demandare alla legge il compito di fissare i principi, più o meno generali, che assicurino il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione, in modo che questa incontri in tali principi un limite alla propria facoltà di autorganizzazione. Questo limite però non annulla, ma solo contiene la potestà regolamentare che in proposito ha il Governo.

Può sembrare che un argomento contrario alla interpretazione che si è venuta svolgendo sia dato dal secondo comma dello stesso art. 97, secondo il quale « nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari »; e per verità, se anche questa fosse materia riservata alla legge, essa verrebbe ad esaurire o quasi il tema dell'organizzazione, senza un margine apprezzabile per l'esercizio della potestà regolamentare. In effetti però il secondo comma nè parla di legge nè demanda ad essa un compito, che, stando alla disposizione, non potrebbe praticamente essere assolto dal legislatore, poichè concerne la ripartizione anche materiale di lavoro fin tra gli archivisti o il personale subalterno. Ad eliminare ogni dubbio di una interdipendenza fra il primo comma dell'art. 97, che è quello in cui si assegna un determinato compito alla legge, e il secondo potrà giovare l'osservazione che, mentre nel Progetto essi formavano un unico comma, nella redazione del testo definitivo furono staccati.

La differenza fra i due commi è che, mentre nel primo è demandato al legislatore di fissare alcuni principi generali relativamente all'organizzazione dei pubblici uffici, nel secondo è la Costituzione stessa che ne fissa uno relativamente alla *individualizzazione* del lavoro dei pubblici funzionari (32). E trattasi di principio, che è di immediata applicazione ed è diretto sia al legislatore, sia al Governo nell'esercizio della sua potestà regolamentare, sia infine a tutti che coloro, cui spetta l'ordinamento concreto dei singoli uffici.

13. Il compito che con l'art. 97 è demandato al legislatore tocca non solo l'organizzazione in ge-

(32) A questo proposito in seno alla I Sezione della II Sottocommissione fu osservato dal relatore on. TOSATO che, dopo essersi fissato il principio della responsabilità diretta dei pubblici funzionari (art. 28 della Costituzione), occorre creare un sistema che permettesse di precisare nei casi concreti su chi ricadesse la responsabilità. *Atti della Commissione - II Sottocommissione - I Sezione, seduta del 14 gennaio 1947, pagina 124.*

(29) *Atti Assemblea Costituente*, loc. cit.

(30) OLIVIERI SANGIACOMO: *op. cit.*

(31) OLIVIERI SANGIACOMO: *op. cit.*

nere degli uffici, ma anche i ruoli organici e lo stato giuridico degli impiegati, essendo stata avvertita come una necessità per il buon andamento la stabilizzazione delle carriere, come un'esigenza per l'imparzialità che l'impiegato riceva dalla legge garanzie adeguate. Può anzi dirsi che probabilmente sono proprio questi i punti salienti che la Costituzione ha affidato al legislatore di disciplinare.

Tuttavia anche per queste materie è probabile che il volerne fare oggetto di una assoluta riserva di legge sia eccessivo. E' probabile cioè che si rischi di cadere da un eccesso in un altro opposto, ove si ritenga necessaria una legge per ogni minima modifica di ruoli, dovuta a diversa organizzazione e a nuove esigenze di servizi, pur se contenuta nella stessa spesa di bilancio, oppure ad esempio ove si ritenga necessaria una legge per stabilire tutte le singole e minute modalità del rapporto d'impiego (criteri di preferenza nei trasferimenti, modalità e criteri di valutazione negli scrutini ecc.). A quest'ultimo proposito bisognerà anzi tenere presente che in seno alla II Sottocommissione una proposta d'inserire una esplicita norma, secondo la quale il rapporto d'impiego pubblico doveva essere regolato per legge o per contratto, non fu approvata (33). Anche per queste materie, come per quella relativa all'organizzazione, bisogna pensare che non sia vietato al Governo di emanare norme regolamentari in conformità di quelli che saranno i principi dettati dal legislatore, o, come a proposito dell'art. 95 fu detto, « entro i binari della legge ».

In tutti i casi è naturalmente fatta salva la necessità che la spesa occorrente sia approvata con legge, osservandosi, se del caso, la disposizione dell'art. 81 della Costituzione relativa alle nuove e maggiori spese.

Una questione accessoria è se l'esercizio della facoltà regolamentare dell'Amministrazione sia condizionata all'emanazione della legge o delle leggi previste dal primo comma dell'art. 97. E' una questione che non presenta molta importanza pratica, specie se si tiene conto dell'atteggiamento assunto dall'Amministrazione di rinviare la soluzione di vari problemi a quando sarà provveduto alla riforma dell'Amministrazione. Tuttavia è bene accennare che il primo comma dell'art. 97 non prevede l'emanazione di una legge determinata, ma si rivolge a quella che è la normale e continua attività del legislatore, di guisa non è possibile considerare condizionato a questa l'esercizio della potestà regolamentare dell'Amministrazione a meno di non volerla praticamente sopprimere (34).

(33) *Atti della Commissione - II Sottocommissione - I Sezione*, seduta del 14 gennaio 1947, pag. 127.

(34) La soluzione sarebbe ugualmente negativa, se si considera che l'art. 97, avendo carattere programmatico, non porta all'abrogazione automatica dell'art. 1, n. 3, della legge del 1926: vedasi AZZARITI: *op. cit.*, pag. 85, sebbene subito dopo l'A. ritenga abrogata tale norma, ma per un altro ordine di ragioni; perchè non ha rilevato il contenuto limitato e il carattere di norma programmatica dell'art. 97. Vedasi anche Corte dei conti - Sez. Controllo Foro It. 1949, III, 92.

14. L'art. 97 parla in genere di pubblici uffici e di pubbliche amministrazioni, mentre nell'istituzione della sezione, in cui la norma è inquadrata, si parla di Pubblica Amministrazione. Non è precisato se con ciò si intende alludere a quella, che viene definita l'amministrazione diretta dello Stato, ovvero anche alla amministrazione indiretta, cioè degli Enti pubblici. Questa seconda ipotesi sembra la più probabile per varie ragioni: perchè — come già si è accennato — il secondo comma dell'art. 97, col quale si intende che venga instaurato un sistema di « individualizzazione » del lavoro dei funzionari, va posto in relazione con l'art. 28, che prevede la responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici; perchè il terzo comma dell'art. 97, in cui è istituito il principio generale del concorso, considerava esplicitamente nel Progetto sia le Amministrazioni statali che gli Enti pubblici; se fu tolto l'accento agli Enti pubblici e fu consentito alla legge di derogare al principio generale, fu solo per la considerazione che determinati Enti pubblici, ad esempio gli Istituti di credito pubblico, mal tolleravano il sistema del concorso (35) perchè infine il primo e secondo comma dell'articolo 98 stabiliscono principi generali che hanno valore per tutti in genere i pubblici impiegati e non solo per quelli dello Stato.

Pertanto per quanto concerne l'ordinamento degli Enti e Istituti pubblici, l'art. 97 non crea rispetto all'art. 1, n. 3, della legge del 1926 una situazione diversa da quella già esaminata relativamente all'ordinamento delle Amministrazioni statali, nel senso che la facoltà regolamentare consentita al Governo non incontra altri limiti se non quelli dei principi generali che il legislatore vorrà fissare, ai sensi del primo comma dell'articolo 97, nonchè del principio del secondo comma dello stesso articolo.

Resta pur sempre preclusa al Governo ogni facoltà regolamentare rispetto ai Comuni e le Province, le Istituzioni di pubblica beneficenza, le Università e gli Istituti di istruzione superiore l'ordinamento giudiziario, la competenza delle varie giurisdizioni, le garanzie dei funzionari dichiarati inamovibili. Su questo punto la norma dell'art. 1, n. 3, della legge 31 gennaio 1926 è stata in massima parte trasfusa in varie norme della Costituzione. Così gli articoli 5 e 128 contengono un riconoscimento dell'autonomia dei Comuni e delle Province « nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni ». Essendo state poi create le Regioni, l'art. 117 domanda alle leggi regionali di stabilire l'ordinamento degli Uffici e degli Enti amministrativi dipendenti dalla Regione e l'articolo 128 demanda allo statuto di ogni Regione di stabilire l'organizzazione interna di essa. Parimenti l'art. 33, ultimo comma, ribadisce l'autonomia degli istituti di alta cultura, Università ed Accademie. Quanto all'ordinamento giudiziario, alla competenza delle varie giurisdizioni, alle guaren-

(35) FALZONE-COSENTINO-PALERMO: *op. cit.*, pag. 178.

tigie dei magistrati l'art. 108 prevede che le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono emanate con legge, la quale assicura altresì l'indipendenza dei Giudici delle giurisdizioni speciali, del Pubblico ministero presso di esse, nonché degli estranei che partecipano alla amministrazione della giustizia. Per l'art. 110 spettano pur sempre al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia: con ciò si è voluto indicare evidentemente l'attività concreta diretta all'organizzazione e al funzionamento di tali servizi, mentre, occorrendo emanare regolamenti in proposito, questi dovranno essere emanati dal Governo con le modalità indicate dalla legge del 1926.

15. Ci resta, infine, ad accennare a quelle categorie di regolamenti di cui non è parola nella legge del 1926.

a) Regolamenti ministeriali, prefettizi, ecc. — La Costituzione non contiene nessuna norma relativamente ad essi; e la loro situazione giuridica dovrebbe pertanto essere la stessa che nel precedente ordinamento costituzionale (art. 3, secondo comma, delle preleggi).

b) Esecuzione dei trattati. — L'art. 80 dispone che le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, importano variazioni del territorio o oneri alle finanze o modificazioni alle leggi. Ma oltre la ratifica è richiesta altresì l'emanazione di norme di esecuzione perchè il trattato possa avere efficacia all'interno; ed, invero, l'art. 10 della Costituzione ha accolto il principio dell'inserzione automatica nel nostro ordinamento delle sole norme internazionali generalmente riconosciute, cioè di quello che viene definito il diritto internazionale generale, con esclusione dei trattati (36).

Ora per quanto concerne l'esecuzione dei trattati sembra che il sistema vigente sia lo stesso del precedente ordinamento costituzionale, per cui può darsi esecuzione con atto del Governo, se non si richiedono modificazioni delle leggi interne; altrimenti con legge.

Praticamente, poichè in quest'ultimo caso il Parlamento deve preliminarmente autorizzare la ratifica del trattato, ragioni di opportunità potranno indurre a conferire in tale occasione la delega al Governo di provvedere anche all'esecuzione.

c) Regolamenti delegati. — Si è detto innanzi che in questo caso solo impropriamente si può parlare di delegazione, poichè in effetti si tratta di riconoscere al Governo la potestà regolamentare in materie in cui prima non l'aveva perchè riservate alla legge. Peraltro se la riserva di legge è posta da una norma costituzionale, è evidente che non può il Parlamento derogarvi per attribuire in quella determinata materia una potestà regolamentare al Governo. Ma se la riserva è posta da una legge ordinaria non dovrebbe esservi

alcuna difficoltà a riconoscere la possibilità di abrogare in tutto o in parte una tale riserva, riconoscendo la potestà regolamentare nella materia prima riservata. In sostanza la questione sta nel vedere se può il Parlamento disciplinare la potestà regolamentare della Pubblica Amministrazione, restringendone o ampliandone la sfera in cui si esercita; e la risposta affermativa sempre potersi fondare sul fatto che, come si è detto, la Costituzione si è occupata solo indirettamente dei regolamenti; rinviando quindi per quanto concerne la disciplina concreta di essi alla legge ordinaria, salvo il limite di una riserva di legge creata da norma costituzionale.

16. L'art. 134 della Costituzione dispone che « la Corte Costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni ».

In tale modo sono assoggettati al sindacato della Corte Costituzionale, per quanto concerne la violazione o mancata applicazione delle norme costituzionali, i decreti legislativi, decreti legge, bandi militari e ordinanze; ne sono esclusi invece i regolamenti, per i quali il vizio di illegittimità costituzionale può essere rilevato dal Giudice.

Per i decreti legge la loro impugnativa davanti la Corte Costituzionale è un'ipotesi più teorica che pratica, poichè essi, se non sono convertiti in legge entro i sessanta giorni, cessano di avere efficacia sin dall'inizio; tuttavia è un'ipotesi che non può essere esclusa. Prodotta l'impugnativa di un decreto legge, essa naturalmente decade se poi il decreto legge non viene convertito in legge, poichè viene a cessare la materia del contendere; deve viceversa ritenersi che continui a spiegare efficacia anche dopo la conversione, salvo a vedere nei singoli casi se possa considerarsi estesa di diritto o viceversa debba essere estesa mediante atto esplicito alla legge di conversione.

A proposito dei decreti legge la Costituzione non riproduce più la norma della legge 31 gennaio 1926, secondo la quale il giudizio sull'urgenza e necessità era riservato al Parlamento, e pertanto ci si può domandare se un tale giudizio sia consentito ora alla Corte costituzionale e fino a che punto.

L'art. 134 infatti attribuisce a quest'organo un giudizio di legittimità costituzionale, e la Commissione dei 75 tenne a mutare la dizione originaria (« giudica della costituzionalità ») in quella attuale per escludere un sindacato di merito. Ma poi tale esclusione fu variamente intesa dai membri della Commissione, poichè l'on. Tosato parlò di « inibizione assoluta ai giudici di entrare nel sindacato circa l'uso dei poteri discrezionali rilasciati agli organi costituzionali dalla Costituzione », l'on. Ruini, invece, richiamandosi evidentemente al precedente del sindacato di legittimità del Consiglio di Stato, ebbe ad osservare: « La Corte non è giudice di merito; ma la Corte deve, ad esempio, poter valutare la finalità della legge per riconoscere se è costituzionale o no; e se vi è

(36) FALZONE-COSENTINO-PALERMO: *op. cit.*, pag. 41.

stato qualcosa come un eccesso di potere nei riguardi della costituzionalità. La formula « legittimità costituzionale », mentre esclude il merito, consente una valutazione abbastanza elastica, e starà alla prassi e alla giurisprudenza della Corte stabilire la giusta via » (37).

Quale che sia la soluzione della questione generale, il cui esame non rientra nei limiti di questo lavoro, ci sembra che anche secondo la Costituzione si debba pervenire a riservare ogni indagine in merito all'urgenza e alla necessità dei decreti legge al Parlamento. Una tale conclusione può dirsi implicita nel sistema adottato dall'art. 77, il quale ha demandato alle Camere di esaminare e di disciplinare legislativamente sin dall'inizio la situazione venutasi a determinare con l'emanazione di decreti legge. Occorrerebbe altrimenti prospettarsi l'inconveniente di risultati contraddittori nel duplice controllo, giuridico l'uno e politico-legislativo l'altro, cui i decreti legge dovessero ritenersi soggetti.

Parimenti alcuni dubbi possono sorgere su quella che è l'estensione del giudizio di legittimità costituzionale rispetto ai decreti legislativi. Il caso normale è che i decreti legislativi, pur mantenendosi nei limiti della delega, violino una legge costituzionale e non v'è dubbio ch'essi sono in tal caso soggetti al sindacato della Corte Costituzionale. Ma è stato detto che anche il giudizio sull'osservanza dei limiti della delega spetta alla Corte costituzionale, poichè esso concerne la violazione dell'ordine delle attribuzioni sancito dall'art. 77 nei rapporti fra Governo e Parlamento (38).

In tale modo, però, si da per risolta una questione, che, viceversa, merita un qualche chiarimento, su quelli che in questa materia sono i rapporti fra il controllo giurisdizionale e il controllo della Corte Costituzionale.

Bisogna, infatti, tenere presente che, esorbitandosi dai limiti della delega, si viola innanzitutto la legge di delega, che è una legge ordinaria, e solo in via mediata l'ordine costituzionale delle attribuzioni, di guisa che si potrebbe dire che non è vietato al Giudice di rilevare la prima violazione senza bisogno di rinviare alla Corte costituzionale

(legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1) per la seconda violazione.

Ma può il Giudice e in quali limiti rilevare la inosservanza della legge di delega? A questo proposito riaffiorano le incertezze avutesi in dottrina rispetto al precedente ordinamento costituzionale, poichè, come allora si discuteva se i decreti legislativi non vincolassero il Giudice anche quando esorbitavano dai confini della delega, salvo il controllo politico del Parlamento, così ora ci si potrà domandare se nella stessa situazione i decreti legislativi non mantengano rispetto al giudice forza di legge e solo possano essere dichiarati illegittimi dalla Corte Costituzionale sotto il profilo della violazione di un principio costituzionale.

L'art. 3, n. 1, della legge del 1926 esplicitamente assegnava ai decreti legislativi forza di legge entro i limiti della delegazione; e solo, come si è detto, era dubbio se tale limitazione avesse un rilievo politico o anche giuridico. L'art. 77 della Costituzione non contiene la stessa precisazione, limitandosi a richiedere soltanto l'esistenza di una delegazione perchè i decreti legislativi abbiano forza di legge: la diversa formulazione può non essere del tutto casuale e corrispondere alla generica dizione con cui l'art. 134 assoggetta al controllo di legittimità costituzionale gli atti aventi forza di legge.

Da un punto di vista pratico, poi, è certo che la competenza della Corte Costituzionale permette di evitare gli inconvenienti che si adducevano per negare il controllo giurisdizionale, e che sarebbero tanto più sensibili ora che un tale controllo dovrebbe estendersi anche all'osservanza dei « principi e criteri direttivi » dettati nelle leggi di delega.

In tale modo sarebbe decisiva, secondo l'art. 77, l'esistenza o l'inesistenza di un atto di delega; dove una delega esiste, il giudizio sull'osservanza dei limiti in essa stabiliti, e particolarmente sui « principi e criteri direttivi », dovrebbe spettare alla Corte Costituzionale; se viceversa una delega non esiste, dovrebbe essere consentito al Giudice di rilevarlo senza bisogno di rinviare alla Corte suddetta. E' probabile poi che al caso di mancanza di delega possa considerarsi equivalente quello che la delega riguardi tutt'altra materia (per fare un esempio desunto dalla precedente dottrina) ovvero anche l'altro che la delega sia scaduta (è questo un esempio desunto dall'art. 76 della Costituzione).

(37) FALZONE-PALERMO-COSENTINO: *op. cit.*, pag. 241 e seg.

(38) SANTONI RUGIU: *Nuovo diritto costituzionale italiano* 1948, pag. 95.

**ROCCO DI CIOMMO**  
AVVOCATO DELLO STATO

**G. AZZARITI: Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate.** (Art. 102 della Costituzione). « *Foro It.* » 1949, IV, 17.

Con questo articolo il Presidente Azzariti intende richiamare l'attenzione su un argomento del più grande interesse, perchè riguarda l'organizzazione giurisdizionale dello Stato, e sui pericoli che possono derivare dall'applicazione improvvisata e non coordinata della norma dell'art. 102 della Costituzione che, abolendo le giurisdizioni speciali, consente solo la istituzione di sezioni specializzate presso gli organi giudiziari ordinari.

L'A. esprime anzitutto la sua soddisfazione di studioso e di magistrato per il divieto di istituzione di giurisdizioni speciali e per la conseguente abolizione di tutte le giurisdizioni speciali esistenti. Oltre ai numerosi inconvenienti e disordine che derivavano dalla molteplicità degli organi giurisdizionali speciali, egli ricorda soprattutto il più grave difetto di essi che era quello che « i componenti di tali organi erano non di rado scelti, almeno parzialmente, e talvolta, prevalentemente, tra persone che, per le proprie abitudini mentali e per lo svolgimento della loro usuale attività di ordine del tutto diverso, mancavano di qualsiasi preparazione per la funzione di Giudice ».

Ciò premesso, l'A. si domanda quale sia la portata della VI disposizione transitoria la quale stabilisce che « entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi di giurisdizione ora esistenti ». Egli ritiene, anzitutto, che tale disposizione non ponga un termine soltanto per il legislatore che deve procedere alla revisione, ma altresì per l'attività stessa delle giurisdizioni speciali preesistenti, in quanto il funzionamento ulteriore di queste, essendo contrario al divieto generale stabilito dall'art. 102 della Costituzione, non può protrarsi oltre il termine massimo di cinque anni fissato nella suddetta disposizione transitoria. Decorso questo termine, le pronuncie delle giurisdizioni speciali sarebbero addirittura inesistenti.

Questa sarebbe, dunque, la fondamentale differenza tra il termine stabilito nella VI disposizione transitoria e i termini stabiliti nelle altre disposizioni transitorie, come l'VIII e la XVI. A questo proposito l'A. ritiene, infatti, che per la disposizione VIII (termine entro il quale dovevano essere indette le elezioni regionali) il termine non sia vincolante per il legislatore ordinario, sì che

la legge ordinaria 24 dicembre 1948, n. 1465, che tale termine ha sostanzialmente sostituito, non ha violato la Costituzione.

Analogo soluzione l'A. prospetta per il termine di un anno stabilito nella disposizione XVI, entro il quale doveva essere compiuta la revisione e il coordinamento con la Costituzione delle precedenti leggi costituzionali che non siano state esplicitamente o implicitamente abrogate.

In ordine a questa disposizione, peraltro, l'A. rileva che potrebbe pensarsi che essa non assegni un termine per l'esercizio di una attività rientrante nei poteri propri del legislatore ordinario, ma conferisca a questi temporaneamente un potere che va oltre la sua normale attività, con la conseguenza che tale speciale potere venga meno allo scadere del termine indicato, come è per esempio delle delegazioni legislative al Governo, le quali sono limitate al tempo per cui furono date. L'A. aggiunge tuttavia, di ritenere che questa non sia l'interpretazione giusta e che non si tratti tanto di una temporanea delegazione, quanto piuttosto di vera e propria attribuzione al legislatore ordinario della competenza a rivedere e coordinare le leggi costituzionali anteriori alla Costituzione.

Ciò premesso in linea generale sul valore e sulla portata della disposizione transitoria VI, che egli ritiene, come tutte le altre disposizioni transitorie, parte integrante della Costituzione, l'A. accenna agli inconvenienti che potranno derivare dalla istituzione di quelle Sezioni specializzate che la Costituzione prevede all'art. 102, per ovviare a quelle particolari esigenze, che di solito si invocano per giustificare la istituzione di giudici speciali.

Esaminate brevemente la legge 4 agosto 1948, n. 1094 e la legge 18 agosto 1948, n. 1140, le quali hanno effettuato la prima applicazione di questa norma dell'art. 102, istituendo sezioni specializzate per le controversie in materia di contratti di affitto agrari, e rilevato che già in queste due leggi, così vicine tra loro nel tempo, e relative a materie quasi identiche, la regolamentazione della procedura giudiziaria presenti delle notevoli diversità, l'A. lamenta che si sia « troppo abituati alle giurisdizioni speciali perchè penetri in noi prontamente la convinzione che esse ormai non devono più esistere ». Egli dubita che molti considerino le sezioni specializzate come un semplice surrogato delle giurisdizioni speciali, e che sfugga completamente « il senso e la ragione della riforma co-

stituzionale che mira a ricondurre ad unità la funzione giurisdizionale, facendo scomparire la molteplicità di organi disparati e le ingiustificate diversità processuali nello svolgimento dei giudizi ».

L'A. afferma che una istituzione frequente di sezioni specializzate, le quali ripetano dalle attuali giurisdizioni speciali, la struttura e il funzionamento, costituirebbe una palese violazione dell'art. 102 della Costituzione e della VI disposizione transitoria. Egli pensa che queste norme potrebbero dirsi osservate solo se alla istituzione di sezioni specializzate si faccia luogo in casi eccezionali, e solo presso quegli organi giudiziari che consentano, per la loro composizione, una tale inserzione nel loro ordinamento. Egli, quindi, ritiene che non si possa parlare di sezioni specializzate, nè presso i Giudici singoli, nè presso la Cassazione, ma che potrebbe solo parlarsene presso i Tribunali e le Corti di Appello, tenendo sempre presente l'esigenza che tali sezioni siano costituite in prevalenza da Magistrati, e che la nomina dei cittadini estranei alla magistratura debba provenire da fonte imparziale, e non da Prefetti o Ministeri interessati, ai quali dovrebbe essere tutt'al più lasciata una facoltà di designazione.

Egli osserva poi che sarebbe opportuno tracciare un tipo unico di procedura valevole per tutte le sezioni specializzate, per evitare pericolose deviazioni che il legislatore ordinario potrebbe essere indotto a fare nei casi singoli, come per esempio stava avvenendo in relazione alla legge 4 agosto 1948, n. 1094 sopra citata, il cui schema, presentato al Parlamento, recava un art. 3 che limitava il ricorso alla Corte di Cassazione, solo ai motivi di incompetenza, violando così manifestamente lo art. 111 della Costituzione.

*Concordiamo pienamente con l'insigne giurista su quanto egli scrive in ordine ai pericoli che possono derivare da una non organica e non sufficientemente meditata applicazione della norma dell'art. 102 della Costituzione che consente la istituzione di sezioni specializzate. Siamo altresì d'accordo con l'A. nel ritenere che un'applicazione di questa norma, che tendesse sostanzialmente a riprodurre, attraverso la istituzione di sezioni specializzate, la anormale situazione attualmente esistente a causa dei numerosi organi di giurisdizione speciale ancora funzionanti, costituirebbe manifestamente una violazione della lettera e dello spirito della Costituzione.*

*Invero, il criterio fondamentale che ispira le norme della Costituzione che trattano della funzione giurisdizionale, quale emerge chiaramente dagli articoli 101-103, è quello di attuare al massimo il principio della unità della giurisdizione, che ha costituito sempre l'aspirazione dei giuristi e degli uomini politici in tutti i paesi che hanno conformato i loro ordinamenti costituzionali ai principi del liberalismo e della democrazia.*

*E' noto come questa aspirazione si sia tradotta in Italia nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, la quale stabilì appunto che tutte le controversie in materia di diritti, comunque vi potesse essere interessata la Pubblica Amministrazione,*

*dovessero essere attribuite alla competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria. E' noto, altresì, come l'esigenza di assicurare anche agli interessi legittimi una tutela, che non fosse quella puramente discrezionale dell'Amministrazione attiva (prevista dalla stessa legge del 1865) determinò il sorgere di altri organi, ai quali tale tutela fu affidata, e che solo successivamente, acquistaron un carattere chiaramente giurisdizionale. E' noto, infine, come, specialmente durante i venti anni del regime fascista, con il pretesto di soddisfare a particolari esigenze proprie di talune controversie furono creati numerosi organi giurisdizionali speciali, composti nel modo più vario.*

*Nè questa tendenza si è attenuata dopo la caduta del regime, chè anzi può dirsi che, fino alla emanazione della Costituzione, si è continuato ad istituire giudici speciali, in diversi campi, e talvolta senza nemmeno rendersene esattamente conto. I lavori preparatori della Costituzione chiaramente rivelano la volontà dei costituenti di far sì che quel principio dell'unità della giurisdizione, affermato nella legge del 1865, divenisse effettiva realtà. E' in applicazione, infatti, di questo principio che Giurisdizione ordinaria, Consiglio di Stato, Corte dei Conti e Tribunali militari sono stati tutti ricompresi sotto un unico titolo (la Magistratura) mentre una formulazione chiaramente unitaria è stata data a quegli articoli che particolarmente regolano la funzione giurisdizionale (articoli 111-113). Un obiettivo esame di queste norme consente ormai di affermare con sicurezza che la Costituzione concepisce la funzione giurisdizionale come unica dal punto di vista oggettivo; e che il carattere di specialità, espressamente riconosciuto al Consiglio di Stato ed agli altri organi di giustizia amministrativa, alla Corte dei Conti ed ai Tribunali militari, attiene solo ad una loro differenziazione soggettiva di fronte agli organi della Giurisdizione ordinaria, ma non riflette nè una differenza di funzioni, nè una differenza di poteri.*

*Le disposizioni che, in modo particolare, confermano questa tesi, sono contenute negli articoli 102, 103 e 111. I primi due contengono norme perfettamente simmetriche in relazione al principio della unicità della giurisdizione e si caratterizzano come norme di ripartizione interna della giurisdizione stessa (attribuzione di competenza). Ciò che spiega e attribuisce il suo vero valore all'art. 111, il quale devolve alla Corte Suprema il giudizio sulla osservanza dei limiti delle rispettive sfere di competenza fissate dagli articoli 102 e 103, proprio perchè è la Corte Suprema di Cassazione il massimo organo della funzione giurisdizionale, intesa nel suo ordinamento interno. (Per quanto riguarda invece il concetto di massimo organo giurisdizionale, in relazione ai rapporti con gli altri poteri dello Stato, ved. in questa Rassegna, 1948, fasc. 9, pagine 1 a 12).*

*Il principio della unità della giurisdizione informa poi indiscutibilmente quello che, secondo noi, è l'articolo chiave di tutto il sistema di norme costituzionali che regolano la funzione giurisdizionale, e cioè l'art. 113.*

Questo articolo può considerarsi come una formulazione sintetica dei principi codificati nella legge del 1865, integrati dalla necessità, determinata dal progresso degli ordinamenti e delle istituzioni democratiche, di assicurare una identica tutela giurisdizionale ai diritti soggettivi ed agli interessi legittimi.

Anche un esame comparativo dell'art. 113 e degli articoli 2, 3 e 4 della legge 20 marzo 1865, allegato E (che sono poi quelli fondamentali) dimostra, a nostro avviso, l'esattezza di questa opinione. All'art. 2, infatti, corrispondono il primo ed il secondo comma dell'art. 113 (devoluzione alla Autorità giurisdizionale di tutte le controversie che comunque implicano la tutela di diritti o interessi legittimi, di fronte alla Pubblica Amministrazione, senza possibilità di alcuna limitazione od esclusione). Ed è da sottolineare che in confronto alla legge del 1865, l'art. 113, come si è detto, estende la tutela giurisdizionale anche agli interessi legittimi.

L'art. 4 corrisponde all'ultimo comma dell'articolo 113, il quale appunto riconferma i principi generali stabiliti nell'art. 4 (che scaturiscono come logica conseguenza dal principio della divisione dei poteri), secondo cui l'Autorità giudiziaria non può annullare né modificare l'atto amministrativo giudicato illegittimo. La conferma della regola del divieto di annullamento dell'atto amministrativo risulta evidente dalla considerazione che l'ultimo comma dell'art. 113 rimette alla legge la determinazione dei casi nei quali gli atti possono essere annullati, e degli organi giurisdizionali ai quali tale potere di annullamento può essere conferito, ciò che ne mette in rilievo il carattere di eccezionalità. E, per il principio della *inclusio unius exclusio alterius*, può ritenersi che dallo stesso ultimo comma dell'art. 113, risulti la conferma dell'altra regola contenuta nell'art. 4 del divieto, cioè, di modifica degli atti amministrativi da parte di qualsiasi organo giurisdizionale.

Ma, il punto, semplicemente accennato, dell'articolo dell'A., che a noi sembra di eccezionale importanza, e che merita di essere ulteriormente approfondito, è quello relativo alla portata ed al valore della XVI disposizione transitoria.

Come abbiamo detto sopra, l'A. ritiene che pur non potendosi considerare tale disposizione come contenente una delegazione di potere legislativo costituzionale al legislatore ordinario, debba, peraltro, essere considerata come « una vera e propria attribuzione al legislatore ordinario della competenza a rivedere e coordinare le leggi costituzionali anteriori alla Costituzione ». Ci sembra di non travisare il pensiero dell'Azzariti se interpretiamo questa sua espressione nel senso che egli ritenga che, senza questa attribuzione espressa fatta dalla Costituzione, il legislatore ordinario non avrebbe avuto quel potere di revisione e coordinamento.

Non possiamo condividere questa opinione per le ragioni che esporremo.

La questione centrale che deve essere risolta ai fini della critica della tesi dell'A. è se prima della

**Costituzione esistessero leggi costituzionali, diverse dalle altre leggi ordinarie.**

A questo proposito, riteniamo opportuno, anzitutto, prendere in esame i lavori preparatori relativi alla disposizione transitoria in parola. Non può dirsi che essi forniscano alcun elemento solido di giudizio; essi, infatti, si riassumono tutti nella seguente enunciazione dell'on. Ruini, presidente della Commissione dei 75: « Avrei finito, se non fosse stata presentata una proposta dell'on. Calamandrei che diverrebbe il n. XVI delle Disposizioni Transitorie, perchè entro un anno si proceda alla revisione ed al coordinamento di precedenti leggi costituzionali che non siano state finora esplicitamente o implicitamente abrogate. Lo statuto Albertino non era di tipo rigido; ma vi sono state, specialmente nel tempo fascista, leggi che avrebbero carattere costituzionale, e che non sono ancora abrogate. Occorre quindi compiere la revisione ». (Verbali A. C. pag. 3574).

Da questa enunciazione dei lavori preparatori può desumersi che, per stabilire quali siano queste leggi costituzionali da rivedere e coordinare, occorre rifarsi a criteri tratti dalla legislazione, giurisprudenza e dottrina anteriori alla Costituzione.

Lo studio più recente in materia è dello stesso AZZARITI, che ha pubblicato nel « Foro Italiano » del 1947, parte IV, pag. 121, una monografia sulle leggi ordinarie e leggi costituzionali nelle loro forme recenti.

In questo studio l'A. sostiene che, mentre prima della legge 9 dicembre 1928, n. 2693, non era dato distinguere, nell'ordinamento giuridico italiano, tra leggi costituzionali e leggi ordinarie (dal punto di vista formale), una tale distinzione fu, invece, introdotta dalla legge citata la quale, all'art. 12 disponeva appunto che sulle questioni di carattere costituzionale, tra le quali erano comprese le proposte di legge relative a sette materie espressamente indicate, doveva essere sentito il parere del gran consiglio del fascismo.

Il problema relativo alla portata di questo articolo 12, e specialmente al punto se la omessa audizione del parere del gran consiglio importasse la incostituzionalità formale della legge, sindacabile dal giudice ordinario, fu variamente dibattuto nella dottrina e risolto prevalentemente nel senso della irrilevanza giuridica di tale parere. Lo stesso A. non si nasconde questa tendenza prevalente della dottrina, rappresentata soprattutto dal ROMANO (Corso di Diritto Costituzionale XVIII, 2). D'altra parte, deve rilevarsi che tra le materie indicate dall'art. 12 predetto come aventi carattere costituzionale, ve ne sono alcune, come l'ordinamento sindacale e corporativo, i rapporti tra lo Stato e la S. Sede, e i Trattati internazionali, che nessuno, se non fossero state comprese espressamente nel disposto della legge, avrebbe potuto considerare come aventi carattere costituzionale.

Comunque, abolito, con la caduta del fascismo il gran consiglio, questa pretesa distinzione formale tra leggi costituzionali e leggi ordinarie, è venuta a cadere, riprendendo pienamente vigore il principio, sempre comunemente accettato, che nell'ordi-

namento giuridico italiano, anteriore alla Costituzione, fosse perfettamente legittimo dettare norme sostanzialmente costituzionali mediante leggi ordinarie.

Una distinzione tra leggi costituzionali e leggi ordinarie risulta nuovamente introdotta nel decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 che, all'art. 3, confermando la delegazione di potere legislativo al Governo, durante il periodo della Costituente e sino alla convocazione del Parlamento, ne esclude la materia costituzionale.

Tuttavia, tra questo decreto del 1946 e la legge del 1928 c'è una netta differenza, in quanto, mentre quest'ultima indica espressamente la materia costituzionale, il decreto del 1946 ne lascia la determinazione all'interprete. L'A., nello studio succitato, sostiene che il decreto del 1946 dia una nozione della materia costituzionale alquanto più circoscritta in confronto della legge del 1928, tuttavia ammette apertamente le difficoltà di determinazione di tale materia per mezzo dell'opera dell'interprete, concludendo col dire che, dal sistema stesso che risulta dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 98, emerge chiaro che comunque tutti quegli schemi di legge i quali, esaminati dalle apposite Commissioni della Costituente, siano da queste rinviati al Governo, per l'emanazione sotto forma di decreti legislativi sono perciò solo da considerarsi come non concernenti materia costituzionale.

L'interpretazione che la giurisprudenza della Corte Suprema ha fatto dell'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946, dopo qualche deviazione, si è oramai stabilizzata definitivamente nel senso che deve intendersi per « materia costituzionale, ai sensi del decreto in questione, ogni disposizione che attenga all'essenza ed alle funzioni dei poteri fondamentali dello Stato ed alla loro disciplina giuridica, alla reciproca posizione ed ai loro rapporti ». Questo orientamento della giurisprudenza è confortato dallo appoggio della dottrina della quale ricordiamo, in modo particolare, il chiaro saggio del PICELLA: Il controllo del giudice sulla costituzionalità dei decreti legislativi, in « Rivista di Diritto Processuale », 1947, 1, 248, recensita anche in questa Rassegna, Fascicolo 3, pag. 6).

Ciò posto, ci sembra, tuttavia, di dover rilevare che, ai fini della disposizione transitoria XVI il decreto legislativo n. 98 del 1946 non debba venire in considerazione, in quanto, dovendo l'art. 3 di questo funzionare solo per il periodo di durata della Costituente, il problema del coordinamento di leggi costituzionali emanate in quel periodo, in una forma diversa da quella della approvazione dell'Assemblea Costituente medesima, sarebbe risolto puramente e semplicemente sul piano del controllo giudiziario, in quanto il Giudice non dovrebbe applicare disposizioni di questa specie.

Il problema, dunque, resta limitato solo a quelle leggi che concernessero materia sostanzialmente costituzionale, emanate dopo lo Statuto Albertino, e fino all'entrata in vigore del citato decreto legislativo luogotenenziale n. 98, del 1946.

Ora, dopo quanto abbiamo detto sopra, sembra che si possa affermare:

1) che nell'ordinamento giuridico italiano anteriore all'entrata in vigore della Costituzione non esisteva un criterio formale per distinguere le leggi costituzionali dalle leggi ordinarie;

2) che non esisteva alcun limite al potere del legislatore ordinario di disciplinare con legge qualsiasi materia.

Ciò posto, appare chiaro come la tesi dell'A. sopra riportata urti contro difficoltà insormontabili.

Infatti, se non esiste un criterio formale per identificare le leggi costituzionali antecedenti alla Costituzione, di cui parla la disposizione transitoria XVI, occorrerebbe rifarsi, per tale identificazione, ad un criterio sostanziale, ciò che porterà, come dimostreremo, alla impossibilità di conciliare questa disposizione transitoria XVI con altre norme della Costituzione, e particolarmente con l'art. 138.

Invero, non sembra che dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sia più possibile parlare di una « materia costituzionale » che sia al di fuori della Costituzione medesima. Secondo noi cioè, è materia costituzionale solo quella regolata dalla Costituzione o quella che la Costituzione stessa riserva alle leggi costituzionali.

La conferma più autorevole dell'esattezza di questo principio può trovarsi nell'interpretazione di quello che, a nostro avviso, è l'articolo fondamentale di tutto il sistema di norme costituzionali che regolano il potere legislativo: l'art. 138. La storia di esso è molto istruttiva. Nel progetto era stato formulato in modo da risultare stabilita la procedura legislativa speciale solo per la emanazione delle leggi di revisione costituzionale, intendendosi così implicitamente che qualsiasi legge che trattasse materia costituzionale dovesse qualificarsi come legge di revisione (abrogativa o modificativa) della Costituzione.

In sede di Costituente, l'on. Perassi propose un emendamento a questo articolo del progetto dicendo che « non si deve soltanto parlare di revisione della Costituzione, perchè nel testo già approvato, si prevede anche, in un caso, un tipo speciale di legge, la legge costituzionale: tali sono, secondo l'art. 108 (del progetto) le leggi con le quali si adottano gli ordinamenti speciali per alcune regioni ». Come è noto, oltre l'art. 108 (poi divenuto, nel testo definitivo, art. 116) nella Costituzione vi sono anche altri articoli i quali espressamente prevedono che certe materie debbano essere regolate con leggi costituzionali (art. 132, 137).

In base ai lavori preparatori, sembra dunque che l'art. 138 della Costituzione non può interpretarsi nel senso che esso preveda leggi costituzionali al di fuori delle ipotesi sopra indicate, per regolare, ad esempio, materie che debbano considerarsi costituzionali in base a criteri desunti da elementi diversi da quelli contenuti nelle norme della Costituzione. A nostro avviso, cioè, le leggi costituzionali di cui tratta l'art. 138 sono, o quelle espressamente previste dalla Costituzione, o quelle leggi che siano emanate per apportare successive mo-

difiche alle leggi di revisione costituzionale. La nostra opinione appare confermata dal fatto che le leggi costituzionali, emanate al di fuori della Costituzione, dall'Assemblea Costituente, hanno tutte regolato quelle materie (Statuti regionali speciali, Corte costituzionale) che la stessa Costituzione sottrae al legislatore ordinario (unica eccezione la legge Costituzionale 3 novembre 1947, n. 3, sulla abolizione del Senato, emanata in relazione al decreto legislativo Presidenziale 24 giugno 1946, n. 48, che ne rimetteva appunto l'emanazione all'Assemblea Costituente).

Se così è, se cioè non esiste nemmeno un criterio sostanziale, al di fuori della Costituzione, per identificare leggi costituzionali, ci sembra che la tesi dell'A., secondo la quale la XVI disposizione transitoria, mentre non conterrebbe una delega di potestà legislativa costituzionale al legislatore ordinario, non potrebbe peraltro, considerarsi come puramente pleonastica (un semplice consiglio autorevole al legislatore ordinario) involge una insanabile contraddizione.

Poichè, infatti, l'art. 138 deve essere necessariamente interpretato, in relazione a tutto il sistema della Costituzione, nel senso che esso prevede solo due possibili poteri legislativi: quello costituzionale e quello ordinario, la tesi dell'A. verrebbe a postulare l'esistenza di un tertium genus legislativo, che sarebbe al di fuori e contro la Costituzione.

In queste condizioni, l'unica possibile interpretazione della XVI disposizione transitoria, ci sembra quella che identifichi le leggi costituzionali, in essa previste, con le leggi, emanate dopo lo Statuto Albertino, e fino alla entrata in vigore della Costituzione, che hanno posto quei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, che dalla Costituzione sono stati poi riveduti e regolati in via generale. Per esempio, l'art. 113 della Costituzione pone i principi fondamentali che devono regolare i rapporti tra il potere esecutivo e il potere giudiziario, limitandosi, dato il suo carattere di norma costituzionale, alla fissazione dei principi essenziali. Le norme legislative ordinarie che attualmente regolano tale materia debbono considerarsi, pertanto, agli effetti della disposizione transitoria XVI e, beninteso, quando esse siano anteriori alla Costituzione, come rientranti tra le leggi « costituzionali » previste dalla stessa disposizione transitoria suddetta.

Ciò posto, riteniamo che, in sostanza, tra le leggi costituzionali alle quali si riferisce la disposizione XVI, debbano annoverarsi la legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, la legge 31 marzo 1877, n. 3061, il Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato e sulla Giunta provinciale amministrativa le quali attuano concretamente il principio costituzionale della divisione dei poteri, per quanto attiene ai rapporti tra potere esecutivo e potere giudiziario. La revisione ed il coordinamento di queste leggi dovrà, naturalmente, riferirsi solo a quelle parti che non siano state esplicitamente o implicitamente abrogate dalla Costituzione, e, precisamente dalle norme di questa che regolano la funzione giurisdizio-

nale. Tra le suddette leggi costituzionali rientra poi, a nostro avviso, anche la legge 31 gennaio 1926, n. 100, che attua lo stesso principio costituzionale della divisione dei poteri per quanto attiene ai rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo.

Non crediamo che, oltre a queste vi siano, tra le leggi emanate prima della Costituzione, altre che possano ricomprendersi sotto il concetto di leggi costituzionali alle quali si riferisce la disposizione transitoria XVI.

E' vero che in varie leggi generali dello Stato (T. U. di Pubblica sicurezza, Codice penale, Codice civile, ecc.) sono contenute norme che attuano altri principi costituzionali, come, ad esempio, quelle che regolano l'esercizio delle libertà fondamentali del cittadino e ne garantiscono la manifestazione dalle interferenze del potere esecutivo, ma, anche tenendo presente la intenzione dei costituenti (quale risulta piuttosto da quello che non è stato detto, nel corso dei lavori preparatori, che da quello che è stato detto), sembra si possa escludere che queste norme isolate rientrino nella categoria delle leggi costituzionali previste dalla disposizione transitoria in questione.

La conclusione di questo nostro breve esame sembra debba essere quella che la disposizione transitoria XVI non abbia alcun concreto valore precettivo ma un semplice, se pur importantissimo, valore politico: una direttiva autorevolissima al legislatore ordinario di dar corso, entro un brevissimo termine, alle grandi riforme istituzionali le quali portino all'attuazione, sul piano concreto, dei principi democratici affermati nella Costituzione. Abbiamo detto termine brevissimo, ma (e qui siamo d'accordo naturalmente con l'A.) non perentorio. Questo, infatti, è ormai scaduto; ma nessuno saprebbe indicare quali conseguenze derivino dall'aver il legislatore ordinario ommesso di osservarlo.

Quello che ancora non è stato fatto potrà (e dovrà) sempre farsi; certo, l'urgenza di alcune delle riforme fondamentali (giustizia amministrativa, ordinamento generale della P. A., facoltà del potere esecutivo, di emanare norme giuridiche) è sempre più sentita, ma il non averle attuate entro il termine di un anno, stabilito dalla Costituzione, non avrà alcuna influenza sulla validità delle leggi che in proposito saranno per essere emanate. (A. S.).

**P. PASTORE: Il Commissariato per la sistemazione dei contratti di guerra e recupero dei contribuiti.**  
« Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana », 1948 III, 606.

Il P. prende in esame il decreto legislativo 25 marzo 1948, n. 674, mettendo in luce le ragioni che ne hanno determinata la emanazione, ed esaminando la struttura degli organi che il provvedimento ha istituiti, la natura delle loro funzioni ed i limiti della loro competenza.

Si tratta di organi amministrativi senza carattere giurisdizionale e l'organo attivo è il Commis-

sario, mentre il Comitato è un organo consultivo interno il cui parere è obbligatorio ma non vincolativo per il Commissario, cui la legge impone soltanto l'obbligo di motivazione nel caso di dissenso dal parere dell'organo consultivo.

Il provvedimento del Commissario ha carattere definitivo ed è soggetto ai normali rimedi giurisdizionali, però la procedura di liquidazione stabilita del decreto ha il carattere di procedimento amministrativo necessario, che inibisce la proposizione della azione fino a che non sia espletato, ed estingue i processi in corso nei quali non sia ancora intervenuta una sentenza sia pure parziale.

La competenza del Commissario è molto estesa, dato che alla definizione del contratto di guerra fatta nell'art. 4 del decreto è stata data una grande ampiezza ed è formulata in modo da mancare di contorni definiti, per la evidente intenzione di comprendervi numerosi rapporti obbligatori sorti tra l'Amministrazione ed i privati durante la guerra senza le normali forme contrattuali e facilitarne la liquidazione stragiudiziale.

Lo studio del P. pur nei ristretti limiti impostigli dal carattere di nota informativa, è di utile lettura, perchè la particolare competenza dell'autore in tema di contratti delle amministrazioni militari, derivantegli dalle sue funzioni presso il Ministero della difesa e dai suoi studi sul giudizio arbitrale gli ha permesso di identificare e chiarire alcuni punti del decreto da cui possono derivare incertezze nella pratica, quali in particolare, la fissazione del concetto di « contratto definito », la notazione semplificativa di alcune delle questioni escluse dalla competenza del Commissario, e la precisazione che fra queste devono comprendersi le questioni relative alla revisione dei prezzi in quanto la recente giurisprudenza della Corte Suprema ha attribuito alla funzione del Ministro quale giudice di queste revisioni il carattere di giurisdizione speciale.

#### A. PAPALDO: Discorso per l'insediamento a Presidente della IV Sezione del Consiglio di Stato.

Il giorno 28 gennaio u.s. è avvenuto l'insediamento del presidente Papaldo, destinato a reggere la IV Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, in seguito al collocamento a riposo del presidente Malinverno.

Questi ha pronunciato per primo un breve discorso di commiato, dicendo fra l'altro:

« E in questi addii io sento la tristezza della separazione da quanto ha formato ragione della mia vita intellettuale e morale dell'ultimo ventennio. Ma sento anche, lasciatemelo dire, la soddisfazione di aver contribuito anch'io, se pur modestamente, al progresso di questa nostra giustizia amministrativa, che forma ormai così importante parte della vita pubblica italiana, che in essa trova una delle principali e più sollecite guide verso una meta più sicura, ove la vita sociale e civile possa trovare un miglior punto d'incontro di tutti gli interessi ispirato al diritto, alla morale, alla equità, alla disciplina, alla convenienza amministrativa.

« Ed è particolarmente in questo pauroso e doloroso dopoguerra, in questo disfrenamento di torbidi appetiti, di incertezza e di timore dei poteri dirigenti, che questa nostra opera ha potuto più efficacemente contribuire al progresso verso l'ardua meta del bene comune.

« E mi sia lecito ricordare a ques' o punto ancora una volta che forse il più efficace contributo di questa nostra opera è stato quello della ricerca di una giustizia sostanziale, più che di una giustizia formale di pura legittimità, secondo la tendenza affermatasi nell'ultimo ventennio, ricordata ed esaltata dal Presidente capo nel discorso inaugurale.

« Questa giustizia sostanziale, voi lo sapete bene, non è sempre una cosa semplice, per il rischio di invadere il campo della discrezionalità della Pubblica Amministrazione. Ma attraverso quel magnifico strumento che è l'eccesso di potere vi siamo spesso riusciti, e sempre meglio confido che Voi possiate riuscirci, sorretti dalla generale fiducia e rispetto del Paese verso il nostro Istituto, di cui è sicuro sintomo l'aumento continuo dei ricorsi, per altri lati preoccupante per il ritardo che procura alle discussioni e alle decisioni ».

Ha preso poi la parola il presidente Papaldo che ha pronunciato il seguente discorso:

*Signor Presidente, cari colleghi, signori avvocati,*

Assumo con sentimento di umiltà le funzioni di presidente della IV Sezione del Consiglio di Stato. E vi prego di considerare che questa manifestazione di umiltà non è frutto di ipocrisia, ma di consapevolezza. Ho seguito sempre, con interesse che vorrei dire affettuoso, l'attività di questo Collegio, del quale ho fatto parte in uno dei primi anni della mia carriera al Consiglio di Stato. Per la preparazione di un modesto scritto ho avuto anche occasione di esaminare tutta la giurisprudenza della Sezione fin dalla sua istituzione. Giurisprudenza creativa: ecco la parola. Si può ben affermare che in quest'aula sono stati delineati i principi fondamentali del diritto amministrativo italiano ed i canoni, le direttive, lo spirito dell'Amministrazione italiana.

E non parlo degli uomini che hanno onorato questo Collegio, dal primo dei suoi presidenti al mio immediato predecessore, a tutti i componenti per circa un sessantennio: lungo sarebbe l'elenco; ed è elenco assai noto. Mi basterà ricordare Ferdinando Rocco, al quale invio il mio saluto deferente e cordiale. Ferdinando Rocco ha qui, per quasi venticinque anni, da consigliere e da presidente, sviluppato quelle doti di eccezione che oggi lo rendono Capo stimato e benamato del nostro Istituto.

Di fronte a questa tradizione io mi sento molto piccolo. E spero che questo sentimento, che oggi mi fa salire con trepidazione al seggio presidenziale, mi accompagni per tutto il tempo in cui dovrò adempiere ai miei doveri qui. Conoscere le proprie deficienze, significa star sempre vigili nei confronti di se stessi, significa continuare a studiare, significa cercare la soluzione giusta e possibilmente umana in tutti i casi, pur senza uscire dall'ambito delle proprie attribuzioni giurisdizionali, il che val quanto dire senza lasciarsi fuorviare dalla tentazione di comportarsi come se questo Collegio fosse un super organo amministrativo al

quale sarebbe affidata la missione di raddrizzare tutti i torti, veri o immaginari, della Pubblica Amministrazione o verso la Pubblica Amministrazione.

Mi è ragione di conforto la collaborazione preziosa che mi daranno i colleghi della Sezione e la collaborazione non meno preziosa degli avvocati. Io credo nell'efficacia dell'opera degli avvocati, e vorrei aggiungere che amo l'opera degli avvocati. Ciò forse deriva dal fatto che per sei anni ho esercitato le funzioni di avvocato dello Stato: sei anni formativi, che hanno avuto effetti decisivi nella mia vita. Ecco perchè il saluto particolarmente affettuoso che mi è stato dato a nome dell'Avvocatura dello Stato, che oggi è qui rappresentata da un mio compagno della prima ora e sempre amico caro, tocca in maniera particolare la mia sensibilità e suscita la mia gratitudine. Grato sono anche all'illustre rappresentante del libero Foro per le tanto gradite espressioni augurali.

Assumo le mie funzioni con un preciso programma: niente novità. Il Collegio ha una sua tradizione; bisogna seguire questa scia luminosa; seguirla, com'è ovvio, con intelligenza e con gli occhi aperti sul presente e sull'avvenire.

Ma v'è un problema nuovo, molto grave, che richiama la mia attenzione.

I ricorsi che pervengono da più di un anno a questa parte sono assai numerosi. Questo afflusso non accenna e diminuire. E' fenomeno transitorio collegato a questi ultimi anni di travagliata vita nazionale o è fenomeno permanente?

Abbiamo il diritto di sperare che, tornando la calma, e sempre che la classe dirigente italiana continui decisamente a muoversi sopra un terreno di buon costume politico ed amministrativo, il numero delle controversie dovrà diminuire. Comunque, non dobbiamo farci illusioni. Se la tendenza del nostro secolo è quella di incrementare l'ingerenza dello Stato e degli Enti pubblici nei più svariati campi dei rapporti umani, l'attività della Giurisdizione amministrativa dovrà fatalmente intensificarsi.

Vedrà il legislatore quali adattamenti strutturali e funzionali occorrerà predisporre per mettere il nostro Istituto in grado di rispondere efficacemente ed anche prontamente alle esigenze della giustizia. Ma noi, intanto, non possiamo sottrarci a que doveri: quello di studiare attentamente la situazione e quello di ovviare con i mezzi a nostra disposizione e nella miglior maniera possibile agli inconvenienti che scaturiscono dall'arretrato che è venuto a crearsi.

Io conto di ridurre gradualmente e spero di eliminare questo arretrato, se il numero dei nuovi ricorsi non verrà aumentando; ma è indispensabile che i colleghi si sobbarchino insieme con me ad uno sforzo eccezionale e che gli avvocati sacrifichino anch'essi qualche cosa, aderendo a quelle forme di collaborazione che potranno apparire necessarie nella fase precedente alla udienza e sottoponendosi a quelle limitazioni delle difese orali che saranno indispensabili, se si dovrà evitare, come certamente si dovrà evitare, che le udienze nelle quali saranno trattate numerose cause abbiano una durata superiore a quella che la resistenza psichica e fisica dei componenti del collegio giudicante possa sopportare.

Ho riservato per la fine le parole con le quali avrei dovuto cominciare; ho voluto con questo metterle in

luce particolare. Voglio parlare al presidente Malinverno; voglio parlare del presidente Malinverno, che ci lascia.

Debbo esprimergli, anzitutto, la mia gratitudine. Egli ha detto a me che è lieto che io sia il suo successore. Mi lusinga questa fiducia, che è frutto di simpatia e di benevolenza, sentimenti questi che lo spingono ad essere forse troppo indulgente nei miei riguardi. Ringrazio il presidente Malinverno di questa benevolenza e spero di supplire con la buona volontà a tutte le mie deficienze di preparazione e di esperienza, in modo da poter arrossire il meno possibile al confronto del mio insigne predecessore.

A tutti è nota la carriera amministrativa di lui; gli uffici importanti e delicati ricoperti, la sua dirittura e la sua indipendenza di funzionario. Tutti abbiamo letto e ammirato i suoi scritti giuridici; tutti abbiamo meditato le sue decisioni, non poche delle quali costituiscono pietre miliari nella giurisprudenza di questo Collegio. Ma quel che qui a me piace di mettere in rilievo è che Renato Malinverno ha incarnato nella forma più perfetta la figura del magistrato amministrativo.

Difficile, o Signori, è la formazione di questo tipo di magistrato, difficile è la sua attività. Deve essere un giurista, ma deve sapere dimenticare il diritto per adeguarsi alle esigenze dell'Amministrazione; deve essere un profondo conoscitore della Amministrazione, ma deve sapere mettere da parte questa conoscenza per ricordarsi di essere giurista. Chi non ha vissuto a lungo il nostro travaglio non può conoscere come ardua sia la nostra funzione: occorre armonizzare due mentalità in partenza divergenti, quella del giudice e quella dell'amministratore. Tale armonizzazione deve compiersi anzitutto nella nostra coscienza.

Noi, in generale, veniamo qui con due diverse preparazioni: quella fondata sulla tecnica dell'Amministrazione; quella fondata sulla tecnica del diritto. Ma guai se, lungo la strada, i tecnici dell'Amministrazione non diventano anche tecnici del diritto e guai se i tecnici del diritto non diventano anche tecnici della Amministrazione. Chi non riesce a fondere in se stesso il magistrato e l'amministratore, creando una propria personalità più alta, più ricca, più complessa della precedente, non è meritevole di chiamarsi consigliere di Stato.

E, badate, questo crogiuolo deve essere sempre in ebollizione dentro la nostra coscienza, perchè nessuna creazione spirituale — come, del resto, nessuna creazione nel mondo della materia — può mantenersi intatta se non è continuamente vigilata, alimentata, rinnovata.

Renato Malinverno ha realizzato in se stesso questa creazione e l'ha perfezionata fino all'ultimo giorno della sua carriera.

Venne qui consumato conoscitore dell'Amministrazione; venne con un bagaglio di cultura fra le più apprezzate. Ma egli sentì che doveva riprendere gli studi; sentì che studiare non era soltanto un piacere, era un dovere; e non solamente un dovere professionale, ma soprattutto un dovere morale. Egli cominciò a cinquant'anni ciò che molti altri fanno prima dei trenta; ed ha continuato a studiare con passione fino ad oggi. Di questa sua attività rendono testimonianza gli scritti

che fin dai primissimi anni della sua permanenza fra noi e senza apprezzabili interruzioni egli ha seguito a pubblicare.

Ho detto che non voglio parlare di tali scritti. Tutti li conosciamo, e sappiamo che essi, per la scelta dell'argomento, per la aderenza alla realtà della vita della Pubblica Amministrazione e dello svolgimento del processo amministrativo, per la felice inerenza al sistema, per la chiarezza della forma e la profondità del contenuto, rappresentano contributi veramente preziosi.

Malinverno ha in sommo grado posseduto — e questo è stato un eccezionale privilegio — due qualità che in altri, non infrequentemente, sono disgiunte: la esperienza, e vorrei dire, la padronanza dei problemi amministrativi e la preparazione giuridica. Egli ha fondato sopra questi due pilastri la sua personalità di magistrato amministrativo. Ma del magistrato Egli ha avuto anche il carattere.

Il carattere! E' questa per il magistrato la prima qualità professionale. Per il magistrato amministrativo che non è chiuso come il magistrato ordinario nella *turris eburnea* delle sue funzioni, per il magistrato amministrativo che non ha avuto una formazione professionale negli anni giovanili, che non ha una preparazione specifica, che deve spesso mantenere rapporti di lavoro con l'Amministrazione attiva, il carattere è il fondamento di tutto, il carattere è l'unico usbergo contro ogni deviazione.

Circa venti anni fa, quando io giunsi qui dalla Provincia, fui assegnato alla V Sezione, dove una corona di elettissimi magistrati circondava Alberto Pironti, figura gigantesca di funzionario e di magistrato amministrativo. Fra questi uomini era allora Renato Malinverno, che io imparai a conoscere e ad ammirare. Mi colpì l'ansia con la quale Egli voleva vedere il fondo delle cose, l'interesse che destavano in lui tutte le questioni giuridiche, il bisogno di adattare la decisione alle esigenze sostanziali della Giustizia.

Poco dopo Egli venne qui e, salvo una breve perma-

nenza alla Prima Sezione quale presidente, qui è sempre rimasto da consigliere e da presidente.

Nelle sue decisioni ed in tutta la sua attività come componente del Collegio e come presidente ha sempre avuto di mira l'affermazione della Giustizia per attuare, superando ogni superfluo formalismo, una intransigente ma umana affermazione dei valori etici nella vita della Pubblica Amministrazione e nei rapporti tra l'Amministrazione stessa ed i cittadini.

Presidente Malinverno, è triste per te ed è triste per noi: Tu discendi da questo seggio che hai onorato. Puoi scendere con la testa alta e con la fronte serena. Ricca, operosa, splendente è stata la tua giornata, tutta dedicata al servizio della Giustizia e dell'Amministrazione. Più ricca e più splendente ancora è la tua esperienza interiore, giacchè hai potuto formare in te una personalità eccezionalmente elevata di Magistrato amministrativo, lasciando in noi tutti, che ti conosciamo, ti ammiriamo e ti amiamo, un ricordo che non si cancella, un esempio che non si dimentica, una luce che non si spegne.

Ti accompagnino per l'ulteriore corso della tua vita, che sarà ancora a lungo operosa e che ti auguriamo sempre serena insieme con le persone a te care i nostri voti più affettuosi ».

Avevano anche pronunciato parole di saluto il collega avv. Inglese e l'on. avv. Persico, per il Foro.

*Rinnoviamo qui il nostro saluto ai due insigni magistrati ed esprimiamo la nostra certezza che la IV Sezione, la cui presidenza fu già tenuta da uomini come Silvio Spaventa, Ferdinando Rocco, Renato Malinverno, continuerà sotto la guida, del presidente Papaldo a segnare, con la sua giurisprudenza, le tappe più importanti del progresso della giustizia amministrativa.*

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**CASSAZIONE - Inammissibilità del ricorso - Sentenza di merito fondata su più ragioni giuridiche indipendenti - Ricorso contro una sola di esse - Mancanza di interesse - Inammissibilità.** (Cass., Sez. III, Sent. n. 220-49 - Pres.: Valenzi, Est.: Duni, P. M.: Vitanza - Luise contro Luise).

La sussistenza dell'interesse a proporre ricorso per cassazione è indipendente dalla fondatezza della impugnazione ed è correlativa alla sussistenza di una utilità giuridica per la parte, che va riguardata in relazione alla ipotesi di accoglimento del ricorso.

Mancando l'interesse, il ricorso per cassazione non è esaminato nel merito, sì che deve essere dichiarato inammissibile e non rigettato.

E' inammissibile per mancanza di interesse il ricorso per cassazione col quale si denunciano violazioni di legge inerenti ad una sola delle varie ragioni giuridiche su ciascuna delle quali, indipendentemente dalle altre, il giudice di merito ha fondato la propria decisione, la quale, pertanto, deve restare ferma.

*Interessante decisione che chiarisce e coordina concetti già accolti in precedenti, e soprattutto quello dell'interesse a ricorrere, il quale è dato dalla sussistenza di una utilità giuridica per la parte nell'ipotesi dell'accoglimento del ricorso.*

*Il concetto di utilità già accolto per caratterizzare l'interesse che legittima al ricorso nel campo amministrativo, si presenta così anche nel campo del processo ordinario. Di modo che può pensarsi che si tratti in sostanza dello stesso principio riguardato da due diversi punti di vista.*

*In realtà è da ritenersi che il concetto di utilità sia ben diverso e distinto nei due campi. Nel campo amministrativo infatti l'esame dell'interesse è fatto dal punto di vista sostanziale: si ricerca se, in fatto, il ricorrente può sperare in qualche pratica ed effettiva utilità dell'accoglimento del ricorso (la c. d. prova di resistenza è l'indice più caratteristico di ciò). Mentre nel campo del processo civile l'interesse che viene considerato è quello processuale: quello cioè di ottenere una pronuncia favorevole ai fini della conclusione del processo, nella specie di ottenere la cassazione della sentenza contraria al proprio assunto processuale.*

*Ora, pur nell'apparente somiglianza delle espressioni, la sentenza attuale adombra, come già le precedenti citate appresso questa limitazione dell'esame al fine processuale e nella specie alla ri-*

*mozione o cassazione di una sentenza che costituisce ostacolo ai fini della soluzione del processo desiderata.*

*Infatti è palese che l'esame non si estende all'interesse effettivo e sostanziale, ma si limita il S. C. a vedere se dall'accoglimento del ricorso possa derivare la cassazione della sentenza impugnata e nega l'interesse del ricorrente appunto perché non può esserci tale effetto, tale risultato processuale.*

*Il riconoscimento infatti del vizio denunciato farebbe cadere una delle ragioni su cui la sentenza si è fondata, ma lascerebbe sussistere le altre su cui la sentenza si è del pari — e in linea autonoma — fondata. Onde questa non potrebbe essere cassata.*

*Nelle decisioni precedenti la Cassazione aveva già insegnato che non ha interesse a ricorrere chi non è stato parte, sia pure illegittimamente, nel rapporto precedente (v. Cassaz., Sez. Un., 17 febbraio 1947, n. 219, in « Foro It. », 1947, I, 342, con nota di richiami): d'onde è evidente che l'interesse che manca qui non è quello sostanziale, che sussiste e in forma potente, bensì quello processuale, che non concerne chi, per qualsiasi motivo, è rimasto estraneo al processo.*

*Aveva precisato che non è ammissibile il ricorso di chi non denuncia una violazione di legge decisiva (e quindi tale da determinare l'effetto processuale della cassazione) (v. Cassaz. 26 marzo 1943, in Rep. « Foro It. », 1943-46 voce Cassaz. civile, 228); aveva dichiarato del pari inammissibile il ricorso di chi non risultava soccombente (anche se egli potesse dimostrare di avere un interesse sostanziale ad impugnare la sentenza processuale a lui favorevole) (v. Cassaz. 25 luglio 1938, in « Rep. Giur. It. », 1938, voce Cassazione civile, 111); e quello di chi lamentava l'omessa pronuncia su una istanza avversaria (Cassaz., 29 luglio 1947, n. 1218, in « Mass. Foro It. », 270).*

*Onde sembra che il concetto di utilità delineato coincida, in sostanza, pur appearing antitetico nella terminologia, con quello di interesse processuale delineato da parte della dottrina (v. ad es. SABATINI: Sul concetto di interesse processuale in « Riv. Dir. Proc. Civ. », 1946, 164 segg. e autori ivi citati).*

*La mancanza dell'interesse produce l'inammissibilità del ricorso. Nella giurisprudenza della Cassazione vi sono tre figure di non accoglimento del ricorso: la inammissibilità, la improcedibilità, la reiezione nel merito.*

L'inammissibilità, che abbraccia anche taluni casi che nella giurisprudenza del Consiglio di Stato darebbero luogo alla « irricevibilità » ad es. la scadenza del termine perentorio (v. Cassaz., 24 giugno 1947, in « Mass. Foro It. », 1947, 1017, col. 227) riguarda i vizi del ricorso antecedenti alla sua notifica; l'improcedibilità quelli sopravvenuti; la reiezione la decisione dopo l'esame del merito (v. Cassaz. 24 giugno 1947, n. 1107, in « Mass. Foro It. », 1947, 227).

In realtà tali figure, pur chiaramente definite, non sono così nettamente distinte come sembra e talora danno luogo a gravi dubbi: così in alcune sentenze si considera come motivo di inammissibilità e in altre di reiezione in merito la denuncia della sentenza per vizi non previsti dalla legge (v. Cassaz. 24 giugno 1947, n. 1007, cit. e contra Cassaz. 3 luglio 1947, n. 1039, in « Mass. Foro It. », 1947, 235).

Comunque può dirsi pacifico, come confermato dalla sentenza in esame, che il vizio della mancanza di interesse dà sempre luogo a pronuncia di inammissibilità. Ed è del pari pacifico che tale inammissibilità può essere rilevata di ufficio (v. per la pronuncia di inammissibilità per un caso di sopravvenuto difetto di interesse (per transazione) Cassaz. 9 maggio 1947, n. 718, in « Mass. Foro It. », 1947, 164) (V. S.).

**IMPIEGO PRIVATO - Malattia - Corresponsione di stipendi durante il periodo di malattia cagionata dal fatto di un terzo - Rivalsa dell'imprenditore - Inammissibilità.** (Corte di Cass., Sez. III, Sent. n. 1174-48 - Pres.: Valenzi, Est.: Fierimonte, P. M.: Verde - Comune di Milano contro Moneta).

L'Ente pubblico o privato che abbia corrisposto ad un suo impiegato rimasto infortunato a seguito di fatto illecito altrui, gli stipendi durante il periodo della inabilità temporanea assoluta e in dipendenza delle clausole contenute nel proprio regolamento, ovvero nel proprio contratto di lavoro, non ha diritto a richiedere all'autore del fatto illecito il risarcimento dei danni commisurati agli stipendi pagati a vuoto al proprio dipendente, senza potersi giovare della sua capacità lavorativa, nè sotto il profilo di una azione diretta ovvero di un'azione di indebito arricchimento, o di un'azione surrogatoria.

Esiste altro precedente analogo nella sentenza n. 1718, del 1938, della stessa Corte di Cassazione. Ma la manifestazione giurisprudenziale più chiara su questo punto si è avuta con la sentenza n. 829 del 1936, resa dalla stessa terza Sezione della Corte Suprema in causa Comune di Milano contro Cantini. In questa sentenza la Corte affermava che « il danno risentito da un Comune per aver dovuto corrispondere ai congiunti la pensione privilegiata per la morte di un suo dipendente avvenuta per causa di servizio e per colpa di un terzo non è conseguenza diretta e immediata del fatto colposo di costui e quindi non è risarcibile. Nè spetta al Comune il diritto di rivalsa sotto il pro-

filo della surrogazione legale, in quanto corrispondendo la pensione privilegiata il Comune non paga un debito altrui ma adempie ad un obbligo esclusivamente proprio ».

Questi principi sembra che siano pienamente applicabili anche nei confronti dello Stato, nel senso che l'Amministrazione non può agire a carico di colui che è responsabile del danno fisico di un suo impiegato, nè per recuperare stipendi corrisposti a vuoto, e cioè per il periodo della malattia, nè per farsi rimborsare delle somme pagate a titolo di pensione, ordinaria o privilegiata. Questo difetto di legittimazione attiva vale, non solo per le azioni da esercitarsi in sede civile, ma anche per le azioni civili da esercitarsi in sede penale, sì che è esclusa la possibilità per l'Amministrazione di costituirsi parte civile, per il recupero delle suddette somme nei procedimenti penali a carico di responsabili di reati a danno dei propri dipendenti. E' analogamente esclusa, come è naturale, la possibilità di costituirsi parte civile in procedimenti del genere, allo scopo di ottenere il risarcimento di danni subiti, a causa dello stesso fatto, da cose dell'Amministrazione, in quanto la azione civile può esercitarsi solo per i danni derivanti dal fatto ipotizzato come reato (lesioni colpose, omicidio colposo, ecc.) e non dal fatto materiale.

**LEGGI-DECRETI E REGOLAMENTI - Pubblicazione - Decreti che riguardano singole persone - Prezzi - Calmieri - Mutamento della situazione del mercato.** (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 81-1949 - Pres.: Zappulli, Est.: Gualtieri, P. M.: Cigolini - Bisleri contro Bignami).

I decreti che riguardino singole persone e la cui conoscenza non interessi perciò la generalità dei cittadini, devono, per divenire obbligatori, essere comunicati direttamente agli interessati e non già pubblicati a mente dell'art. 1 delle disposizioni sull'applicazione della legge in generale.

I provvedimenti adottati dalle autorità competenti per disciplinare i prezzi di vendita delle merci non possono divenire automaticamente inefficaci per sopravvenuti mutamenti, nella situazione del mercato.

Entrambe le massime ci sembrano assolutamente esatte. In ordine alla prima, deve rilevarsi che, per provvedimenti diversi dalle leggi, i dubbi sulla necessità della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, come condizione indispensabile della loro obbligatorietà, sono sorti solo in relazione ai regolamenti ministeriali, e cioè a provvedimenti che, se pur emessi nella forma del decreto ministeriale, hanno però sostanza normativa.

In proposito osserviamo che anche per tali regolamenti la Corte Suprema, con sentenza a Sezioni Unite del 27 ottobre 1926 (V. in « Giur. It. », 1927, I, 1, 392) ha escluso la necessità della pubblicazione, reputando all'uopo necessario e sufficiente che i decreti ministeriali contenenti tali regolamenti venissero, in qualsiasi modo idoneo, portati « a cognizione degli interessati singoli o della ge-

neralità o pluralità indeterminata di cittadini a cui si riferiscono ». Analogo indirizzo fu seguito in passato dal Consiglio di Stato (Sezione V, 9 luglio 1932, in « Rivista Dir. Pubbl. », 1932, II, 642 e 11 gennaio 1935, ibid. 1935, II, 191) che peraltro recentemente cambiò giurisprudenza con decisione della IV Sezione, 20 giugno 1945 (in « Giur. It. », 1946, III, 90). Sull'argomento vedi da ultimo una nota del GIONFRIDA in « Archivio di Ricerche Giuridiche », 1949, Fasc. I, pag. 27.

In ordine alla seconda massima, potrebbe pensarsi che essa sia in un certo contrasto con un'altra sentenza della Corte Suprema, n. 471/48, nella quale si afferma che « ancorchè non abrogata una legge può divenire transitoriamente inefficace, se, per forza maggiore e per cause insuperabili e generali ne è divenuta assolutamente impossibile la attuazione » (su questa sentenza V. « Rassegna mensile », 1948, Fasc. 6, pag. 6). Riteniamo per altro che questo contrasto in effetti non sussista in quanto i mutamenti della situazione di mercato potranno rendere difficile e gravosa l'osservanza dei provvedimenti dell'autorità in materia di prezzi ma non impossibile, nel senso giuridico di questa parola.

Sulla efficacia di questi provvedimenti in materia di prezzi, non appare dubbio che essi, essendo emanati in base a precise deleghe legislative, abbiano forza di legge.

Lo stato della legislazione in proposito è il seguente.

Il primo provvedimento relativo alla disciplina dei prezzi fu il regio decreto-legge 5 ottobre 1936, n. 1746; questo decreto fu sostituito dal regio decreto-legge 16 giugno 1938, n. 1387. Con il regio decreto-legge 19 giugno 1940, n. 953, fu stabilito un blocco rigido di tutti i prezzi, senza alcuna possibilità di deroga. Tale blocco fu riconfermato e prolungato per tutta la durata della guerra con il decreto-legge 12 marzo 1941, n. 142. E' in questo decreto che, per la prima volta, in analogia a quanto praticato per i contratti di affitto e per i contratti di lavoro, si stabilisce la proroga legale dei contratti di fornitura di energia elettrica, acqua e gas, alle stesse condizioni vigenti al momento in cui il blocco era intervenuto.

Con il decreto-legge 9 dicembre 1941, n. 1456, in conformità a quanto già disposto per i prodotti agricoli ed alimentari, fu conferita al Ministro per le corporazioni la facoltà di stabilire i prezzi massimi delle merci, dei prodotti e dei servizi, allo scopo di consentirne l'aumento, in relazione agli aumentati costi di produzione.

Da questo momento, sembra quindi che si sia sostituito al blocco rigido una disciplina generale dei prezzi, con esclusione assoluta della libera contrattazione, per tutte le merci, i prodotti e i servizi. Con il decreto-legge 11 marzo 1943, n. 100, questa disciplina generale viene prorogata fino a sei mesi dopo la cessazione dello stato di guerra, richiamandosi espressamente nella legge di proroga le norme che conferivano ai Ministri competenti la facoltà di stabilire prezzi massimi.

Con il decreto-legge 19 ottobre 1944, n. 347, viene istituito il Comitato interministeriale per il coordinamento e la disciplina dei prezzi conferen-

dogli il potere di « determinare i prezzi di qualsiasi merce . . . nonché i prezzi dei servizi e delle prestazioni, e modificare, se del caso, quelli già fissati dalle competenti autorità ».

Col decreto-legge 23 aprile 1946, n. 363, si prevede, per la prima volta, la possibilità del ritorno alla libera contrattazione per alcune merci e prodotti. L'art. 6 di tale decreto, infatti, dispone il ritorno a tale libera contrattazione per tutte quelle merci e prodotti per i quali il Comitato, entro due mesi, non avesse stabilito, con provvedimenti specifici, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, che dovevano continuare ad avere applicazione i prezzi massimi fissati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 347 del 1944.

Con decreti legislativi 8 ottobre 1946, n. 278, 28 dicembre 1946, n. 566 e 29 giugno 1947, n. 545, il blocco dei prezzi, con le modificazioni soprariferite, fu prorogato fino al 30 settembre 1947. Dopo questa data nessuna ulteriore proroga espressa è intervenuta.

Peraltro, prima della data medesima, è stato emanato il decreto legislativo 15 settembre 1947, n. 896, intitolato « Nuove disposizioni per la disciplina dei prezzi ». Questo decreto riconferma il mantenimento in funzione del Comitato interministeriale dei prezzi ed i suoi poteri, quali risultano dalle citate disposizioni legislative; stabilisce che i provvedimenti del Comitato, che determinano i prezzi, acquistano efficacia mediante la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale; dispone che i prezzi così determinati, siano sostituiti di diritto nei contratti, se più favorevoli ai consumatori; commina pene per chiunque li violi; dispone infine che i prezzi fissati prima della sua entrata in vigore possono essere variati solo con deliberazione del Comitato.

In base a quanto sopra sembra si possa affermare che il Comitato interministeriale (e nell'ambito della provincia il Comitato provinciale) abbia i seguenti poteri:

a) determinare i prezzi delle merci, dei prodotti, dei servizi, e delle prestazioni che non siano stati in precedenza determinati con atti di autorità;

b) modificare i prezzi che fossero stati comunque determinati con atti autoritativi (compresa la legge).

Non sembra invece che il Comitato possa ripristinare la libera contrattazione in relazione ad alcuni o a tutti i prodotti, merci o servizi.

**NOTIFICAZIONE - Notifica per posta - Avviso di ricevimento.** (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 153-49 - Pres. ed Est.: Zappulli, P. M.: Criscuoli - Alloci contro Papalini).

E' nulla la notificazione di un atto per mezzo del servizio postale, quando all'originale dell'atto di notificazione non sia allegato l'avviso di ricevimento.

Giurisprudenza costante della Corte Suprema; ai fini della osservanza del termine, è opportuno tener presente che vale il giorno segnato nel timbro postale apposto sulla cartolina di ritorno.

**PERENZIONE - Estinzione del processo - Per mancata presentazione delle parti nel corso del giudizio - Irrevocabilità dell'ordinanza.** (Corte di Cass. Sezione III, Sent. n. 1961-48 - Pres. : Colagrosso, Est. : Petrella, P. M. Mirto - Bisogno contro Cavuoto).

Non è revocabile l'ordinanza di estinzione del processo emessa a norma dell'art. 309 Codice procedura civile.

*Giurisprudenza costante della Cassazione. In senso conforme v. Cassaz. 1° ottobre 1947, n. 1580 in « Mass. Foro It. » 1947, 355.*

*L'indirizzo della Cassazione sembra da approvarsi poiché con la declaratoria di estinzione del processo il giudice si spoglia di ogni potere, nè la legge conferisce alle parti nessun potere di reclamo o di impugnativa posto che l'art. 309 Codice procedura civile esclude espressamente ogni impugnazione contro la ordinanza stessa, a differenza di quanto è invece detto per gli altri casi di estinzione disciplinati dall'art. 308 e precedenti Codice procedura civile.*

*Sulla reclamabilità al Collegio della ordinanza di estinzione emanata fuori udienza (v. Cassaz., 19 agosto 1948, n. 1521 in « Mass. Foro It. », 1948, 316 e in dottrina in senso contrario ANDRIOLI in « Giur. Compl. Cassaz. Civ. » XV, 59, (con riferimento all'ordinanza in sede di appello).*

**REQUISIZIONI - Di immobile - Adottata sotto l'imperio della r.s.i. - Revocabilità.** (Corte di Cass., Sez. Unite. Sent. n. 1485-48 - Pres. : Pellegrini, Est. : Felici, P. M. : Santoni - Portaluppi contro Soc. An. Galtruccio).

La requisizione di immobile può essere dichiarata priva di effetti giuridici dalla autorità giudiziaria ordinaria a norma del decreto legislativo 4 gennaio 1946, n. 3, senza che sia invocabile il principio della normale irrevocabilità degli atti amministrativi.

*Naturalmente, tale dichiarazione da parte della Autorità giudiziaria ordinaria è limitata solo ai provvedimenti di requisizione previsti nel primo comma dell'art. 1 del citato decreto legislativo 4 gennaio 1946, n. 3, e sempre che non sia intervenuto, nei termini, il decreto di convalida previsto dalla stessa norma.*

*Se invece si tratta di provvedimenti di requisizione adottati dagli organi della Pubblica Amministrazione preesistenti alla sedicente r.s.i., l'Autorità giudiziaria non può procedere a dichiarazione di inefficacia, essendo sottratto alla sua competenza il sindacato sul concorso delle circostanze previste nell'ultima parte del secondo comma del citato articolo 1 (e cioè se i provvedimenti siano stati disposti nell'esclusivo interesse del servizio pubblico) essendo tale sindacato devoluto agli organi della giustizia amministrativa competenti.*

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ - Occupazione per esecuzione di opere militari. Durata - Termine per lo inizio e il compimento della procedura e dei lavori.** (Trib. Cagliari, 15 settembre 1948 - Sisto contro Ministero Difesa-Esercito).

L'art. 73 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità, in virtù del quale le occupazioni temporanee non possono essere protratte oltre il termine di due anni dal giorno in cui ebbero luogo, non è applicabile alle occupazioni disposte per l'esecuzione di opere militari. L'occupazione per l'esecuzione di tali opere è invece regolata dall'art. 76 della legge anzidetta che non pone limiti di tempo in quanto l'occupazione costituisce la prima fase della procedura espropriativa che è certa ed immancabile.

Il termine per l'inizio ed il compimento della procedura di esproprio è stabilito, ai sensi dell'art. 13 della legge, nell'atto stesso in cui si dichiara l'opera di pubblica utilità; ma nelle espropriazioni per opere militari regolate dagli articoli 74 e 75 della legge non si richiede che il provvedimento che dichiara l'opera di pubblica utilità contenga un termine per il compimento delle opere militari e della procedura espropriativa. Il capovero infatti dell'art. 75 nel richiamare le norme da applicare non menziona quelle del capo 2° del titolo I in cui appunto è contenuto l'art. 13. Il giudice quindi non può imporre per la definizione di detta procedura di espropriazione e per il compimento delle opere un termine che la legge non ha voluto stabilire.

*La prima massima è conforme alla più recente e dominante giurisprudenza.*

*Dopo la sentenza della Cass., I sez. civ., 14 giugno 1930, Min. Guerra e Finanze contro Papurello ed altri, in « Giur. OO. PP. », 1931, I, 180, la quale aveva affermato sostanzialmente che anche alle espropriazioni per necessità militari si applicano i termini prefissi in via generale per tutte le espropriazioni, il Supremo Collegio cambiò decisamente giurisprudenza.*

*Infatti le Sezioni Unite (con sentenza 16 giugno 1932, n. 2287, Muti-Bussi contro il Ministero*

*Aeronautica, in « Giur. OO. PP. », 1932, I, 436), fissò il principio che « il termine di due anni, che è improrogabile nelle occupazioni di urgenza (articoli 71 e 73 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità), non riguarda la occupazione dei beni necessari per opere militari (articoli 74 e 76 della legge citata) », sostanzialmente per le ragioni che sono riportate nella massima surriferita.*

*Ancora, con sentenza 12 giugno 1939, n. 1973 (Min. Guerra contro Anzil, in « Giur. OO. PP. », 1939, I, 702) il Supremo Collegio ribadì il principio sopra richiamato; e in senso conforme si sono pronunciate talune magistrature od organi giurisdizionali di merito: Giunta Arb. Espr. Aer. Bologna 26 giugno 1940, Min. Aeronautica contro Cella, in « Rep. Foro It. », 1941, 520, n. 8; Trib. Venezia 2 dicembre 1938, Mumelter contro Ministero Guerra, ivi, 1939, 637, n. 111, e Appello Napoli 6 marzo 1939, in « Rel. Avv. gen. Stato », 1930-41, vol. I, n. 410.*

*In dottrina si vedano in senso conforme L. (MALPELI), in « Giur. OO. PP. », 1932, I, 703 e CARUGNO: L'espropriazione per p. u., leg. XIV, n. 9; ma contra SABBATINI-BIAMONTI: in Comm. alle leggi per espropriazioni per p. u., vol. II, pag. 538, e soprattutto PETROCCHI, in « Giur. OO. PP. », 1939, III, 65 e 1940, I, 1 e 17.*

*Sulla seconda massima, invece, si veda in senso contrario la citata sentenza della Cass. 14 giugno 1930. Nè tale pronuncia appare in contrasto con le successive sentenze, pure citate, le quali riguardavano un diverso oggetto.*

*Conforme alla pronuncia in esame la nota redazionale in « Giur. OO. PP. », 1931, I, 180, sia per la ragione addotta nella massima, sia perchè l'art. 74 richiama soltanto l'art. 11 e non anche l'art. 13 della legge sulle espropriazioni, dal che si vorrebbe far discendere la sicura volontà del legislatore di lasciare in questa materia ampia libertà di azione alle Amministrazioni militari.*

*Al contrario principio fissato dalla Cassazione aderiscono invece in dottrina, oltre il PETROCCHI: op. cit.; il SABBATINI-BIAMONTI: op. cit., vol. I, pag. 345 e il CARUGNO: op. cit., cap. II, n. 18. (N. G.).*

**IMPOSTE E TASSE - Imposte doganali - Merci introdotte nel territorio doganale in esenzione - Vendita che importi mutamento di destinazione - Imponibilità.** (Trib. Civile di Roma, Sez. I, Sent. 24 luglio 1948 Provenzale contro Dogana di Roma).

Qualora la destinazione della merce configuri un elemento rilevante ai fini dell'obbligazione tributaria e la merce stessa sia importata in esenzione per una data destinazione, il mutamento di questa e l'adibire essa merce ad un uso che, *iuxta legem*, fa venir meno l'esenzione, cioè ad un uso che costituisce condizione di tassabilità, importa il sorgere dell'obbligazione tributaria nel momento in cui quel mutamento avviene ed a carico di colui che lo pone in essere.

Vale la pena di soffermarsi sull'importante questione decisa dal Tribunale di Roma (in pieno accoglimento della tesi erariale) per quella parte nella quale affronta, in succinti ma esatti termini, la configurazione teoretica del fenomeno dell'insorgenza dell'obbligazione tributaria.

La sentenza ha, correttamente, generalizzato, con la massima riferita, la questione decisa, la quale traeva origine dall'assoggettamento all'imposta, di una partita di materiali introdotta nel territorio doganale italiano, dagli alleati in veste di occupanti e poi venduta ad una ditta privata per uso del suo commercio.

Infatti, le imposte doganali rientrano nel novero delle imposte di consumo (cfr. CUTRERA: Diritto Doganale italiano, Milano, 1931, pagg. 16, 17; GIANNINI: Istituzioni di diritto tributario, Milano, 1943, pagg. 448, 455); e si ritiene, comunemente, che l'obbligo del pagamento delle imposte stesse, sorga per effetto del passaggio della linea doganale, in relazione alla destinazione (presunta *juris et de jure*, salvo eccezioni stabilite dalla legge) al consumo, nell'interno dello Stato o all'estero.

Ora è evidente che l'occupante del territorio doganale trasporta i mezzi (bellici o i rifornimenti) per diritto di guerra e non certo per destinarli al consumo in senso tributario. Ma se quei beni vengono poi destinati al consumo, si determina un'interversione del titolo dell'introduzione nel territorio doganale, dal momento in cui i beni stessi vengono in possesso del consumatore o degli intermediari.

Nè varrebbe sostenere la non daziabilità delle merci che hanno già attraversata la linea doganale. Non è questo, certamente, un principio della nostra legislazione, la quale, anzi, contiene molteplici norme ricollegabili al principio opposto: basti ricordare quelle degli articoli 92, 96 e 102 della legge 25 settembre 1940, n. 1424.

Orbene, la configurazione teoretica adottata dalla sentenza del Tribunale di Roma, nel senso che « il mutamento di destinazione fa venir meno la esenzione di cui la destinazione precedente potesse beneficiare e determina l'insorgenza dell'obbligazione tributaria », sembra scientificamente ineccepibile, e, per ciò stesso, generalizzabile per tutti i

casi nei quali la destinazione rappresenti un elemento rilevante, ai fini dell'esenzione, e detta destinazione, venga, dopo il passaggio della linea doganale, a subire un mutamento.

Meno esattamente ebbe a decidere, pur pervenendo all'identica conclusione specifica, la Corte d'Appello di Torino, ritenendo che: « ove si tratti di merce estera regolarmente importata, secondo la relativa dichiarazione di uso, in esenzione o riduzione di dazio, il diverso uso fattone in concreto, fa rivivere il rapporto tributario, quando la destinazione effettiva importi, per sé stessa, un regime fiscale più rigoroso » (App. Torino, 30 settembre 1946, in « Giur. It. », 1947, II, 44, con nota di B. Giussani).

Si può, al riguardo, rilevare che il mutamento di destinazione determina non già la riviviscenza ma l'insorgenza del rapporto tributario; poichè in virtù di quel mutamento, si perfeziona, per la prima volta, la situazione di fatto che è il fondamento del rapporto stesso.

Invero, tale situazione di fatto si compone di due elementi oggettivi: il passaggio della linea doganale e la destinazione della merce al consumo. Ma, per ciò stesso, essa può perfezionarsi in due tempi: verificandosi il primo, con il passaggio della linea, con destinazione esente; il secondo, con il mutamento della destinazione e la congiunzione dell'elemento sopravveniente (destinazione al consumo) all'evento già verificatosi (passaggio della linea doganale).

Così è stato affermato l'obbligo del pagamento del dazio di confine, per le vendite effettuate dagli Alleati in favore dell'Azienda di Stato A.R.A.R. (Circolare 1870, div. II a B - 16 luglio 1945 e decreto ministeriale 30 gennaio 1946). A fortiori deve ritenersi applicabile il dazio di confine quando siansi verificate alienazioni a favore di ditte private.

L'importanza del tema esige una tecnica impostazione, appunto per la generalizzazione di cui è suscettibile il fenomeno dell'interversione del titolo dell'introduzione in franchigia.

La specie sottoposta all'esame del Tribunale suggeriva, peraltro, anche un sussidiario ordine di considerazioni, valevoli soltanto per la immissione al consumo di merci introdotte in franchigia dall'occupante; considerazioni che il Tribunale, ritene, evidentemente, assorbite dall'accoglimento della più ampia tesi suesposta.

L'introduzione delle merci, nel territorio doganale, da parte dell'occupante, gode, invero, di franchigia non soltanto in relazione al fine eccezionale (uso bellico e non consumo in senso tributario): ma, altresì, sotto il profilo dell'esenzione soggettiva.

Il territorio doganale dello Stato non subisce alterazioni durante il regime di occupazione. Le leggi che continuano ad applicarsi sono quelle dello Stato occupato, in siffatta materia, poichè la sovranità dell'occupante coesiste con quella dello Stato occupato, limitatamente agli scopi delle operazioni belliche; non vi si sovrappone; tanto meno, per l'applicazione di tributi, in quanto espressamente

vietato dallo Annèe della II e IV Convenzione dell'Aja (artt. 48, 49). La dottrina internazionalistica è pacifica al riguardo. (Oltre la ricapitolazione della dottrina, in « Contrappunti ecc. » in questa Rassegna, 1949, n. 1, vedasi anche la perspicua decisione del Consiglio di Stato, Sez. 4<sup>a</sup>, 27 luglio 1946, n. 246. Rullo contro Ministero del Lavoro). Ma questa stessa configurazione porta a formulare un'esenzione soggettiva per i portatori della sovranità dello Stato occupante, non senza soggiungere che, secondo il diritto italiano perfino i viaggiatori stranieri godono dell'esenzione per i loro oggetti, limitatamente ai bisogni ed agli scopi della loro permanenza nello Stato, quasi accessori

della personalità del proprietario (cfr. Disp. prelim. alla tariffa generale, art. 70).

E' pertanto evidente che — ammessa, in generale, l'applicazione dell'imposta anche dopo il passaggio della linea doganale — il trasferimento, da parte di soggetti esenti, in favore di soggetti non esenti, determini sempre l'insorgenza del rapporto tributario (indipendentemente dalla variazione di destinazione oggettiva), attraverso un processo nel quale è riconoscibile la costituzione della situazione di fatto, mediante congiunzione degli elementi: attraversamento della linea (in precedenza verificatosi) e possesso (attuale) della merce da parte di soggetto non esente. (D. A. Foligno).

# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

1949

**1. Legge 14 febbraio 1949 n. 40.** (G. U., n. 51): *Provvedimenti per gli assuntori delle Ferrovie dello Stato.* —

La legge tende alla perequazione delle retribuzioni degli assuntori in relazione agli aumenti di stipendio e paghe concessi ai dipendenti dell'Amministrazione ferroviaria. Con questo provvedimento è peraltro riconfermata la natura di appaltatori di pubblico servizio propria degli assuntori ferroviari, i quali non sono impiegati dello Stato. Ciò non esclude, come è noto, nè la loro qualità di pubblici ufficiali, in relazione alle funzioni da essi espletate, nè la possibilità di una loro difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 44 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611, potendo ben rientrare, a questi effetti, nella categoria degli *agenti* prevista dall'articolo medesimo.

**2. Decreto dell'Alto Commissario per l'alimentazione 10 febbraio 1949.** (G. U., n. 52): *Disciplina delle attività nette residue delle gestioni direttamente condotte dalle Sezioni provinciali dell'alimentazione.* —

Nessun dubbio sembra possibile sulla perfetta legittimità e costituzionalità di questo decreto ministeriale, in quanto esso non è che un regolamento interno di organizzazione dei servizi dell'alimentazione. Invero, l'autonomia contabile ed amministrativa concessa alle SEPRAL non attribuisce a queste personalità giuridica, nè incide sul fatto che esse sono inquadrare burocraticamente nell'organizzazione dei servizi della alimentazione suddetti. La pubblicazione di questo decreto sulla *Gazzetta Ufficiale* non era pertanto indispensabile, essendo esso destinato a esercitare i suoi effetti nell'ambito interno dell'Amministrazione.

**3. Legge 23 febbraio 1949, n. 43.** (G. U., n. 54): *Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per lavoratori.* —

Ci limitiamo per ora ad un sommarissimo esame di questo importante provvedimento legislativo, riservandone uno più approfondito quando saranno state emanate le norme regolamentari, integrative e complementari, previste nell'art. 28.

Le questioni più importanti che sorgono in relazione a questa legge, sono quelle relative alla natura giuridica degli organi e degli istituti creati dalla legge medesima.

Mentre, invero, nessun dubbio sembra possibile sul carattere di organo dello Stato (organo della

Amministrazione *diretta* dello Stato) spettante al Comitato previsto nell'art. 1 il quale appare un organo collegiale di amministrazione attiva, analogo ad altri già esistenti nel nostro ordinamento giuridico, non altrettanto chiara appare la natura della «Gestione IAN-Casa» prevista dall'art. 2.

Premettiamo, infatti, che non può escludersi in questa il carattere di organo dello Stato (organo dell'Amministrazione *indiretta*) per il solo fatto di essere dotata di personalità giuridica propria; da ultimo la Corte di Cassazione, con sentenza delle S. U. del 22 maggio 1948, n. 781, (in «Giur. It.», 1948-I, 1, 434) ha invero affermato che personalità giuridica e inquadramento nella organizzazione amministrativa dello Stato non sono qualità incompatibili tra loro, in questo seguendo una dottrina scarsa ma autorevole, e particolarmente importante in Germania. Vero è che contro questa sentenza si è schierato subito il Ranalletti (*ibid.* I, 1, 465), ma non può dirsi che le argomentazioni portate da quest'ultimo siano decisive. D'altra parte, esempi di organi dello Stato con personalità giuridica esistono nel diritto positivo italiano, e il più noto di essi è quello dell'Azienda delle foreste demaniali.

Se, quindi, per stabilire il carattere di organo della Amministrazione diretta o indiretta dello Stato non è decisiva l'assenza o meno delle personalità giuridiche, gli altri criteri comunemente adottati per stabilire tale carattere sembra portino a concludere che esso effettivamente spetti alla Gestione INA-Casa. Non v'è dubbio, invero, che i compiti demandati alla Gestione siano di carattere strettamente statale (incremento della occupazione operaia, attraverso la costruzione di case per eliminare la crisi edilizia); d'altra parte i mezzi finanziari di cui la Gestione INA-Casa dispone provengono o direttamente dallo Stato o da entrate che hanno un'evidente natura tributaria. Nè è da trascurare le altre norme della legge in esame che concedono alla Gestione un trattamento tributario in tutto analogo a quello delle Amministrazioni dello Stato.

L'unico elemento serio che si trae dalla legge in contrasto alla tesi secondo la quale la gestione in parola sarebbe un organo dell'Amministrazione indiretta dello Stato è che essa è costituita non presso un'Amministrazione statale, ma presso l'INA, sul cui carattere, completamente distinto dallo Stato, non sono possibili discussioni. Contro questo argomento può rilevarsi che dai lavori preparatori della legge (V. in «Le Leggi», 1949, pag. 156 e segg.) risulta che la costituzione della Gestione presso l'INA è dovuta

solo alla necessità di valersi della organizzazione tecnica di questo istituto, che si è ritenuto più attrezzato di quello che potesse essere un Ministero.

Ciò stante, non essendovi cioè incompatibilità tra la concessione alla gestione della personalità giuridica e il suo riconoscimento come organo dello Stato, riteniamo che, ad eliminare ogni dubbio in proposito, possano ben giovare delle norme che siano emanate in esecuzione della delega legislativa prevista dall'articolo 28, norme con le quali si chiarisca che questa Gestione, che adempie a funzioni statali, che amministra denaro dello Stato e dei contribuenti, è regolata dalle disposizioni che regolano le Amministrazioni dello Stato, in quanto siano compatibili con le sue particolari caratteristiche, tra le quali disposizioni specialmente importanti sono quelle che concemono la rappresentanza e la difesa in giudizio.

Tanto premesso sulla natura giuridica della gestione, accenniamo ad altre importanti norme della legge. Dal combinato disposto degli articoli 14 e 17 emerge che il rapporto che si istituisce tra la gestione e l'assegnatario prima della stipulazione della compravendita e del passaggio definitivo di proprietà è un rapporto misto di elementi di diritto privato e di diritto pubblico. Vero è che non è prevista la decadenza dalla assegnazione se non per motivi di morosità, ma le limitazioni poste al trasferimento dei diritti spettanti all'assegnatario e la stessa natura

dell'assegnazione, che, benchè la legge non sia ancora esplicita in proposito, è da ritenersi in parte discrezionale, fanno fondatamente pensare che la gestione per ottenere lo sgombero dell'alloggio da parte dello assegnatario possa valersi del procedimento amministrativo proprio delle concessioni.

L'art. 23 attribuisce al Prefetto il potere di dichiarare la pubblica utilità, in relazione alla espropriazione di aree edificabili necessarie alla attuazione della legge. Può sorgere il dubbio sulla natura definitiva del provvedimento del Prefetto e sui relativi mezzi di impugnazione, dubbio che sarà opportuno chiarire in sede di norme integrative. In proposito va rilevato che una norma che attribuisca a questo provvedimento carattere definitivo sarebbe perfettamente legittima, in quanto non contrasterebbe con l'art. 113 della Costituzione che vieta di limitare la tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione, ma non la tutela di altro genere quale è quella che deriva dall'esperimento del ricorso gerarchico.

Nè può dirsi in contrasto con il detto art. 113, l'art. 27 della legge in esame, il quale subordina l'azione giudiziaria dei lavoratori contro la Gestione al previo esperimento del ricorso amministrativo, in quanto con questa norma non si viene ad escludere nè a limitare in alcun modo la tutela giurisdizionale ordinaria attribuita contro gli atti della gestione.

# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ACQUE PUBBLICHE. — I) Quale sia la situazione giuridica degli argini dei fiumi dell'Emilia in relazione alla notificazione estense del 15 febbraio 1853 (n. 11). — II) Se le concessioni fatte a precedenti titolari di antiche utenze gratuite, scadute in base al decreto-legge 25 febbraio 1924, n. 456, possano considerarsi rinnovazioni *ex lege* di tali precedenti utenze; e debbano perciò essere gratuite (n. 12).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — I) Se le Camere di commercio possano investire il loro patrimonio in obbligazioni dell'Istituto di credito per le Imprese di pubblica utilità (n. 74). — II) Quale sia l'inquadramento della Polizia ferroviaria, con particolare riguardo alla competenza a liquidare il trattamento economico agli eredi di un agente deceduto in servizio (n. 75).

APPALTI. — Quali siano i diritti di una ditta fornitrice verso l'Amministrazione, in relazione all'acquisto di brevetti che la Ditta stessa ha dovuto, per obbligo contrattuale, effettuare, per mettersi in condizione di adempiere esattamente alla fornitura (n. 102).

APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI. — Quali siano i limiti del potere di maggiorazione dei prezzi dei generi alimentari soggetti a disciplina dei consumi, con particolare riguardo agli Enti e alle Amministrazioni che possono beneficiare delle maggiorazioni stesse (n. 12).

AUTOVEICOLI. — I) Quale sia l'interpretazione dell'art. 3 del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 118, in relazione al decreto legislativo 21 gennaio 1945, n. 49 (n. 14). — II) Se sia lecito il recupero di autoveicoli venduti da fabbriche italiane alle forze armate tedesche da parte di amministrazioni militari italiane prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 118 (n. 15).

AVVOCATI E PROCURATORI. — Se l'insegnante elementare in servizio presso una Scuola statale possa esercitare il patrocinio avanti gli Uffici di conciliazione le Preture (n. 10).

BANCA. — Se possa compensarsi il debito derivante da una anticipazione bancaria effettuata da una filiale con il saldo attivo di un deposito in conto corrente esistente presso la Sede centrale a favore del debitore (n. 2).

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE. — Se sia applicabile l'art. 1467 Codice civile nel caso di concessioni di beni demaniali nelle quali il concessionario assuma un obbligo di *facere* (n. 16).

CONTABILITÀ DELLO STATO. — I) Se per i pagamenti di debiti scaduti di cui al decreto legislativo 8 maggio 1946, n. 428, possa farsi luogo ad emissione di ordinativi su aperture di credito a favore di funzionari delegati, quando il singolo pagamento non superi le L. 50.000, anche se l'ammontare dell'impegno di spesa superi tale cifra (n. 49). — II) Quale sia il significato di impegno di spesa (n. 49). — III) Quale sia la portata della comminatoria di estinzione dei crediti stabilita dal decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 656 (n. 49).

CONTRATTI AGRARI. — I) Se l'art. 4 del decreto legislativo 1° aprile 1947, n. 277, abbia convalidato il decreto interministeriale della r.s.i. 12 settembre 1944, n. 729, estendendone le disposizioni a tutto il territorio dello Stato (n. 10). — II) Se il decreto legislativo 1° aprile 1947, n. 277 possa applicarsi a contratti già estinti al momento della emanazione del decreto stesso (n. 11). — III) Quale sia l'interpretazione dell'espressione « locazioni in corso » agli effetti del decreto legislativo 5 aprile 1945, n. 157 (n. 10).

CONTRATTI DI GUERRA. — Quali siano i criteri di liquidazione dei contratti di guerra stipulati in Grecia, con particolare riguardo del valore della dracma (n. 7).

ENTI E BENI ECCLESIASTICI. — Se sia valida l'obbligazione assunta da un Ente ecclesiastico senza l'osservanza delle disposizioni del *Cocle juris canonici* (n. 5).

ESECUZIONE FISCALE. — Se i delegati esattoriali di cui all'art. 23 del Regolamento per la riscossione delle imposte dirette possono essere rappresentati e difesi in giudizio dell'Avvocatura dello Stato (n. 9).

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'.** —

I) Se dopo la soppressione dell'Alto Commissariato di Napoli sia ancora in vigore l'art. 3 della legge 11 aprile 1926, n. 752 (n. 33). — II) Se la procedura stabilita dal regio decreto 29 agosto 1919, n. 1841 possa applicarsi solo quando sui terreni occupati temporaneamente la Amministrazione abbia eseguito opere stabili che non intenda rimuovere (n. 31). — III) Se il decreto di approvazione dei piani di ricostruzione previsti dal decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 154 debba essere sempre emanato dal solo Ministro per i lavori pubblici (n. 32).

**FERROVIE.** — I) Se possa applicarsi il decreto legislativo luogotenenziale 17 agosto 1944, n. 189 al caso di perdita di cose moleggiate all'Amministrazione delle FF. SS. (n. 72). — II) A chi competa la spesa di modifica di opere relative ad una ferrovia in concessione rese necessarie da lavori di ampliamento della strada statale vicina (n. 71). — III) Se l'Amministrazione ferroviaria, che provvede direttamente all'assicurazione per gli infortuni sul lavoro dei suoi dipendenti, possa valersi dell'azione prevista dall'art. 1916 Codice civile (n. 73). — IV) Quale sia la natura giuridica delle indennità corrisposte dall'Amministrazione ferroviaria ai suoi dipendenti per infortuni sul lavoro (n. 73).

**GUERRA.** — Se la procedura del visto, regolata dagli articoli 12 e seguenti del regio decreto-legge 4 febbraio 1942, n. 11 modificato della legge di guerra possa applicarsi anche ai cosiddetti buoni di preferenza, buoni cioè che danno diritto a sottoscrivere nuove azioni (n. 97).

**IMPIEGO PUBBLICO.** — I) Se sia tassativo l'elenco dei reati la condanna per i quali comporta il licenziamento dei salariati dello Stato (n. 158). — II) Se il decreto legislativo 15 novembre 1946, n. 375 si applichi anche al caso di contrattisti ai quali sia stata intimata disdetta da organi della r.s.i. (n. 159). — III) Se siano annullabili gli impieghi presso la Croce Rossa e la G.R.A. (n. 160). — IV) Se l'insegnante elementare in servizio presso una scuola statale possa esercitare il patrocinio avanti gli Uffici di conciliazione e le Preture (n. 162). — V) Se il diniego del diritto al trattamento di quiescenza da parte dell'Amministrazione escluda l'applicabilità del decreto legislativo 6 febbraio 1936, n. 313 o se invece occorra per questo la decisione negativa della Corte dei conti (n. 161).

**IMPOSTE E TASSE.** — I) Se l'esenzione tributaria a favore degli immobili appartenenti a enti ecclesiastici e godenti del privilegio della extra territorialità si estenda anche alla imposta sugli spettacoli eseguiti da un cinematografo impiantato nei locali medesimi (n. 95). — II) Se sia ammessa la rivalsa tributaria (di diritto) a carico del consumatore e a favore del produttore di filati che paghi la relativa imposta di fabbricazione o se sia ammessa la sola rivalsa economica (n. 96). — III) Se per le imposte per le quali non è ammessa la rivalsa tributaria il fornitore dello Stato possa esercitare la rivalsa economica solo nei limiti previsti dalle norme sulla revisione dei prezzi (n. 96). — IV) Se l'art. 25 del decreto legislativo 3 gennaio 1947, n. 1, che regola l'imposta di fabbricazione sui filati, contempli due distinte ipotesi di reato o una sola (n. 97). — V) Se l'ordi-

nanza intendenzia che commina una pena pecuniaria per infrazione alle leggi tributarie ai sensi dell'art. 56 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, possa essere impugnata e con quali mezzi (n. 98).

**IMPOSTA SULL'ENTRATA.** — I) Se le norme del titolo quarto del Regolamento 26 gennaio 1940, n. 10, disciplinino un regime di esenzione tributaria per i passaggi di merci attinenti ad attività intermedia o se invece siano solo l'applicazione specifica di principi che regolano l'imposta sull'entrata (n. 11). — II) Quale sia la portata delle norme suddette in relazione ai passaggi di merci effettuati per mezzo di dipendenti o incaricati dagli intermediari previsti espressamente dalle norme medesime (n. 11).

**INFORTUNI SUL LAVORO.** — Se l'Amministrazione ferroviaria, che provvede direttamente all'assicurazione per gli infortuni sul lavoro dei suoi dipendenti, possa valersi dell'azione prevista dall'art. 1916 Codice civile (n. 10).

**LOTTO E LOTTERIE.** — Quale sia la natura giuridica e gli effetti del c. d. scasellamento (n. 4).

**NAVI.** — Se nell'ipotesi in cui vada smarrita la istanza in carta legale diretta al Ministero della marina per ottenere i benefici di cui al decreto legislativo luogotenenziale 10 ottobre 1945, n. 686, possa tenerne luogo la copia rimasta presso la Capitaneria di porto (n. 35).

**PROPRIETA' INTELLETTUALE.** — Se siano applicabili al Provveditorato generale dello Stato gli articoli 177 e 179 della legge 22 aprile 1941, n. 633, nel caso di pubblicazione di opere effettuata dall'Amministrazione suddetta (n. 5).

**REQUISIZIONI.** — Se ed in quali limiti possa usarsi la procedura del testo unico del 1910 per il recupero delle somme dovute allo Stato dal proprietario delle cose requisite a titolo di rimborso dell'importo delle migliorie eseguitevi (n. 66).

**RESPONSABILITA' CIVILE.** — Se sia risarcibile il danno subito da un autista denunciato per omicidio colposo e successivamente assolto con formula piena per essere stato privato della patente con provvedimento di polizia (n. 88).

**SOCIETA'.** — I) Se sia lecita la fusione di società nazionali con società straniere (n. 10). — II) Se possa recuperarsi a carico di un consorzio una somma indebitamente corrisposta ad una delle cooperative consorziate (n. 11).

**TRASPORTO.** — Quali siano le conseguenze del ritardo nell'effettuare il carico da parte del mittente, per motivi parzialmente o totalmente ascrivibili a forza maggiore, in relazione al disposto dell'art. 33 delle C. T. (n. 15).

**VENDITA.** — Quale sia la differenza tra affitto con patto di futura vendita e vendita con patto di riservato dominio, con particolare riguardo alla assegnazione di case popolari (n. 5).