

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## CONDIZIONE DEI BENI DEGLI ENTI PARASTATALI NEL TERRITORIO LIBERO DI TRIESTE

**SOMMARIO.** — 1. Paragrafo 1 dell'Allegato X del Trattato di pace. Quesito: diventano statali i beni parastatali nel T.L.T.?

2. Definizione di ente parastatale nel diritto italiano. Definizione nel Trattato: estranea al diritto italiano.

3. Applicazione della tesi della statalità dei beni alla definizione di ente parastatale adottata dal Trattato. Dimostrazione *per absurdum* dell'infondatezza della tesi. Tesi secondo cui il T.L.T. sarebbe subentrato allo Stato italiano nell'istessa posizione.

4. Analisi letterale della norma e interpretazione logica.

5. Conclusioni.

1. — Tra i numerosi problemi, teorici e pratici, che il Trattato di pace ha imposto all'attenzione degli studiosi, ve n'è tutta una serie, sia di diritto internazionale che di diritto interno, che trae origine da quelle parti del Trattato che si occupano della creazione del Territorio Libero di Trieste; problemi che, per non citarne che alcuni, vanno dall'accertamento della natura giuridica (e addirittura dell'esistenza) del T.L.T. (1) e dalla persistenza o meno della sovranità territoriale italiana (2), alla natura giuridica del Governo Militare Al-

leato dop il 15 settembre 1947, (3) ed allo *status*, dopo tale data, degli impiegati statali tuttora in servizio negli uffici pubblici della Zona Anglo-Americana.

Ognuno di questi problemi (ed altri ancora le cui soluzioni sono poste continuamente a confronto con una realtà fluttuante e in corso di evoluzione) meriterebbe un esame periodico ed una periodica messa a punto. Ci limiteremo a trattare oggi di uno in ispecie che, in quanto rampolla sul terreno infido d'una figura giuridica non ancora del tutto sedimentata nel nostro diritto interno, si presenta ricco di prospettive e di sviluppi, e non solo sul terreno scientifico, intendiamo parlare della condizione dei beni degli enti parastatali che si trovano entro il Territorio Libero, o, meglio, entro la Zona del T.L.T. amministrata dalle Forze Anglo-Americane, la sola che in concreto (e salvi i limiti consigliati dallo sviluppo degli eventi) si sia adeguata alle norme del Trattato (4).

Diremo subito, per chiarezza, che la questione è in sostanza una questione d'interpretazione. Secondo il paragrafo 1 dell'Allegato I del Trattato

(1) Su questo problema la letteratura è già abbastanza nutrita. Vedere in merito: GERVAIS, *Le statut du Territoire libre de Trieste*, in «Revue general de Droit international public», 1947, pp. 134-154; UDINA, *La condizione giuridica internazionale del Territorio libero di Trieste*, in «Rassegna di Diritto Pubblico», 1947, I, pp. 273-292, e *Sull'attuale Amministrazione militare del Territorio libero di Trieste*, nella stessa «Rassegna», n. 3-4, 1949; KUNZ, *The Free Territory of Trieste*, in «The Western Political Quarterly», 1948, pp. 99-112; CECOVINI, *Essere e divenire dello Statuto del T.L.T.*, in «Il Ponte» (1948, pp. 302-317; e LEPRETTE, *Le Statut international de Trieste*, Paris 1949.

(2) Nel suo *Discorso inaugurale dell'anno accademico all'Università di Trieste* (3 dicembre 1949), il Rettore CAMMARATA ha affermato che la sovranità italiana sul territorio di Trieste non sarebbe cessata. Secondo questa tesi, che ha trovato larga eco di consensi in sede politica e favorevole attenzione in sede giuridica, l'art. 21, paragrafo 2 del Trattato, nel quale è detto espressamente che «Italian sovereignty over the area constituting the Free Territory of Trieste... shall be terminated

upon the coming into force of the present Treaty», andrebbe interpretato nel senso che la cessazione della sovranità sarebbe stata condizionata alla effettiva costituzione del T.L.T., condizione che poi si rivelò impossibile.

(3) Vedi in proposito, su questa stessa rassegna (1948, n. 10, p. 6), CECOVINI, *Sull'immunità giurisdizionale del Governo Militare Alleato del T.L.T.*, dove si afferma essere il G.M.A. anche dopo il 15 settembre 1947, organo di Stati esteri e non governo proprio ordinario del Territorio libero; e UDINA, *Sull'attuale amministrazione militare ecc.*, già citato, il quale ritiene essere il G.M.A., dopo l'entrata in vigore del Trattato, un governo nuovo e diverso dal G.M.A. precedente a tale data, emanate però dagli stessi soggetti.

(4) Infatti, nella Zona amministrata dal Governo Militare Jugoslavo, vale a dire nella parte settentrionale dell'Istria fino al Quieto, salvo per ciò che riguarda l'affermazione dogmatica della separazione dall'Italia, il Trattato è stato semplicemente ignorato ed è in atto una vasta riforma legislativa ed amministrativa diretta a snaturarne la condizione giuridica e ad ade-

di pace (5), il T.L.T. riceve (senza pagamento) i beni italiani statali e parastatali situati nel Territorio stesso. Il quesito che qui si pone è se, in virtù di detta norma, i beni parastatali italiani nel T.L.T. siano diventati, coll'entrata in vigore del Trattato di pace, automaticamente e indiscriminatamente beni *statali* del nuovo ente, allo stesso modo come lo sono diventati i beni statali italiani.

Le conseguenze pratiche d'una risposta positiva al quesito sono intuitive e comprendono, tanto per anticiparne una, il diritto del Governo Militare Alleato di occupare ed usare i beni così qualificati senza corrispettivo od indennizzo. La serietà di tali conseguenze è poi ulteriormente aggravata dalla straordinaria definizione che il capoverso della norma citata dà degli enti parastatali, definizione del tutto estranea al diritto italiano, al solo diritto cioè che conosca la figura dell'ente parastatale.

2. — Sarà bene trovare anzitutto la definizione di ente parastatale nel diritto italiano.

Se per definizione s'intende una formula certa, ricevuta pacificamente nel diritto positivo, l'indagine che ci proponiamo per via di confronto si fa subito ardua. Com'è noto, l'espressione « Ente pa-

guarla al sistema legislativo ed amministrativo vigente in Jugoslavia; sì che, se di problemi si dovesse parlare con riferimento a detta zona, uno pregiudiziale li assorbirebbe tutti, quello della legalità stessa di quell'Amministrazione.

(5) Nel testo inglese: « The Free Territory of Trieste shall receive, without payment, Italian State and parastatal property within the Free Territory.

« The following are considered as State or parastatal property for the purposes of this Annex: movable and immovable property of the Italian State, of local authorities and of public institutions and publicly owned companies and associations, as well as movable and immovable property formerly belonging to the Fascist Party or its auxiliary organizations ».

L'originale francese: « Le Territoire Libre de Trieste recevra, sans paiement, les biens italiens d'Etat ou parastataux situés dans le Territoire Libre.

« Au sens de la présente annexe, sont considérés comme biens d'Etat ou parastataux: les biens et propriétés de l'Etat italien, des collectivités publiques locales, des établissements publics et des sociétés et associations qui sont propriété publique ainsi que les biens et propriétés ayant appartenu au parti fasciste ou à des organisations auxiliaires de ce parti ».

Lo stesso paragrafo nella traduzione ufficiale italiana:

« Il Territorio Libero di Trieste acquisterà, senza pagamento, i beni italiani statali e parastatali che si trovano entro i confini del Territorio Libero.

« Ai sensi del presente Allegato, saranno considerati come beni statali o parastatali: i beni mobili ed immobili dello Stato Italiano, degli Enti locali e degli Enti pubblici e delle società o associazioni di proprietà statale, così come i beni mobili e immobili già appartenenti al partito fascista od alle sue organizzazioni ausiliarie ».

rastatale », apparsa per la prima volta nella legge sull'impiego privato (D. L. 13 novembre 1924, numero 1825) in contrapposto a « Ente pubblico » ed a « Ente morale », non trovò facile accoglienza. Ci fu anzi chi la ritenne — e non senza argomenti (6) — un puro e semplice errore legislativo, una specie di *lapsus* uscito accidentalmente dalla penna del compilatore del progetto e passato inosservato attraverso l'abbreviata trafila dell'emanazione dei decreti-legge. Ancora nel 1940 lo Zanobini, (7), tentando una classificazione degli enti parastatali, si scontrava con difficoltà quasi insuperabili nel momento di fissarne le caratteristiche comuni e costanti. Non è qui la sede più adatta per rifare la travagliata storia delle varie definizioni che furono via via proposte; basterà accertare, ai fini dell'esame che ci interessa, che all'espressione « Ente parastatale » si è alla fine dato un contenuto concreto che si può sinteticamente esprimere nella formula « Ente pubblico autonomo diverso dallo Stato e dagli enti autarchici territoriali, svolgente le sue funzioni sull'intero territorio nazionale, e soggetto a forme variabili di controllo da parte dello Stato ».

Accettata questa formula, come quella sulla quale si è in complesso consolidata la migliore dottrina e la giurisprudenza, vediamo ora, per contrapposto, quale sia il contenuto della definizione data dal Trattato. « Saranno considerati beni statali o parastatali — dice il citato paragrafo 1 dell'allegato X — i beni mobili ed immobili dello Stato italiano, degli Enti locali e degli Enti pubblici e delle società o associazioni di proprietà pubblica, così come i beni mobili e immobili già appartenenti al partito fascista od alle sue organizzazioni ausiliarie ». Esclusi i beni dello Stato italiano e quelli dell'ex partito fascista e sue affiliazioni — che sono statali per successione naturale —, tutti gli altri sono stati ovviamente considerati dalla norma come parastatali. Di questi, a parte l'incertezza dei termini adottati, potrebbero ritenersi parastatali in senso proprio soltanto quelli degli « Enti pubblici » (ma non tutti) e delle « Associazioni di proprietà pubblica » (ma non tutte), mentre sono chiaramente incompatibili colla concezione italiana di Ente parastatale gli Enti autarchici istituzionali operanti su territori limitati, e le non meglio definite « Società di proprietà pubblica ».

Risultano a nostro parere, da questa straordinaria definizione due cose: in primo luogo che i compilatori del Trattato avevano un'idea solo grossolanamente approssimativa del significato dell'espressione « Ente parastatale »; in secondo luogo ch'essi hanno inteso assoggettare alla disciplina del paragrafo 1 tutti i beni che non fossero di proprietà privata e, non essendo ben certi

(6) FORI, *Gli Enti Parastatali*, in « Rivista di Diritto Pubblico », 1934, Parte I, pagg. 245-259.

(7) ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, « Giuffrè », Milano 1940, Vol. III, pagg. 481-496. Cfr. anche VITTA, *Diritto Amministrativo*, Utet, Torino 1948, Vol. I, pagg. 141-142 e dottrina citata in nota.

di comprenderli tutti nel termine « Ente parastatale », hanno voluto precisare che cosa essi intendevano dire quando usavano il termine stesso.

3. — Chiarito il senso e lo scopo della definizione contenuta nel capoverso del paragrafo 1 citato, vediamo ora come opererebbe la parte normativa dello stesso se si accettasse *sic et simpliciter* l'interpretazione secondo la quale tutti i beni ivi elencati (statali e parastatali, nel senso convenzionale) sarebbero passati al Territorio libero *in proprietà*. Le proprietà dei comuni (incluso quello di Trieste) e della Provincia diventerebbero demanio o patrimonio dello Stato (T.L.T.) e come tali dovrebbero essere registrati. La stessa sorte toccherebbe alle proprietà della Camera di Commercio, dei Magazzini generali, di quasi tutte le principali banche, degli Ospedali Riuniti, ecc. ecc. Si verificherebbe, in altre parole, una espropriazione in massa a danno di quasi tutti gli organismi della vita pubblica locale. Conseguenza inevitabile di questa trasmutazione dei soggetti sarebbe la statizzazione dei relativi uffici amministrativi e quindi l'assorbimento nel rapporto d'impiego statale di una considerevolissima massa di funzionari ed impiegati finora appartenenti ad altre carriere, pubbliche sì ma autonome e con proprio contratto indipendente. Amputati dei loro patrimoni, privati del personale addetto all'Amministrazione degli stessi, messi nell'impossibilità pratica di adempiere alle loro specifiche funzioni, gli enti suddetti sarebbero destinati in brevissimo tempo alla soppressione o trasformazione in uffici statali. L'intera struttura giuridico-amministrativa del Territorio subirebbe una profondissima innovazione (necessariamente riflessa nella legislazione) che se in teoria potrebbe anche apparire realizzabile, in concreto significherebbe il caos e per un certo tempo la paralisi della vita consorziata. Il Trattato di pace che afferma la persistenza delle leggi esistenti (Art. 10 dell'Allegato VII) sarebbe automaticamente violato; non solo: sarebbe violato anche quel tradizionale principio del diritto internazionale per il quale, ad eccezione della proprietà statale, tutte le altre proprietà sono considerate private e intangibili rispetto alle mutazioni dello Stato.

Ovviamente non è questo che si proponeva il Trattato (8). Né le Potenze Alleate ed Associate né l'Italia hanno certo inteso, apponendo la propria firma al Trattato di pace, di privare gli abitanti del T.L.T. dei normali vantaggi economici e giuridici da essi goduti in precedenza; certo esse non hanno voluto disorganizzare la vita pubblica del Territorio lacerando quel tessuto di rapporti che lega in ogni consorzio civile i cittadini alle isti-

tuzioni, con un complesso — ma sempre giustificato — intreccio di interessi e di diritti. E' invece ragionevole pensare che nel creare il nuovo ente e nel dargli una posizione internazionale paragonabile grosso modo a quella di uno Stato, i compilatori del Trattato abbiano voluto alterare il meno possibile la vita interna dello stesso, assicurandogli anche sotto questa specie una posizione press'a poco paritetica a quella di uno Stato nei confronti dei propri cittadini e degli istituti in esso operanti. Il richiamo, quale misura di questa posizione iniziale, alle leggi italiane vigenti, è sufficiente a nostro parere per affermare che si volle attribuire al nuovo ente nei rapporti interni la stessa posizione occupata fin'allora dallo Stato italiano.

Se dunque si rifiuta, come direttiva nell'interpretazione del Trattato, l'assurda tesi che si sia voluto provocare nel T.L.T. il caos amministrativo e si accetta invece la tesi logica che si sia voluto colla creazione del T.L.T. causare in loco il minor turbamento possibile, se ne deduce che nella mente dei compilatori del Trattato il T.L.T. doveva semplicemente subentrare allo Stato italiano, sostituendosi ad esso in tutti i rapporti colle persone fisiche e giuridiche, acquistandone tutti i diritti (e solo quelli) e sottostando a tutti figli oneri con essi connessi. In altre parole, secondo questa tesi, nessun altro diritto sarebbe stato conferito dal citato paragrafo 1 al T.L.T. nei confronti dei beni in esso giacenti, che già non fosse posseduto dallo Stato italiano (9).

Le conseguenze pratiche di quest' assunto sono ovvie. Anzitutto il T.L.T. sarebbe diventato proprietario dei beni dello Stato italiano (e del partito fascista), valida però sempre restando la distinzione tra demanio e patrimonio con tutte le limitazioni funzionali ed economiche che le sono connesse. Per contro però, esso non avrebbe acquistato alcun titolo di proprietà sugli altri beni menzionati nel paragrafo 1, e in particolare su quelli degli Enti parastatali, autorchici istituzionali in genere, e autarchici territoriali, nei cui confronti eserciterebbe tuttavia quelle forme di controllo indiretto che (riferite allo Stato) scono previste dalle leggi e dai singoli statuti.

4. — Non basta che una tesi sia logica e ragionevole perchè se ne possa affermare la autenticità ai fini dell'interpretazione. E' anche necessario che sia compatibile colla lettera del testo; il che, a tutta prima, non pare essere il caso di quella ora

(8) Così nel preambolo del Trattato di Pace: « Whereas the Allied and Associated Powers and Italy are desirous of concluding a treaty of peace which, in conformity with the principles of justice, will settle questions still outstanding... » (Ritenuto che le Potenze Alleate ed Associate e l'Italia sono desiderose di concludere un Trattato di Pace che regoli *in conformità ai principi di giustizia* le questioni rimaste in sospenso...).

(9) Sostanzialmente conforme, UDINA, *Sull'attuale amministrazione Militare del Territorio libero di Trieste*, già citato, dove, sulla scorta di quanto già autorevolmente affermato da ROMANO, in *Corso di Diritto internazionale*, 4<sup>a</sup> ed., Padova 1939, pag. 135, si ritiene che in applicazione dei principi regolanti la successione fra Stato e Stato, il territorio come pure gli individui ed i beni trapassano non come entità naturali, ma in quanto elementi fra loro collegati di un'organizzazione giuridica e con la posizione, l'assetto e la figura che in questa hanno assunto.

enunciata. Un esame più attento della norma porta tuttavia ad escludere ogni incompatibilità ed a riconoscere anzi che il significato letterale delle parole ben sostiene l'interpretazione logica.

In materia di trattati vale un canone specifico d'interpretazione secondo il quale alle parole di molteplice significato non dev'essere in nessun caso attribuito un senso che conduca ad absurdità o a incompatibilità delle clausole del Trattato con principi accettati di diritto (10).

Il paragrafo 1 dell'Allegato X, afferma che « the Territory of Trieste *shall receive*, without payment, Italian State and parastatal property ». La chiave dell'interpretazione sta in quel verbo « shall receive » (in francese: *recevra*), che è stato tradotto in italiano con un « acquisterà », sulla correttezza del quale assolutamente dissentiamo. « Shall receive » non è parola dal significato univoco, anche se considerata nel limitato campo del linguaggio convenzionale giuridico. Essa può significare « ricevere in proprietà », ma non è detto che per avere un senso debba necessariamente averne questo. Abbiamo già dimostrato come un senso

siffatto, se applicato agli enti definiti convenzionalmente « parastatali », porterebbe ad un assurdo pratico e giuridico, ad una vera e propria incompatibilità della norma coi principi accettati del diritto internazionale in tema di successione di stati (qui applicabili per analogia). Ne deriva che quel senso va rifiutato. « Shall receive » non è qui sinonimo di « riceverà in proprietà », pur comprendendo in sé anche tale modo di ricevere (per i beni statali ed ex partito fascista); esso sta invece semplicemente ad indicare il modo in genere del T.L.T. di ricevere tali beni senza compenso, che è un ricevere a quel qualunque titolo che su di essi aveva lo Stato italiano. Solo questa interpretazione rende logica una norma che altrimenti sarebbe assurda e inapplicabile; essa soltanto rispetta, in conformità alla prassi ed ai principi del diritto internazionale, i diritti e gli interessi delle persone fisiche e giuridiche del T.L.T. Solo così interpretata, la clausola del Trattato risponde a criteri di giustizia e non invece ad inaccettabili fini vessatori.

6. — Due conclusioni si possono dunque trarre dal presente esame. La prima riflette la definizione di « Enti parastatali » data del paragrafo 1 dell'Allegato X, che è definizione valida ai soli effetti di definire quali beni il T.L.T. « riceve » senza pagamento, mentre a tutti gli altri effetti sono enti parastatali nel T.L.T. solo quelli riconosciuti come tali dal diritto italiano, che è anche diritto del T.L.T. La seconda riguarda la posizione del T.L.T. rispetto ai beni non statali elencati nel detto paragrafo, nei confronti dei quali resta chiarito che nessun diritto, controllo o atto di supremazia esso può esercitare che non sia conforme alla legge in vigore, cioè alla legge italiana.

(10) HALL, *A Treatise on International Law*, Londra, 8<sup>a</sup> ed., pag. 390: « When the language of a treaty, taken in the ordinary meaning of the word, yields a plain and reasonable sense, it must be taken as intended to read in that sense, subject to the qualifications, that any words which may have customary meaning in treaties, differing from their common signification, must be understood to have that meaning, and that a sense cannot be adopted which leads to an absurdity, or to incompatibility of the contract with an accepted fundamental principle of law ».

**MANLIO CECOVINI**

AVVOCATO DELLO STATO NEL T. L. T.

## CENNI GIURIDICI INTORNO ALLA CONFISCA DEI BENI

**SOMMARIO.** — Le norme sostanziali - La costituzionalità delle norme - Natura giuridica della confisca - Il giudicato implicito sulla natura giuridica della confisca - La nuova proponibilità della confisca per i capi non passati in giudicato - Le norme di procedura.

Intorno alla confisca dei beni, prevista dalla legislazione sulle sanzioni contro il fascismo, si è creata una notevole confusione di concetti, sia di ordine sostanziale sia di ordine procedurale cui ha contribuito, dapprima una critica politico-legislativa, poi la giurisprudenza.

### Le Norme sostanziali.

Di confisca si parla, per la prima volta, nell'art. 9 del D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159, del seguente tenore:

« Senza pregiudizio dell'azione penale, i beni dei cittadini i quali hanno tradito la Patria ponendosi spontaneamente ed attivamente al servizio degli invasori tedeschi sono confiscati a vantaggio dello Stato.

« Nel caso di azione penale la confisca è pronunciata dall'autorità giudiziaria che pronuncia la condanna. In caso diverso dal Tribunale competente per territorio, su richiesta dell'Alto Commissario ».

L'applicazione della confisca viene, però, estesa ad altre ipotesi, con l'art. 1 D.L.L. 31 maggio 1945, n. 364, di poi trasfuso nell'art. 1 D. L. L. 26 marzo 1946, n. 134, del seguente tenore:

« Fermo il disposto dell'art. 9 del D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159, i beni dei condannati per il delitto previsto dall'art. 2 del decreto stesso sono confiscati.

« Sono altresì confiscati in tutto o in parte, tenuto conto della gravità del fatto e delle circostanze di cui al 1° e 3° comma dell'art. 7 del decreto predetto, i beni dei condannati per alcuno dei delitti previsti dal 1° e 2° comma dell'art. 3 e dell'art. 5 del decreto stesso ».

In sostanza, la confisca si applica:

a) a tutti i beni dei cittadini, i quali, anche fuori dei casi di delitto contro la fedeltà e la difesa militare dello Stato, previsti dall'art. 5 D. L. L. 1944, n. 159, si siano posti spontaneamente ed attivamente al servizio del tedesco invasore, compiendo, perciò, un fatto illecito che il legislatore considera tradimento della Patria (art. 9);

b) a tutti i beni dei membri del governo fascista e dei gerarchi del fascismo che siano stati condannati per aver annullato le garanzie costituzionali, distrutte le libertà popolari, creato il regime fascista, compromesse e tradite le sorti del paese (art. 1, comma 1° D. L. L. 1946, n. 134 in relazione all'art. 2 D. L. L. 1944, n. 159);

c) a tutti i beni o parte dei beni di coloro che siano stati condannati per aver organizzato squadre fasciste, promosso o diretto l'insurrezione del 28 ottobre 1932, promosso o diretto il colpo di Stato del 3 gennaio 1925, contribuito in seguito a mantenere in vigore il regime fascista con atti rilevanti (art. 1, comma 2° D. L. L. 1946, n. 134 in relazione all'art. 3 D. L. L. 1944, n. 159); o, posteriormente all'8 settembre 1943, abbiano commesso delitti contro la fedeltà e la difesa militare dello Stato con qualunque forma d'intelligenza, corrispondenza, collaborazione, aiuto o assistenza al tedesco invasore (art.

1, comma 2° D. L. L. 1946 n. 134 in relazione all'art. 5 D. L. L. 1944, n. 159).

L'estinzione del reato non è di ostacolo all'applicazione della confisca, sostituendosi, per tale ipotesi, al presupposto della « condanna » un accertamento incidentale circa la responsabilità per i fatti che avrebbero potuto importare condanna e la conseguente confisca.

Quest'ultima disposizione è contenuta nel comma 5° dell'art. 1 D. L. L. 1946, n. 134. Essa è stata di poi ripetuta nell'art. 1 D. L. L. 19 novembre 1946, n. 392. Ma, a proposito di questa norma è sorta una grave controversia, che sarà esaminata più avanti.

### La costituzionalità delle norme.

E' stato talora, in procedimenti di confisca svoltisi dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sollevata la questione d'inconstituzionalità delle norme penali del D.L.L. 27 luglio 1944, n. 159, alle quali, come si è visto, si devono ricollegare le ipotesi di confisca dianzi riferite. E ciò perchè il D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159 non sarebbe stato approvato dalle Camere, conterrebbe norme retroattive, e perciò in contrasto con i principi fondamentali fermati dalla Carta costituzionale.

In ordine al primo punto, ossia alla pretesa mancanza di una « legge » che disciplini la confisca, è da richiamare la norma XV delle disposizioni transitorie della Costituzione, con la quale è convertito in legge (*sic*) il D. L. L. 25 giugno 1944, n. 151, rendendo definitiva e stabile tutta la legislazione del periodo transitorio dell'attività statale (FALCONE, PALERMO, COSENTINO, *La Costituzione R. I.*, Roma 1948, pag. 271).

In altri termini « per effetto della conversione in legge del decreto n. 151, restano, evidentemente, convalidati tutti i provvedimenti legislativi emanati successivamente, secondo le forme da quello previste » (BASHIERI, BIANCHI DE ESPINOSA, GIANNATTASIO, *La Costituzione Italiana*, Firenze, 1949, pag. 468).

In ordine al secondo punto, ossia alla pretesa abrogazione della legislazione sanzionatoria contro il fascismo, per quella parte della medesima, ispirata al principio di retroattività, la questione potrebbe, addirittura, non interessare in quelle controversie nelle quali sia da applicare la confisca, quale sanzione civile; dato che il divieto dell'art. 25 della Costituzione non potrebbe trovare applicazione se non in ordine alla perseguibilità di un reato, agli effetti della sua punibilità; non già in ordine ad un accertamento del « fatto-reato » *incidenter tantum* come mero presupposto da cui dipenda una statuizione di natura civile.

Ciò che è proibito è la punizione (*sic*) del reato, in virtù di leggi retroattive; e ciò importa divieto, per il legislatore, di emanare norme penali retroattive e precetto, per il medesimo, di procedere alla abrogazione della legislazione contrastante con detto principio. Ma non è proibito l'accertamento, ora per allora, del reato come fatto giuridico, a fini diversi dalla punizione, ad esempio agli effetti del risarcimento del danno.

Non mancano esempi nel nostro ordinamento di un accertamento, ora per allora, di un reato estinto. Basti pen-

sare al caso di risarcimento per danni non patrimoniali, derivanti da reato estinto per amnistia o morte del soggetto.

L'estinzione del reato, perchè contemplato da una norma abrogata, (in quanto retroattiva) non esclude che esso possa essere accertato anzichè nel rapporto giuridico di diritto penale, in rapporti giuridici di diversa indole, (civile, tributario ecc.).

E' per questo che, ritenuta la natura civile della confisca, il motivo sarebbe irrilevante.

In ogni modo, anche a voler supporre a scopo dialettico, che si ritenesse, in tesi, precluso l'accertamento, ora per allora, ed a fini diversi dalla « punizione », di un reato, perchè estinto per abrogazione, sta di fatto che, nella specie, mancherebbe l'ipotesi dell'abrogazione stessa.

E' troppo noto quanto è stato sostenuto da CARNELUTTI, *Abrogazione del reato di collaborazione*, in « Riv. Pen. » 1948, 28; UNGARO e AUGENTI, nota a sent. S. Un. 7 febbraio 1948, ric. Marciànò, ivi, 1948, 358; CROSA, Nota a sent. cit. « Giur. It. », 1948, II, 129; e, in contrario, quanto è stato autorevolmente scritto da AZZARITI, *La nuova costituzione e le leggi anteriori*, in « Foro It. », 1948, IV, 81; ESPOSITO, *Efficacia delle regole della nuova costituzione*, in « Giur. It. », 1948, III, 146; con ampia disamina sulla distinzione fra norme direttive e programmatiche e norme precettive.

Soluzione accolta, con esclusione dell'art. 25, Cost. dal novero delle norme precettive o di immediata applicazione, dalle S. Un. della Suprema Corte, con la menzionata sentenza 7 febbraio 1948, ric. Marciànò, in « Foro It. » 1948, II, 57 con nota adesiva di Azzariti e in « Foro Padano », 1948, IV, con nota adesiva di Battaglini; Cass. Pen. 23 marzo 1949, ric. Tringali Casanova eredi.

In senso conforme, sotto il profilo dell'insindacabilità della costituzionalità della legge, da parte del giudice ordinario, IANNITTI PIROMALLO, *Sull'applicazione delle norme della Costituzione*, in « Foro Padano », 1948, IV, 3; GUARNERA, *Sull'abrogazione delle norme penali relative ai delitti fascisti e di collaborazione* in « Giust. Pen. », 1948, II, 238; PIERANDREI, *Validità e invalidità di leggi anteriori alla costituzione*, in « Giur. It. », 1949, I, II, 178.

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

Ma, a prescindere dalla quasi unanime soluzione che la riferita disputa ha ricevuto sotto il profilo della natura direttiva o programmatica dell'art. 25 della Costituzione, si impone, per il suo carattere preminente sotto il profilo esegetico o dell'interpretazione logico-storica (di notevole influenza per la stessa dignità degli istituti che il giudice è chiamato ad applicare) l'argomento addotto dall'Azzariti; che gran parte delle norme penali contenute nel D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159 non abbiano carattere retroattivo, contemplando specie di reati già previsti dal c.p.m.g. (art. 51, 54, 58) e del c. p. (art. 246, 247, 265).

### Natura giuridica della confisca.

Il Supremo Collegio, dopo aver affermato che la confisca in base all'art. 9 D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159, è sempre conseguenza della condanna per collaborazionismo (Cass. Milano 13 ottobre 1945, n. 194 in « Riv. Pen. » 1946, pag. 249); ma non conseguenza automatica (Cass. Milano, 19 ottobre 1945, « Riv. Pen. » 1946, pag. 347); dopo aver ritenuto che la confisca ex art. 9 vuol colpire

l'aiuto « in qualunque modo sia stato prestato » purchè « con relativa continuità » al tedesco invasore (Cass. Milano, 18 settembre 1945, n. 127, in « Riv. Pen. » 1946, pag. 219); onde già si delineava l'autonomia dell'istituto rispetto al rapporto delittuoso; con sentenza 31 gennaio 1946, (« Riv. Pen. » 1946) pag. 543) configurò la confisca ex art. 9 come inasprimento di pena per i casi di collaborazionismo spinti fino al tradimento; e con sentenza 9 luglio 1946 (ric. Tilena, in « Foro It. », 1944-46, II, 161, con nota contraria di F. Caravita) quale pena accessoria.

Ma, in siffatta elaborazione, non si era tenuto conto della lettera dell'art. 9, che postulava l'assoluta *indipendenza della confisca dal reato e dalla condanna*, in quanto essa si doveva ritenere applicabile ai beni dei cittadini i quali, anche fuori dei casi di collaborazionismo previsti dall'art. 5 D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159, si fossero posti spontaneamente ed attivamente al servizio del tedesco invasore; fatto ritenuto, *ex lege*, equivalente (come si vedrà) ad un tradimento della patria.

All'affermazione di detta autonomia della confisca ex art. 9, in quanto svincolata dalle vicende dell'azione penale, pervennero le Sezioni Unite con sentenza 23 novembre 1946 (ric. Rolandi Ricci, in « Riv. Pen. », 1946, p. 1158) la quale definì la confisca dei beni, prevista dalla legislazione sulle sanzioni contro il fascismo, come sanzione civile specifica.

In ordine alle ipotesi di confisca, previste dall'art. 1 D. L. L. 26 marzo 1946, n. 134, il Supremo Collegio, dopo aver affermato che la confisca ivi preveduta, in quanto presuppone la commissione di un reato, avesse natura di pena accessoria, (Cass. Pen. II, 9 luglio 1946, ric. Tilena, cit.) ritenne che anche questa specie di confisca fosse una sanzione civile (Cass. Pen. II, 23 novembre 1946, ric. Rolandi Ricci, cit., 8 aprile 1947, ric. Ciano eredi, in « Riv. Pen. », 1947, 543; 8 aprile 1947, ric. Mussolini eredi, ivi, pag. 547; 30 aprile 1947, ric. Tringali Casanova eredi; Cass. Pen. II, 20 dicembre 1947, ric. Farnacci eredi).

Tale sanzione civile si riteneva applicabile, o nel giudizio penale in cui venisse accertata la responsabilità del reo, ovvero (per il caso di estinzione del reato, o mancato esercizio dell'azione penale) in un giudizio autonomo, dinanzi al Tribunale penale, e nel corso del quale dovesse accertarsi *incidenter tantum* la responsabilità del soggetto, come mero presupposto per l'applicazione della confisca.

In altri termini si riteneva:

quanto all'art. 9 D. L. L. 1944, n. 159, che presupposto fosse il compimento di attività definita illecita, indipendentemente da reato e da condanna;

quanto all'art. 1 D.L.L. 1946, n. 134, che presupposto fosse il reato e non la condanna; potendo la confisca applicarsi:

*insieme* alla condanna (art. 1 comma 2°) o *dopo* la condanna (art. 1 comma 3°), quand'anche il reato fosse estinto con amnistia impropria; all'*infuori* di condanna (art. 1 comma 4°) ma previo accertamento degli estremi subiettivi ed obiettivi per farsi luogo alla condanna (quando il reato fosse estinto per amnistia propria o morte del soggetto).

Sopravvenuto il D. L. 19 novembre 1946, n. 392, che non aveva alcuna portata innovatrice sostanziale rispetto all'art. 1 del D. L. L. 1946, n. 134, ma intendeva soltanto precisare la competenza, la forma del procedimento, ed eliminare, per amore di tecnicismo, quella

« estinzione dell'azione penale » che si leggeva nel precedente decreto, sostituendovi una « estinzione del reato » giusta la teorica (non immune da critiche) del nuovo codice di procedura penale, la Suprema Corte continuò per oltre un anno a ritenere la confisca come sanzione civile specifica, tanto per il caso dell'art. 9 quanto per i casi dell'art. 1 (di tale specie, varie pronunce fra quelle già citate).

Fu soltanto con la notissima sentenza a Sezioni Unite 14 febbraio 1948, ric. Zucchelli, De Bono eredi, in « Riv. Pen. », 1948, pag. 352 e le successive: Cass. Pen. II 15 febbraio 1948, ric. Bertani ivi pag. 1147; 18 febbraio 1949, ric. Pedrini; 13 luglio 1948, ric. Ketting e Negretti in « Riv. Pen. », 1949, II, pag. 85 e 204, che la Suprema Corte, novellamente interpretando l'art. 1 D. L. 1946, n. 392 cit. vi ravvisò l'enunciazione di una dicotomia, in tema di confisca: *la confisca prevista dall'art. 9 D. L. L. 1944, n. 159, che ribadiva svincolata da qualunque ipotesi delittuosa e cui manteneva la natura di sanzione civile specifica, e perciò applicabile indipendentemente dalla sentenza di condanna e senza che su di essa potesse spiegare verun effetto l'estinzione del reato; la confisca prevista dall'art. 1 D. L. L. 1946, n. 134 cui riconosceva il carattere di pena principale (sentenze De Bono, Bertani, Pedrini) più precisamente, di pena patrimoniale (sentenza Ketting Negretti).*

Bisogna pur riconoscere che la Suprema Corte perveniva, in tal modo, ad ammettere nell'istituto proprio quel carattere di pena, contro il quale il nostro ordinamento aveva sempre manifestato netto sfavore; sia pur con l'effetto pratico di restringerne la portata, appunto perchè, non potendo darsi *pena* se non sul presupposto di una condanna irrevocabile, il campo di applicazione ne risultò grandemente diminuito, in dipendenza della latissima amnistia e delle morti di taluni soggetti fratantamente intervenute.

Su tale postulato non suffragato da veruna disposizione — contraddetto, anzi, dall'esegesi, dalla lettera e dallo spirito della norma — si ritenne che — ai fini del provvedimento di confisca — sia necessaria, sempre, una sentenza di condanna irrevocabile, la quale abbia omesso di pronunciare la confisca (art. 1, comma 1°, D. L. 1946, n. 392):

che tuttavia — estinto il reato — la confisca se disposta, debba restar ferma (art. 1, comma 1°, 1ª parte D. L. cit.), se non disposta, possa ordinarsi (art. 1, comma 2°, 2ª parte D. L. cit.). Laddove le cause estintive del reato, dopo una sentenza di condanna irrevocabile, non potrebbero essere che l'amnistia impropria e la morte del condannato (ma trattasi piuttosto di estinzione della pena: art. 171 c. p.).

La reazione a siffatta interpretazione si manifestò subito in dottrina, la quale mise in evidenza il duplice criterio di valutazione in base al quale era ritenuto che la confisca avesse la non individuabile natura di sanzione politico-amministrativa per eccezione, nell'ipotesi dello art. 9 e, d'ordinario, di pena principale nelle ipotesi degli artt. 2, 3 e 5 del D. L. 1944, n. 159 e sostenne, dal punto di vista dommatico, la impossibilità di inquadrare nel sistema penale vigente la confisca come pena principale, proprio per gli stessi argomenti per i quali le Sezioni Unite erano pervenute all'ultima conclusione (cfr. SABBATINI, *Ancora sulla natura giuridica della confisca dei beni* in « Giust. Pen. », 1948, II, 250).

Non minore fu la resistenza nel pensiero della Procura Generale del S. C. la quale, in tutti i giudizi successivi, mantenne sempre ferma la tesi della natura civile della confisca, combattendo, con solidissimi argomenti, il preteso carattere innovativo dell'art. 1 D. L. 1946, n. 392 (cfr. requis. P. G., su ric. Pedrini C.; e sentenza Cass. Pen., 2ª, 28 febbraio 1949; cfr. requis. P. G. su ric. Farinacci eredi e sent. Cass. Pen. II 23 marzo 1949).

Infine la norma si rivelò inadattabile alla interpretazione delle S. U. allorchè trattandosi di conciliare le due ipotesi di competenza formulate dall'art. 1, comma 1° e 2° D. L. 1946, n. 392 si dovette ricercare per quale ragione il legislatore avrebbe fatto salvo il diritto di confisca (negato per l'amnistia propria), nel caso di amnistia impropria; laddove era chiaro che se nel pensiero del legislatore la confisca fosse stata una *pena principale*, anche l'amnistia impropria avrebbe dovuto farne cessare gli effetti (art. 151 c. p.).

Onde una pronuncia non chiara del S. C. del 10 novembre 1948 (ric. Colla, in « Giur. It. », 1949, II, 65).

Singolare l'atteggiamento dei giudici di merito, frequentemente contrario all'indirizzo del S. C. (cfr. Trib. Roma, X, 6 febbraio 1949, Finanze c. Alfieri, in « Riv. Pen. » 1949, II, 753).

La confisca di che trattasi è, in effetti, una sanzione civile, provvedimento non penale del Giudice penale (cfr. per tale categoria, MANZINI *Dir. proc. penale* 1931, I, 332); ben diversa dalla confisca, pena principale istituita dal regime fascista con la legge 25 novembre 1926, n. 2008, sulla difesa dello Stato, art. 5, (per il reato di diffusione o comunicazione all'Estero di notizie false, atte a menomare il credito o il prestigio dello Stato; norma abrogata con la legge 4 giugno 1931, n. 674 art. 3); e ben diversa dalla confisca, misura amministrativa di sicurezza, istituita dallo stesso cessato regime con la L. 31 gennaio 1926, n. 108 (modificatrice della legge sulla cittadinanza, e in virtù della quale si poteva procedere con decreto reale e su conforme parere di una apposita Commissione, alla confisca dei beni di colui che veniva privato della cittadinanza per aver commesso, all'Estero, un fatto contro l'ordine pubblico, gli interessi o il buon nome dello Stato).

Tale *excursus*, benchè superfluo nei procedimenti nei quali la confisca conserva natura di « sanzione civile specifica » (o per formazione di cosa giudicata sull'applicabilità della confisca, anche senza previa condanna, o perchè si versi nel caso dell'art. 9) vale, tuttavia, a rendere edotto l'interprete che il legislatore, qualunque sia stata la « fortuna » interpretativa della norma, si proponeva una finalità meramente patrimoniale, pur con un procedimento speciale: « per la impossibilità di stabilire con gli ordinari criteri l'incidenza della condotta illecita » di determinati soggetti, sul danno arrecato al Paese (S. U. P. 23 novembre 1946, Ric. Rolandi-Ricci cit.).

### Il giudicato implicito sulla natura giuridica della confisca.

In taluni casi i procedimenti di confisca sono dominati da giudicati che appartengono al primo periodo della giurisprudenza del Supremo Collegio; onde, anche nei casi previsti dall'art. 1 D. L. L. 1946, n. 134, e pur se non accertati mediante sentenza di condanna irrevocabile, la confisca è proponibile quale sanzione civile specifica;

e pertanto anche nei confronti degli eredi di soggetti defunti.

Così, con la sentenza del Supremo Collegio, Sez. 2<sup>a</sup>, 23 marzo 1949 (ric. Farinacci eredi e Tringali Casanova eredi) è stato ritenuto che, allorché sia stata annullata, con sentenza di rinvio del Supremo Collegio, una ordinanza di confisca, precedentemente al rammentato mutamento di giurisprudenza, il Tribunale debba ritenersi vincolato dal comb. disp. artt. 545, 546, c. p. p., non essendo dato al Giudice di rinvio « ampliare il tema devolutogli dalla sentenza di annullamento e rimettere in discussione quelle parti della sentenza che, per difetto di iniziativa da parte dei soggetti che potevano avervi interesse, non sono state contestate e devono ormai intendersi definitivamente fissate nel procedimento » (Cass. Pen. 1<sup>a</sup>, 16 gennaio 1948, Rametta ric. in « Giur. it. », 1949, II, 60) ».

Tale opinione è assolutamente pacifica anche in dottrina (cfr. MANZINI, *Trattato di diritto processuale penale*, Torino 1932, IV, pag. 655; VANNINI, *Manuale di diritto processuale penale*, Milano, 1948, pag. 20 ecc.).

I principi quindi affermati dalla nuova giurisprudenza della Cassazione a Sezioni Unite possono valere solo nei rapporti giuridico-processuali nei quali essi siano stati o vengano adottati; ma non possono spiegare alcuna rilevanza in giudizi nei quali la Suprema Corte abbia diversamente stabilito trattandosi di nuova interpretazione e non di norma nuova: « perchè l'autorità delle decisioni della Corte Suprema, anche se pronuncia a Sezioni Unite, come quelle di qualsiasi altro giudice — per la finalità stessa della funzione giurisdizionale che attua la legge nel caso concreto, in contrapposto alla funzione legislativa che crea norme destinate alla generalità — non va oltre il caso deciso » (Cass. pen. 2<sup>a</sup>, 23 marzo 1949 ricorrenti Tringali Casanova eredi).

Soluzione ovvia, anche se si considera che il Supremo Collegio, nelle precedenti sue pronunce, soprattutto se intervenute dopo l'entrata in vigore della pretesa norma innovatrice, qualora avesse voluto considerare la confisca come sanzione di natura penale (inapplicabile senza presupposto di sentenza di condanna) avrebbe — mancando tale presupposto — annullato l'ordinanza senza rinvio a sensi dello art. 539, nn. 1 e 9 c. p. p.

Onde, in tali casi, nel giudizio di rinvio, disposto per motivi di rito o per vizi di motivazione:

1° la confisca deve considerarsi sanzione di natura civile;

2° la confisca deve essere disposta anche se (l'azione penale: *rectius*) il reato sia estinto per morte o amnistia propria;

3° si deve far luogo alla confisca, purché siasi ottemperato alle norme di rito e sia data la prova della sussistenza dei delitti previsti dagli artt. 2, 3 e 5 o dei fatti previsti dall'art. 9 D. L. L. 1944, n. 159.

### **La nuova proponibilità della confisca pei capi non passati in giudicato.**

Nel giudizio di rinvio si possono rimettere in discussione quelle parti della « richiesta » le quali non siano state decise, in quanto assorbite dalla pronuncia favorevole di confisca. La mancata impugnativa della omessa pronuncia per quelle parti non va, infatti, ricercata nel

difetto di iniziativa da parte della P. A.; giacché questa non avrebbe avuto interesse di opporre detta impugnativa.

Tale principio trovasi enunciato chiaramente nella sentenza del Supremo Collegio, 2<sup>a</sup>, 8 aprile 1947 (ric. Musso- lini eredi, in « Riv. pen. », 1947, pag. 547), con la quale fu dichiarato inammissibile il ricorso per Cassazione del Ministero delle finanze contro l'ordinanza che disponeva la confisca totale dei beni, senza riferimento a tutte le fattispecie contemplate nella richiesta ma ad una sola di esse; e ciò perchè « l'interesse che legittima la proposizione dell'impugnazione va accertato con riferimento al dispositivo » (sent. cit.).

Il tema del giudizio di rinvio non viene, dunque, ampliato qualora si insista per l'accoglimento della richiesta sotto tutti i profili e le rubriche che non siano stati espressamente disattesi dal primo giudice. La questione si presenta, con relativa frequenza, nel caso di concorso delle ipotesi degli artt. 2, 3 e 5 D. L. L. 1944, n. 159 e dell'art. 9 del decreto medesimo, allorché venga disposta la confisca totale con esplicita menzione soltanto di una delle fattispecie contemplate dagli artt. 2, 3 e 5, citati, o dopo l'annullamento con o senza rinvio sia interesse della p. a. instare per l'art. 9.

### **Le norme di procedura.**

Il provvedimento di confisca, previsto dalla legislazione in esame, viene sempre emesso:

1° o d'ufficio, dal Giudice penale, con la sentenza di condanna (art. 1 comma III D. L. L. 1944, n. 134);

2° o su richiesta del Ministero delle Finanze:

a) sotto forma di *ordinanza integrativa* della sentenza penale di condanna (dall'autorità giudiziaria che ha pronunciato la sentenza stessa) qualora con questa non fosse stato provveduto alla confisca;

b) sotto forma di *ordinanza autonoma* (dal Tribunale Penale del forum rei sitae) nei casi per i quali la confisca è ammessa senza necessità di previa sentenza penale di condanna.

L'ordinanza si fonda, nel primo caso, su un giudizio già emesso — e non rinnovabile — in ordine alla responsabilità del soggetto (Cass. Pen. 2<sup>a</sup> 4 aprile 1949, ric. Tarchi, in « Riv. Pen. » 1949, II, 497); nel secondo, su un giudizio da emettere, in ordine alla responsabilità del soggetto.

Peraltro, finché la confisca si riteneva come sanzione civile, si poteva procedere per ordinanza autonoma, non solo nel caso previsto dall'art. 9 D. L. L. 1944, n. 159, ma in tutti i casi di estinzione dei reati previsti dagli artt. 2, 3 e 5 D. L. L. cit.; e tale ordinanza si fondava sull'accertamento « incidenter tantum » di quei fatti costituenti reato, benché non punibili con pene afflittive.

Ritenutasi la confisca come pena principale, l'ordinanza autonoma si applica ormai soltanto nei procedimenti di confisca a sensi dell'art. 9 D. L. L. 1944, n. 159 e, in via transitoria, nei procedimenti a sensi dell'art. 1 D. L. L. 1946, n. 134 (in relazione all'accertamento dei reati previsti dagli artt. 2, 3 e 5 D. L. L. 1944, n. 159), dominati dal « giudicato » sulla natura di « sanzione civile » della confisca.

Quanto al rito, l'art. 1 D. L. L. 19 novembre 1946, n. 392 prescrive:

per l'ordinanza sub a): doversi seguire la forma prevista dal c. p. p. per gli incidenti di esecuzione (articoli 630-631 c. p. p.); come del resto, già era deducibile anche sotto l'impero della legislazione anteriore, trattandosi di integrazione di sentenza di condanna già emessa (arg. da comb. disp. artt. 10 D. L. L. 1944, numero 159 e 655 c. p. p.; v. infatti, Cass. Pen. II, 9 luglio 1946, ric. Tilena, in « Foro it. », 1944-46, II, 161);

per l'ordinanza sub b); doversi provvedere dal Tribunale penale su richiesta del Ministro per le finanze, con ordinanza in Camera di Consiglio, previa citazione degli interessati, e, in caso di morte del soggetto alla confisca, degli eredi di costui. Contro l'ordinanza è ammesso ricorso per Cassazione.

Siffatta particolareggiata disciplina, per questa seconda ipotesi, poteva lasciar ritenere che ad essa non fosse applicabile il rito degli incidenti richiamato per l'ipotesi precedente; e l'ammissione espressa del ricorso per Cassazione nella detta seconda ipotesi poteva ingenerare il dubbio che tale impugnativa fosse esclusa per la prima ipotesi; e che il richiamo al rito incidentale per la medesima fosse da limitare all'art. 630 e non anche all'articolo 631 c. p. p.

Ma il Supremo Collegio ha ritenuto costantemente che il rito degli incidenti si debba osservare in tutte le due ipotesi, con le garantigie (per il caso di ordinanza autonoma) imposte della particolarità della situazione processuale.

Fu ritenuto — pertanto — necessario che il procedimento si svolga:

1° con la « richiesta » del Ministro per le finanze diretta al giudice penale competente;

2° con l'intervento del P. M. al quale spetta contestare i fatti costituenti reato (artt. 2, 3 e 5 D. L. L. 1944, n. 159) ovvero il fatto previsto dall'art. 9 D. L. L. cit.; (Cass. Pen. II, 8 aprile 1947, ric. Ciano Eredi, cit.; Cass. Pen. II, 20 dicembre 1947 ric. Farinacci Eredi, cit.). Non si tratta di esercizio dell'azione penale: nel primo caso sub a), perchè l'azione penale si suppone già esperita nel giudizio di merito; nel secondo caso sub b) (trattandosi di contestazione di fatti costituenti reato, i quali se non estinti avrebbero potuto importare la condanna) si richiede un'attività del P. M., soltanto ai fini dell'accertamento incidentale di quei fatti;

3° con la regolare costituzione del contraddittorio nei confronti del soggetto o degli eredi di lui, nonchè dell'Amministrazione finanziaria richiedente.

Evidente è la maggior garanzia che offre siffatto procedimento rispetto a quello offerto dalla stesso diritto comune, allor quando riserva al giudice l'accertamento ora per allora, di un reato estinto, come nel caso del risarcimento per danni non patrimoniali, da reato estinto per amnistia o morte del soggetto. Il procedimento nei confronti degli eredi si ricollega al principio enunciato nell'art. 198 c. p. Gli eredi potrebbero, peraltro, ottenere l'estromissione se rinunciassero all'eredità; il contraddittorio, in mancanza di eredi successibili per legge o disposizione di ultima volontà, dovrebbe svolgersi, allora, nei confronti di un curatore speciale all'eredità giacente, salvo che lo Stato non ne accettasse la devoluzione.

La Pubblica Amministrazione è ritenuta parte (talora definita come parte « civile », sent. Ciano cit.);

4° con la raccolta delle prove a carico del P. M., ove non siano fornite dal Ministero delle finanze (sent. Ciano cit.);

5° con l'obbligo della motivazione, in ordine agli elementi obbiettivi e subiettivi del reato. E pertanto l'ordinanza, quando autonoma « deve basarsi su prove obiettive legalmente acquisite. La giurisprudenza ha affermato l'ammissibilità, come fonte di convincimento del giudice, delle massime di comune esperienza universalmente accettate. Ma è pacifico che queste massime non riguardano i fatti storici, la cui notorietà è sempre subiettiva » (sent. Ciano cit.). Si aggiunge che, allorquando si tratta di contestazione di atti di governo, debba essere obiettivamente dimostrata la partecipazione effettiva ad essi da parte del soggetto; e non ipotizzato il concorso del soggetto medesimo sulla base di supposizioni. In altri casi è stato però chiarito che allorquando trattasi di realtà storicamente incontestabili, il riconoscimento da parte degli eredi (e a fortiori, da parte del soggetto) possa valere se non sotto il profilo civilistico della confessione, certo a giustificare la convinzione del magistrato (sent. Mussolini eredi cit.). Non è infine da trascurare l'indagine sull'elemento subiettivo, non solo ai fini del rapporto di causalità con l'evento, ma anche ai fini della gravità, quando sia consentito graduare la sanzione (applicazione della confisca parziale).

**D. A. FOLIGNO**

AVVOCATO DELLO STATO

# NOTE DI DOTTRINA

**E. FAVARA: L'incostituzionalità della legge 22 dicembre 1948, n. 1456, e degli aumenti di tariffe ferroviarie con essa delegati al Governo.** « Foro It. », 1949, IV, 170).

**E. BONACINA: La costituzionalità della legge 22 dicembre 1948, n. 1456, e dei regolamenti delegati in materia di condizioni e tariffe per i trasporti sulle FF. SS.** (« Rassegna di Dir. Pubbl. », 1950, I, pag. 73).

**G. SANTONI: Procedura per le modificazioni di carattere generale alle tariffe delle FF. SS.** (« Ingegneria ferroviaria », 1949, pag. 97).

La legge 22 dicembre 1948, n. 1456, dispone che « gli aumenti e le riduzioni di carattere generale alle tariffe per i trasporti di persone e delle cose sulle FF. SS. sono approvati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per i trasporti, di concerto con i Ministri per il bilancio, per il tesoro, per l'agricoltura e foreste, per l'industria e commercio, sentito il C.I.P., in seguito a deliberazione del Consiglio dei ministri ». La legge passò senza rilievi degni di nota al Senato, mentre alla Camera dei deputati la discussione portò all'approvazione, insieme con la legge, di un ordine del giorno, in virtù del quale « la Camera impegna il Governo a presentare entro il 31 marzo 1949 un progetto che determini definitivamente le norme generali per la formazione e l'attuazione delle tariffe ferroviarie ». Un tale progetto è stato poi in effetti presentato entro il termine prescritto e prevede che « gli aumenti di carattere generale delle tariffe, quando comportino un aggravio per il pubblico in misura superiore al 15%, sono approvati per legge ».

Sulla legge 22 dicembre 1948 si è avuto un interessante dibattito dottrinale, che ha portato il Favara a concludere per l'incostituzionalità sia della legge che, naturalmente, degli aumenti disposti in base ad essa; ha portato, invece, il Bonacina e il Santoni a concludere per la tesi opposta.

Secondo il Favara, risulta dagli atti parlamentari e in particolare dall'ordine del giorno approvato dalla Camera dei deputati che si sia voluto conferire al Governo una delega legislativa. Co-

munque una tale delega era necessaria di fronte all'art. 23 della Costituzione, secondo il quale « nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge », comprendendosi, quindi, in linea generale in tale norma le tasse e fra di esse quelle corrisposte per il servizio ferroviario.

La legge 22 dicembre 1948, n. 1456, è incostituzionale, perchè, nel conferire al Governo una delega legislativa, non ha dettato « i principi e i criteri direttivi » e non ha stabilito il termine per l'esercizio di tale delega, secondo quanto richiede l'art. 76 della Costituzione.

Il Bonacina, invece, ha confutato la tesi della incostituzionalità, osservando che non risulta dagli atti parlamentari che si sia voluto conferire al Governo una delega legislativa: la questione venne in discussione davanti la Camera dei deputati e in quella sede di contro al dubbio di alcuni deputati che si trattasse per l'appunto di delega legislativa, fu replicato che si trattava invece di restituire al Governo una facoltà regolamentare in materia di organizzazione di pubblici servizi. Secondo il Bonacina, più che regolamento per l'organizzazione di pubblico servizio quello consentito al Governo è un regolamento delegato. Tale genere di regolamenti è ammesso in linea generale dalla Costituzione e nella specie non può dirsi vietato dalla riserva di legge contenuta nell'art. 23 della Costituzione, la quale concerne le imposte e, fra le tasse, solo quelle relative a servizi esercitati in regime di monopolio di diritto o di fatto. Il servizio ferroviario, invece, se pure sorto in regime di monopolio di fatto, non può dirsi che continui a svolgersi in tale regime anche nel momento attuale, in cui lo Stato non è l'unico imprenditore di pubblici trasporti.

Il Santoni, invece, nega che ricorra nelle specie l'applicazione dell'art. 23 della Costituzione, perchè le tariffe ferroviarie non rivestono carattere di tasse ma possono giuridicamente definirsi come prezzi, essendo poi indifferente ai fini della questione in esame se rientrano nella categoria dei prezzi pubblici o privati.

*Per quanto concerne la natura dei proventi del servizio ferroviario, l'INGROSSO ritiene che si tratti di tasse in considerazione del regime di mono-*

polio in cui si svolge il servizio (v. Istituz. Diritto Finanz., Napoli 1937, vol. II, pag. 736); ritengono, invece, che si tratti di entrate patrimoniali, e, cioè, di prezzi del servizio pubblico fornito dallo Stato, il MASCI (Corso Scienza delle finanze e dir. finanz., Roma, 1938, pag. 133 e 152) ed il GIANNINI A.D. (Istituz. di Dir. tributario, Milano, 1941, pag. 50).

A noi sembra che quest'ultima opinione sia quella più rispondente ai concetti di tassa e di prezzo nonchè al rapporto in base al quale il servizio ferroviario viene svolto.

Quali che siano i caratteri distintivi delle tasse (vedasi: COCIVERA, Contributo al concetto giuridico di tassa, in « Foró Ital. », 1948, LV, pag. 39 e la dottrina ivi richiamata), è certo che esse, avendo natura di tributi, rappresentano l'estrinsecazione della sovranità dello Stato. Se pure è necessaria per la loro applicazione la richiesta e l'utilizzazione di un pubblico servizio (divisibile), ciò può costituire il fondamento della loro imposizione ovvero il fatto generatore dell'obbligazione tributaria; ma non ricorre mai l'ipotesi di una controprestazione, di cui la tassa rappresenti un corrispettivo (« Nuovo Digesto Ital. », voce: Tassa, n. 3 e 4). Veri e propri corrispettivi di servizi pubblici, che a loro volta possono definirsi controprestazioni fornite dallo Stato, sono invece i prezzi pubblici o privati.

Per il servizio ferroviario, vi è da considerare che esso non è esercitato dallo Stato in esplicazione delle sue tipiche funzioni e delle prerogative sue proprie, ma per motivi contingenti di carattere economico-sociale (sulla rilevanza di questa distinzione vedasi: « Nuovo Digesto Ital. », loco cit., n. 8). Tale servizio, sorto per effetto della iniziativa privata, pur essendo stato in un secondo momento avocato dallo Stato, è tuttavia rimasto soggetto a una disciplina prevalentemente privatistica (GIANNINI A.D., op. loc. citati; VITTA, Diritto Amm.vo, Torino, 1948, vol. I, pag. 298). I proventi di tale servizio non possono altrimenti configurarsi che come corrispettivo della prestazione di esso, essendo esclusa ogni possibilità di configurarli come estrinsecazione immediata e diretta della sovranità dello Stato.

Se anche il servizio ferroviario dovesse svolgersi in regime di monopolio di diritto o di fatto ciò non sembra rilevante per giungere alle conclusioni cui perviene l'Ingresso. Il monopolio esercitato dallo Stato può non essere diverso da quello di cui può avvalersi il privato; e, pertanto, può essere indice dell'imposizione di una tassa solo quando incide in quelle che sono le tipiche funzioni e prerogative dello Stato (« Nuovo Digesto Ital. », voce cit., n. 8), solo quando, cioè, rappresenta il modo con cui si attua la sovranità statale.

Pertanto non ci sembra che le tariffe ferroviarie formino oggetto della riserva di legge stabilita dall'art. 23 della Costituzione, la quale concerne soltanto i tributi (GIANNINI, I rapporti tributari, in « Comm. sist. alla Costituz. Ital. », diretto da Calamandrei e Levi, Firenze, 1950, vol. I, pag. 273).

Per le tariffe ferroviarie i R.D.L. 11 ottobre 1934, n. 1948 e 25 gennaio 1940, n. 9 stabilivano che gli aumenti di carattere generale possono essere approvati con legge; le diminuzioni di carattere generale con decreto del Capo dello Stato; le altre variazioni con decreto ministeriale. Come si vede, vi è certamente anche per gli aumenti tariffari una riserva di legge; ma è una riserva diversa da quella dell'art. 23 della Costituzione sia perchè è limitata agli aumenti e non investe la disciplina delle tariffe ferroviarie; sia soprattutto, per quel che qui interessa, perchè è stabilita con legge ordinaria, anzichè con la Costituzione vigente o con altra norma che abbia la stessa efficacia formale (costituzionale).

E' pacifico, infatti, che il Parlamento non può riconoscere al potere esecutivo una potestà regolamentare in materia che è riservata alla legge dalla Costituzione o che, comunque, è disciplinata dalla Costituzione (a meno che naturalmente non si introduca una deroga alla norma costituzionale nei modi all'uopo stabiliti); resta, invece, a vedere se non sia possibile riconoscere una facoltà regolamentare del potere esecutivo in materia che sia riservata alla legge da una norma ordinaria o sia comunque disciplinata dalla legge ordinaria. Si tratta in altri termini di vedere se la nuova Costituzione ammetta i regolamenti delegati; ed a ben vedere, è questo il problema che fu dibattuto davanti alla Camera dei deputati allorchè venne in discussione la legge 22 dicembre 1948, n. 1456, e che viene agitato negli scritti dei tre A.A., poichè, a seconda che si ammetta oppure no la sopravvivenza dei regolamenti delegati, si è indotti a ravvisare nelle legge suddetta un'attribuzione di potestà regolamentare ovvero una delega legislativa, che avrebbe dovuto conformarsi ai limiti e alle modalità stabilite dall'art. 76 della Costituzione.

A questo particolare problema la « Rassegna dell'Avvocatura » ha avuto già modo di accennare (anno 1949, fasc. 3, pag. 69); e fu espressa l'opinione che i regolamenti delegati siano consentiti anche dalla nuova Costituzione (in senso conforme vedasi dottrina citata dal Bonacina, op. cit. pag. 81, in nota). Nè attraverso la discussione parlamentare nè attraverso il dibattito dottrinario è venuto in luce un qualche elemento che induca a rivedere una tale opinione.

La Costituzione, mentre riconosce sia pure indirettamente la facoltà regolamentare del potere esecutivo, allorchè demanda al Capo dello Stato di emanare i decreti aventi valore di regolamenti (art. 87) non pone alcuna disciplina concreta di essa relativamente alle modalità, ai limiti e, soprattutto, alle materie in cui può essere esercitata, rinviando evidentemente per tale concreta disciplina alla legge ordinaria. Spetta a questa di stabilire soprattutto in quale ambito può esplicarsi la facoltà regolamentare e, quindi, di ampliare ovvero di restringere tale ambito. In altri termini la Costituzione pone il principio del riconoscimento della facoltà regolamentare del Governo; inoltre pone l'altro principio della diversa efficacia

formale delle leggi e dei regolamenti; riserva, altresì, espressamente alcune materie al potere legislativo; ma poi per il resto domanda alla legge ordinaria di regolare concretamente i rapporti fra potere legislativo e potere regolamentare, fra leggi e regolamenti in ordine alle singole materie.

Si ha, quindi, nell'odierno ordinamento costituzionale la stessa posizione che si aveva nel precedente, e, cioè, che per una stessa materia può verificarsi nel tempo un avvicinarsi della disciplina legislativa e di quella regolamentare, poichè può avvenire che, mentre in un determinato momento considerazioni contingenti portano a riconoscere a quella determinata materia una importanza ed una rilevanza tali da indurre a sottrarla alla disciplina regolamentare per riservarla alla legge o per sottoporla comunque alla disciplina legislativa, in un momento successivo vengano meno quelle ragioni determinanti e subentrino altre, che consiglino di riportare la materia nell'ambito della potestà regolamentare. Per attuare questa restitutio non vi è altro rimedio che il regolamento delegato; e, poichè, come si è detto, il sistema dei rapporti fra legge e regolamento è rimasto quello del precedente ordinamento costituzionale, non si vede come, ammesso tal genere di regolamenti in quell'ordinamento costituzionale, non debba essere ammesso nell'odierno.

La principale obiezione che si muove a tale ammissione deriva da un equivoco, e, cioè, che il regolamento delegato implichi attribuzione di potestà legislativa, il che è inesatto, poichè la dottrina più recente ha riconosciuto, invece, che non vi è se non attribuzione di potestà regolamentare (ZANOBINI, Corso diritto amm., Milano, 1944, vol. I, pag. 73). Se il regolamento delegato può superare il limite formale derivante da una riserva di legge posta con legge ordinaria o, comunque, da una disciplina legislativa, ciò non avviene perchè esso abbia efficacia di legge, ma per un diverso ordine di ragioni. Allorchè, infatti, esiste una riserva di legge, è la stessa norma legislativa, che ammette il regolamento delegato, ad abrogare esplicitamente o implicitamente la suddetta riserva. Se poi esiste già una concreta disciplina legislativa, è parimenti quella norma di legge, che ammette il regolamento delegato, a volere che quella disciplina legislativa resti in vita fino all'emanazione del regolamento delegato e debba considerarsi abrogata di fronte alla diversa disciplina da questa stabilita: ciò generalmente può desumersi dalla intenzione del legislatore e dallo spirito della norma da esso emanata, ma l'esperienza insegna che talvolta viene esplicitamente previsto col disporre che la disciplina legislativa di una determinata materia cessa di aver vigore ove sia diversamente disposto nel successivo regolamento delegato. Non ci sembra che una disposizione del genere possa essere ritenuta contraria alla nuova Costituzione, il che val quanto dire che nemmeno i regolamenti delegati possano essere ritenuti incostituzionali.

R. D. C.

**FRANCESCO CUCCIA: In tema di osservazioni ed opposizioni nei procedimenti per dichiarazione di pubblica utilità ed in quelli per l'approvazione dei piani particolareggiati. (« Rivista Amm. », 1950).**

Proseguendo nella serie di pregevoli studi sulle leggi concernenti i piani regolatori, e i piani di ricostruzione, il Cuccia, prendendo lo spunto da una recente decisione del Consiglio di Stato (Riv. e loc. cit., pag. 189), fa interessanti ed originali considerazioni in ordine ad un particolare istituto regolato dalle suddette leggi: le c. d. « osservazioni » che ogni cittadino ha facoltà di fare in relazione ai piani di massima, siano oggi regolati dalla legge generale sulle espropriazioni e dalla legge urbanistica, o siano regolati dalle altre leggi concernenti in materia.

L'A. premette che, dalla sia pure imprecisa dizione delle varie norme, può trarsi la conclusione che mentre il termine « osservazioni » si riferisce all'intervento dei cittadini nella fase preliminare ed istruttoria che precede l'approvazione del piano particolareggiato e quindi la concreta esecuzione dell'opera pubblica, per qualificare invece l'intervento dei privati nella fase esecutiva, è usato il termine « opposizioni ».

A confronto di questa sua considerazione il Cuccia fa una rassegna sintetica ma precisa delle varie leggi concernenti la materia, ponendo in rilievo la evoluzione subita dall'istituto in relazione ai vari sistemi politici susseguitisi nel nostro Paese, evoluzione della quale può dirsi che la facoltà per i cittadini di presentare « osservazioni » si è accresciuta nelle epoche in cui vigevano sistemi democratici, mentre si è considerevolmente ridotta nel periodo della dittatura.

Ciò posto, rileva peraltro l'A. come non si sia mai dalla dottrina cercato di inquadrare sistematicamente l'istituto delle « osservazioni » e come ci si sia limitati a fare una pura questione di terminologia.

Egli nota, invece, che tra le « osservazioni » e le « opposizioni » esiste una differenza ontologica fondamentale. Le « osservazioni » sono infatti una estrinsecazione della facoltà che la legge riconosce ad ogni cittadino di collaborare alla buona riuscita di una « impresa pubblica », concetto questo che è alla base, secondo la più recente dottrina, di tutto l'istituto della espropriazione per pubblica utilità; le « opposizioni », invece, attengono alla facoltà di ogni proprietario di beni ricompresi nell'area da espropriare, di far conoscere alla autorità espropriante i motivi che non giustificano la espropriazione. In altri termini, mentre con le « osservazioni » il cittadino soddisfa solo all'interesse pubblico connesso con la « impresa pubblica », nelle « opposizioni » egli è determinato dalla considerazione del proprio interesse privato, sia pure in funzione e subordinatamente al prevalente interesse pubblico.

Così configurata la situazione, il Cuccia afferma che la facoltà di presentare « osservazioni » costituisca un interesse legittimo per il cittadino al quale corrisponde l'obbligo dell'autorità di porta-

re il suo esame sulle osservazioni stesse facendone constare nel relativo provvedimento ». La non ottemperanza da parte dell'autorità a questo obbligo giustificerebbe la tutela giurisdizionale da parte del cittadino di quell'interesse legittimo, naturalmente mediante ricorso al Consiglio di Stato.

Completando l'inquadramento dell'istituto, il Cuccia lo ricomprende tra quelle forme di democrazia diretta che trovano nella Costituzione (articolo 50) la figura modello, sotto l'aspetto del « diritto di petizione ».

*Il problema sollevato dal Cuccia, benchè possa apparire marginale a prima vista, è invece di quelli che impongono soluzioni in apicibus juris.*

*Più che la questione dell'inquadramento sistematico dell'istituto, che il Cuccia cura usando magistralmente gli strumenti dell'indagine giuridica, ciò che ci interessa particolarmente, per le notevoli conseguenze che comporta, è l'accenno alla tutela giurisdizionale che competerebbe al cittadino a garanzia delle facoltà di fare le « osservazioni ». In sostanza, l'A. ritiene che sarebbe assurdo che una legge concedesse una tale facoltà, senza che poi ne garantisse la concreta esplicazione.*

*Senonchè, non ci sembra che per garantire una tale facoltà sia indispensabile concedere la tutela giurisdizionale negli estesi limiti previsti dal Cuccia. Questi, con l'attribuire a detta facoltà il carattere di interesse legittimo, ne estende la portata fino a ricomprendervi la pretesa che la Amministrazione dimostri di aver preso in considerazione le osservazioni.*

*Ora riteniamo che così si ecceda sia dallo spirito che dalla lettera delle norme che regolano l'istituto, anche se si interpretano come esattamente le ha interpretate il Cuccia. Invero, la facoltà riconosciuta ad ogni cittadino di collaborare alla buona riuscita dell'impresa pubblica, postula soltanto che al cittadino sia garantito di esercitare la facoltà stessa con piena cognizione di causa, che gli sia cioè assicurata giuridicamente la possibilità di prendere conoscenza di tutti quegli elementi che lo mettano in grado di esprimere il proprio parere esaurientemente. Ma egli non può pretendere che delle sue osservazioni l'autorità tenga conto, o che, peggio ancora, dia atto delle ragioni per le quali debbano essere disattese.*

*Infatti, la tutela giurisdizionale di una tale pretesa si risolverebbe nel conferire ad ogni cittadino la qualità di legittimato ad agire per ottenere la pronuncia di annullamento di un atto amministrativo il quale non lede alcun suo interesse concreto, diretto ed attuale.*

*Peraltro, se anche alla facoltà di fare osservazioni si volesse attribuire la natura di interesse legittimo, ciò non basterebbe a giustificare la tutela giurisdizionale nei limiti indicati dal C., in quanto, com'è noto, alla base di tale tutela deve esserci oltre l'interesse degittimo leso, l'interesse a ricorrere che si concreta nella possibilità che l'accoglimento del ricorso garantisca al ricorrente il conseguimento di un bene concreto; e ciò non potrebbe mai verificarsi nei confronti del citta-*

*dino che abbia presentato le sue osservazioni, in quanto l'eventuale annullamento dell'atto amministrativo che di esso non abbia tenuto conto non gli potrebbe garantire che le osservazioni stesse siano dall'Amministrazione accettate.*

**A. D. GIANNINI: Il contenzioso tributario nel nuovo ordinamento costituzionale.** (« Giurisprudenza delle Imposte Dirette, di Registro e di negoziazione », 1950, col. 169 e segg.).

Con un breve incisivo articolo il Giannini mette in rilievo i riflessi che la Costituzione ha avuto sull'ordinamento del contenzioso tributario.

Le caratteristiche di questo ordinamento erano, secondo l'A., le seguenti:

a) una grandissima parte delle controversie in materia di imposte (tutte quelle ad esempio riguardanti le semplice estimazione dei redditi) erano sottratte alla competenza del giudice ordinario;

b) le controversie stesse erano devolute « ad una variopinta molteplicità di organi speciali di carattere giurisdizionale o di carattere incerto ».

Tutta questa impalcatura è oggi in contrasto, sotto un duplice aspetto con i principi fissati dalla Costituzione:

1) Il contrasto più notevole si presenta con l'art. 113 della Costituzione, secondo il quale è ammessa sempre la tutela giurisdizionale avanti gli organi della giustizia ordinaria o amministrativa dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dei cittadini; tutela che non può essere esclusa nè limitata. Questo articolo, secondo le *communis opinio* formatosi in dottrina e in giurisprudenza è considerato come una norma precettiva e non programmatica, nonchè di applicazione immediata, non solo ai rapporti costitutivi posteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, ma anche ai rapporti costitutivi prima.

Ora, facendo applicazione di questo articolo al contenzioso tributario, ne deriva che se si attribuisce agli organi esistenti per la risoluzione delle controversie tributarie, carattere amministrativo, tutte le norme che attualmente limitano la competenza giudiziaria in materia di accertamento (in questa materia, invero, sono ipotizzabili solo diritti soggettivi dei cittadini contribuenti) devono considerarsi immediatamente abrogate; se invece si attribuisce agli organi suddetti carattere giurisdizionale, le cose non subirebbero alcun mutamento, per lo meno fino al momento in cui scadrà il termine fissato dalle norme transitorie della Costituzione per la revisione delle giurisdizioni speciali non espressamente mantenute in vita dalla Costituzione stessa.

2) Altro motivo di contrasto con l'attuale ordinamento offre l'art. 111 della Costituzione, il quale stabilisce che contro le decisioni degli organi giurisdizionali ordinari e speciali (salvo il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti) è sempre ammesso il ricorso alla Corte Suprema di Cassazione,

non solo per motivi attinenti alla giurisdizione ma anche per violazione di legge.

Ora, se si ritiene, per sfuggire all'applicazione dell'art. 113, che le Commissioni tributarie sono organi giurisdizionali speciali, si dovrebbe ammettere la possibilità di un ricorso contro le loro decisioni ai sensi dell'art. 111 della Costituzione.

Ma, se si riflette che, secondo l'attuale ordinamento, dopo il giudizio davanti le Commissioni tributarie si svolge sempre (salvo che per le controversie di semplice estimazione) il giudizio avanti le Commissioni tributarie si svolge sempre (salva che per le controversie di semplice estimazione) il giudizio avanti l'A. G. ordinaria, si constaterà facilmente l'assurda conseguenza che deriverebbe dall'applicazione dell'art. 111 in quanto sulle medesime questioni, riguardanti la corretta applicazione delle norme tributarie dovrebbero occuparsi prima la Corte di Cassazione in sede di ricorso ex art. 111, indi l'A. G. ordinaria.

Il problema evidentemente non sorge per chi attribuisce alle Commissioni tributarie carattere di organi amministrativi, ed a questo proposito il Giannini riporta quanto è stato detto nella nostra Rassegna (1949, pag. 236) nel senso che l'entrata in vigore della Costituzione renderebbe ormai impossibile continuare a riconoscere alle Commissioni il carattere di organi giurisdizionali appunto per l'assurdità delle conseguenze che derivano dall'applicazione dell'art. 111.

Ma, il G. ritiene che nemmeno attribuendo alle Commissioni il carattere giurisdizionale potrebbe ritenersi applicabile l'art. 111 della Costituzione, in quanto l'applicazione di questo articolo, tenuto conto della sua *ratio*, « non ha alcuna ragione di essere nei casi in cui il diritto del privato ha una ben più ampia protezione attraverso i normali tre gradi in cui si svolgono i processi dinanzi all'A.G.O. ».

In conclusione il G. ritiene: 1) che qualsiasi opinione si abbia sulla natura giuridica delle Commissioni tributarie, è da escludere la possibilità di un ricorso contro le loro decisioni ex art. 111 della Costituzione; 2) che il sindacato giurisdizionale ordinario sulle questioni che finora erano riservate solo al giudizio delle Commissioni (questioni di semplice estimazione) deve ammettersi o negarsi a seconda del carattere che si riconosce alle Commissioni stesse.

E' tuttavia indispensabile in ogni caso provvedere alla riforma dell'ordinamento del contenzioso, in quanto, anche se si riconosce attualmente il carattere di giurisdizione speciale alle Commissioni, l'avvicinarsi dei termini di scadenza della durata delle giurisdizioni stesse (ai sensi della VI Disposizione transitoria) impone la sistemazione definitiva della materia, ad evitare i gravissimi inconvenienti che deriverebbero da una vera e propria carenza giurisdizionale.

*Dopo quanto abbiamo scritto su questo argomento nella Rassegna (1949, pag. 233 e segg.) è appena il caso di dire come noi ci associamo pienamente a quello che è il vero e proprio grido di allarme lanciato dal prof. Giannini, con il presente articolo, e che si aggiunge ai tanti altri di numerosi studiosi e pratici del diritto tributario.*

*L'esigenza di una immediata riforma del contenzioso tributario è assolutamente inderogabile; è addirittura da ritenere che la riforma del contenzioso sia forse più indispensabile della stessa riforma tributaria sostanziale.*

*Ciò premesso, dobbiamo tuttavia insistere sul punto di vista già espresso nel nostro articolo sopra citato, secondo il quale la riforma del contenzioso deve farsi, non solo nel rispetto della Costituzione, ma senza quella eversione di istituti la cui esistenza, collaudata da decenni di prova, è strettamente connessa con i fondamentali principi che reggono la buona amministrazione dello Stato. Il G. nel presente articolo, non fa alcun cenno di quelle tendenze eversive che noi criticiamo nel nostro studio, e questo silenzio, provenendo da uno studioso della forza del Giannini, è forse tanto significativo quanto la nostra critica.*

*Quanto alle considerazioni del G. circa la inapplicabilità dell'art. 111 alle decisioni delle Commissioni tributarie, indipendentemente dal carattere di queste, riteniamo di non poter aderire a questa tesi eclettica. Piuttosto che inferire la inapplicabilità dell'art. 111 dalla considerazione che, a garanzia dei diritti dei privati contribuenti, la legge appresta mezzi più efficaci (azione giudiziaria ordinaria) del solo ricorso per cassazione, sembra più congruo inferire il carattere di organo amministrativo delle Commissioni appunto dalla considerazione della inapplicabilità dell'articolo 111, come abbiamo già scritto e dimostrato nel precedente articolo.*

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**AVVOCATI E PROCURATORI - Onorario - Obbligo solidale dei contendenti verso i loro patroni in caso di transazione.** (Corte di Cass., Sez. II Civ., Sent. n. 381-50 - Pres.: D'Apolito, Est.: Vita, P. M.: Roberto - Rosati - Ministero LL. PP.: Stazzonelli).

Nel caso che una lite sia transatta, l'obbligo solidale dei contendenti verso tutti i loro patroni — relativamente alla corresponsione di ciò che sia loro dovuto per spese anticipate, diritti di procuratore ed onorari di avvocato — sussiste anche se la transazione sia conclusa dopo la pronunzia della sentenza ma prima che essa sia passata in giudicato.

*La massima appare ineccepibile.*

*La Corte Suprema ha così precisato la portata e il fondamento dell'art. 68:*

*« Il legislatore vuole impedire che i litiganti, in astratto liberi di concordare una definizione transattiva della loro controversia in qualsiasi momento, in concreto lo facciano senza aver prima revocato il mandato conferito ai propri procuratori ed avvocati e senza avere ad essi corrisposto ciò che sia loro dovuto per spese anticipate, diritto di procuratore, onorari di difesa, facendo sorgere il pericolo che essi non possano esserne soddisfatti dal cliente povero o resosi dolosamente insolvente ».*

**CONCESSIONI AMMINISTRATIVE - Alloggi di servizio - Alloggi a pagamento in edifici appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato - Revoca della concessione.** (Consiglio di Stato in s. g., Sez. IV, Decisione n. 196/50 - Pres.: Papaldo, Est.: Tozzi - Pagliano contro Ministero Difesa-Esercito).

Il rapporto che si costituisce tra l'Amministrazione Militare e gli ufficiali ai quali vengono assegnati alloggi a pagamento, proprio in considerazione della loro qualità di ufficiali, è un rapporto di concessione amministrativa e non di locazione.

E' legittima la revoca di tali concessioni, anche prima della loro scadenza, quando la revoca stessa sia determinata da esigenze di pubblico interesse.

Detta revoca è invece illegittima se è determinata solo dalla circostanza della cessazione dal servizio dell'ufficiale concessionario dell'alloggio.

*La presente decisione ha il pregio di risolvere definitivamente tutte le questioni che erano sorte in relazione alle concessioni di alloggio da parte della P. A. ai suoi dipendenti a causa della legi-*

*slazione vincolistica in materia di locazioni, legislazione che si era voluta da parte degli interessati estendere anche ai rapporti giuridici determinatisi in forza delle concessioni di alloggio.*

*Questo tentativo, che è stato sempre respinto dalla giurisprudenza per quanto ha tratto alle concessioni dei c. d. alloggi di servizio (si veda in proposito Corte di Cassazione, Sez. III, Sent. n. 2530/49 - Pres.: Curcio, Est.: Camboni in causa Orano contro Arpini) aveva trovato una certa fortuna presso le Corti minori in relazione alle concessioni di alloggi fatte dalla P.A. ai propri impiegati, a pagamento, non in stretta connessione con la prestazione del loro servizio, ma in considerazione della loro qualità di dipendenti.*

*Su questo punto il Consiglio di Stato così ha motivato: « Posto, infatti, che l'alloggio concesso al Pagliano è compreso in un immobile destinato ad uffici militari, appartenente cioè al patrimonio indisponibile dello Stato è evidente che esso è stato attribuito, non jure privato a scopo di lucro, ma soprattutto per soddisfare ad una esigenza di interesse pubblico, quale è quella di facilitare la condizione del funzionario in relazione all'attività che egli deve esplicare per il pubblico servizio. Il bene è perciò rimasto sempre compreso nel patrimonio indisponibile dello Stato, perchè destinato, sia pure indirettamente ad un pubblico servizio, ed è logico che una situazione giuridica in favore del privato in tanto abbia potuto sorgere in quanto l'Autorità amm.va abbia previamente accertato la convenienza di far coesistere all'uso pubblico un uso privato della cosa; il che porta senz'altro nel campo del diritto pubblico ed alla figura della concessione ».*

*Dalla affermazione che si tratterebbe di una concessione, il Consiglio di Stato trae la conseguenza che essa possa essere revocata, indipendentemente dal fatto che alla concessione stessa sia stato apposto un limite di durata da una circolare ministeriale. Tuttavia, aggiunge il Consiglio, è evidente « l'illegittimità in cui l'Amministrazione è incorsa quando, nel disporre la revoca, si è lasciata determinare non da una esigenza di interesse pubblico, ma dalla erronea convinzione che anche le concessioni a pagamento, come quelle di servizio debbano cessare quando il concessionario abbia perduto il titolo per l'assegnazione » (cioè abbia cessato dalla qualità di dipendente).*

*Non si può non convenire nella giustizia di questa decisione la quale si fonda su criteri ineccepi-*

bili dal punto di vista giuridico ed ispirati anche a ovvie considerazioni di equità e di buona amministrazione.

Naturalmente la valutazione dell'interesse pubblico che giustifica la revoca delle concessioni a pagamento prima della loro scadenza è rimessa alla discrezionalità della P. A. ed è soggetta solo al sindacato di legittimità dell'organo giurisdizionale amministrativo. Nè può pensarsi che, in applicazione analogica delle norme vigenti in materia di locazioni, l'interesse pubblico che giustifica la revoca debba permanere per un certo tempo anche dopo tale revoca, nel senso cioè che l'Amministrazione sia tenuta a disporre permanentemente dell'alloggio tornato libero nel modo conforme all'interesse pubblico posto a fondamento della pronunzia della revoca di concessione.

E' appena il caso di accennare che contro i provvedimenti di revoca delle concessioni di alloggi a pagamento non è ammessa alcuna azione avanti l'Autorità giudiziaria ordinaria, la quale in materia difetta assolutamente di giurisdizione.

A questo proposito sarà opportuno rettificare un equivoco nel quale è caduto il Consiglio di Stato, nella presente decisione, ritenendo che l'Avvocatura avesse eccepito la incompetenza di quell'organo, come se la questione sollevata dal ricorrente investisse materia di rapporto di locazione e non di concessione amministrativa.

In verità, di fronte al motivo di ricorso dedotto dal Pagliano, il quale sosteneva la violazione delle norme vigenti in materia di locazione, l'Avvocatura aveva formulato una eccezione pregiudiziale con queste testuali parole:

« Perchè non sorgano equivoci teniamo a precisare che non eccepiamo l'incompetenza del Consiglio di Stato; ma solo l'inammissibilità della censura. Infatti il Consiglio di Stato è sicuramente competente — in astratto — a giudicare della legittimità di un atto tipicamente amministrativo quale è la revoca di una concessione amministrativa: atto che incide su interessi protetti e non su diritti perfetti.

« Senonchè — in concreto — il ricorrente, affermando che il rapporto de quo fosse un rapporto di locazione, sostanzia il proprio gravame nella doglianza di lesione di pretesi diritti perfetti: tale doglianza è manifestamente inammissibile, perchè esula dai limiti del sindacato di legittimità affidato alla competenza dell'organo giurisdizionale amministrativo ».

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ - Retrocessione - Esecuzione dell'opera divenuta impossibile - Situazione politica incompatibile - Espropriazioni della Gioventù Italiana del Littorio.** (Corte di Cass., Sez. II, Sent. n. 152-50 - Presidente: Ferranti, Est.: Vita, P. M.: Cigolini - Di Berti - Gioventù Italiana).

Il diritto soggettivo alla retrocessione dell'immobile espropriato (art. 63 legge 1865), previsto per il caso che l'opera di P.U. non sia eseguita nel termine assegnato, può essere esercitato anche se la esecuzione dell'opera sia divenuta impossibile ovvero se il concessionario vi abbia rinunciato.

La sopraggiunta impossibilità di eseguire l'opera, con riferimento a fatti e situazioni nuove incompatibili con la esecuzione dell'opera, non può riscontrarsi nel caso di espropriazione eseguita dalla Gioventù Italiana del Littorio per l'interesse collettivo della educazione della gioventù, in quanto l'art. 6 del D. 2 agosto 1943, n. 704, pur sopprimendo la G.I.L. come ente del regime fascista, ne deferì i compiti ai Ministri della Guerra e della Pubblica Istruzione a seconda della rispettiva competenza.

La sentenza esclude che il D. L. 2 agosto 1943, n. 704, pur sopprimendo la G.I.L. abbia, ipso jure, determinato l'impossibilità giuridica di ulteriore conseguimento dei compiti già devoluti a questo ente, in quanto l'art. 6 del suddetto decreto avrebbe deferito tali compiti ai Ministeri della Guerra e della Pubblica Istruzione secondo le rispettive competenze. Così, « lo Stato, con l'affidare le attività funzionali della G.I.L. ad organi della Pubblica Amministrazione, senza comunque disciplinare in modo nuovo o limitarne il contenuto, esclude che il compito della educazione fisica, quale era stato elaborato dall'ente soppresso, fosse divenuto incompatibile col ritorno della Nazione alla sua anteriore organizzazione politica ed amministrativa ».

Occorre precisare, a questo proposito, che il citato D. L. n. 704 del 1943 non ha determinato la soppressione definitiva della G.I.L., ma ha mutato lo status di questa, da quello di un ente in piena attività, a quello di ente in liquidazione.

Infatti, con i decreti del Presidente del Consiglio di Ministri 6 maggio e 9 agosto 1944 (che la Corte Suprema con sentenza n. 2133-49 ha ritenuto non in contrasto con il D. L. n. 704 del 1943) è stato nominato un Commissario della Gioventù Italiana con ampi poteri di rappresentanza e di azione fino a che non fossero stati individuati e ripartiti i compiti e le attività tra i due suindicati Ministeri della Difesa e della Pubblica Istruzione. Ciò significa che fin quando tale ripartizione non sarà avvenuta, l'ente deve continuare a ritenersi esistente, sia pure in fase di liquidazione, con tutte le caratteristiche giuridiche già proprie della cessata G.I.L.

**GUERRA - Occupazione tedesca - Preda bellica - Vendita di materiali dello Stato a cittadini italiani Invalidità.** (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 774-50 - Pres.: Colagrosso, Est.: Tavolaro, P. M.: Pittiruti - Colorni e Fattori contro Ministero Difesa-Esercito).

Le norme del regolamento allegato alla seconda Convenzione dell'Aja 29 luglio 1899, ed in specie le norme contenute negli articoli 52 e 53 debbono ritenersi ricevute nel nostro ordinamento giuridico interno.

Lo Stato occupante, in base alle suddette norme internazionali, può appropriarsi dei mezzi militari di trasporto dello Stato occupato, solo ai fini della guerra, ma non per farne commercio con gli stessi cittadini dello Stato occupato.

La vendita dei suddetti mezzi fatta a costoro dallo Stato occupante è invalida.

La sentenza della Suprema Corte conferma, sia pur modificandone la motivazione, la precedente sentenza della Corte di Appello di Roma, riportata in questa Rassegna 1948 - Fasc. IV, pag. 17.

Trascriviamo testualmente la motivazione della sentenza relativa alle massime sopra enunciate:

«Esse, infatti (sc. le norme della Convenzione dell'Aja) se non trovano formale ricezione in virtù di legge — tale non potendosi certo considerare il regio decreto di approvazione ed esecuzione 9 dicembre 1900, il quale ha formalmente carattere regolamentare di ordine di esecuzione e non può disciplinare una materia di carattere generale implicante limitazioni ai diritti dello Stato sui propri beni ed ai diritti di proprietà dei cittadini — appartengono indubbiamente al diritto internazionale generale dal quale, anche prima che fra i vari Stati venisse stipulata apposita convenzione, veniva regolato il comportamento delle Potenze in tempo di guerra, e particolarmente quello dei comandi delle forze armate dello Stato occupante, rispetto ai sudditi, singoli e persone giuridiche dello Stato occupato per quanto riguarda i beni e la loro distinzione, contemperandosi le esigenze di guerra delle forze di occupazione con le esigenze di vita dello Stato occupato.

Ad esse quindi l'ordinamento giuridico interno doveva necessariamente adattarsi non per preponderanza su di esso esercitata dall'ordinamento giuridico internazionale, scritto o consuetudinario, ma perchè era inconcepibile che lo Stato come soggetto di diritto internazionale, assumendo obblighi da tale diritto imposti nei confronti degli altri Stati, si ponesse poi in contrasto col suo stesso ordinamento giuridico interno e nei rapporti coi propri sudditi.

Ragioni imperiose quindi di coesistenza e di convivenza fra Stati civili e fra questi e i propri cittadini e quelli degli Stati occupati per esigenze belliche, imponevano anche prima che tale principio venisse consacrato nell'art. 10 della Costituzione della Repubblica Italiana («L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute») che l'ordinamento giuridico interno si adattasse, per ciò che riguardava le requisizioni da parte delle armate degli Stati occupanti sul territorio degli Stati occupati ed il bottino di guerra, al diritto consuetudinario internazionale e quindi alle norme raccolte nell'art. 53 della su richiamata convenzione. Ma il principio di diritto internazionale formulato nella prima parte di detto articolo, non ha la portata che il ricorrente gli vorrebbe attribuire, nel senso cioè che lo Stato occupante possa appropriarsi i mezzi militari di trasporto, costituenti patrimonio indisponibile dello Stato italiano occupato, non solo ai fini della guerra, in quanto siano essi cioè in funzione di mezzi bellici, ma per farne addirittura commercio con gli stessi cittadini italiani. Di fronte a costoro è sempre in vigore la norma dell'ordinamento giuridico interno per cui essi non possono validamente acquistare beni (come gli autocarri militari, indubbiamente compresi fra gli armamenti) che fanno parte del

patrimonio indisponibile dello Stato e che non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 826 comma secondo, 828, comma secondo, cod. civ.). E interpretare il principio di diritto internazionale su citato in modo da dare una sì ampia facoltà all'armata occupante e pretendere che l'ordinamento giuridico interno accetti una sì grave limitazione nei confronti degli stessi cittadini, significherebbe non adattare l'ordinamento internazionale, non contemperare le norme dell'uno con quelle dell'altro, ma creare fra i due ordinamenti attrito e far soccombere l'ordinamento interno, anche in materia, almeno di fronte ai cittadini od ai privati, disciplinata da norme attinenti all'ordine pubblico, per dare assoluta prevalenza a quello che, secondo l'interprete, dovrebbe essere l'ordinamento giuridico internazionale, con effetti protraentisi anche dopo cessata l'occupazione e restaurato il Governo legittimo. Ma una tale interpretazione si ravvisa arbitraria e contro di essa reagiscono precise norme scritte del nostro diritto interno. E' l'interpretazione arbitraria, perchè il testo del su citato art. 53 del regolamento annesso alla seconda convenzione dell'Aja, in cui il principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto ha trovato formulazione, limita la facoltà de «l'armée qui occupe un territoire» di impossessarsi o, come dice letteralmente il testo della norma di «saisir le numéraire, les fonds et propriétés d'Etat, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements et, en général toute propriété mobilière de l'Etat de nature à servir aux opérations de la guerre», cioè in quanto servano o siano destinati alla guerra o alle operazioni belliche, giammai per farne commercio con i cittadini. E costoro non potrebbero quindi in tale fatto trovare titolo e giustificazione ai loro acquisti. Reagisce contro siffatta interpretazione, l'ordinamento giuridico interno, anche perchè l'art. 5 del decreto legislativo luogotenenziale 26 marzo 1946, n. 134, colpisce ogni commercio (appalti, forniture o altri negozi) che il cittadino abbia avuto col tedesco invasore, nel prestargli la propria opera e nel fornirgli le proprie cose, disponendo l'avocazione allo Stato di tutto il relativo profitto, anche se si tratti di requisizioni o di prestazioni involontarie. E, se tale reazione dell'ordinamento giuridico interno investe gli atti del cittadino che col tedesco invasore occupante abbia commerciato le proprie cose o la propria opera, a maggior ragione devesi ritenere che esso reagisca, ponendoli assolutamente nel nulla, contro quegli atti o quei negozi che il cittadino abbia concluso col tedesco invasore, commerciando con esso cose di proprietà dello Stato e facenti anzi parte del suo patrimonio indisponibile, che il cittadino non può nè deve intaccare, non potendo egli impunemente violare norme di ordine pubblico».

I principi affermati dalla Corte Suprema, con la sopra riportata, perspicua sentenza, sembra che possano applicarsi anche ai casi di vendita a cittadini italiani di cose appartenenti al patrimo-

no indisponibile dello Stato italiano, da parte degli eserciti di occupazione alleati.

Il solo argomento che potrebbe valere in contrario, sarebbe quello desumibile da una eventuale clausola del Trattato di pace, che avesse derogato alle norme della Convenzione dell'Aja, o ai principi generali dell'ordinamento giuridico internazionale. Ma tale clausola non esiste, nè sembra che il Governo militare alleato abbia mai emanato ordinanze le quali abbiano regolato la vendita a cittadini italiani delle cose suddette, in deroga alle norme della nostra legge di contabilità generale dello Stato. (In questo caso, infatti, si potrebbe forse riconoscere validità a queste vendite, in forza del D. L. 11 febbraio 1944, n. 101, art. 1).

**IMPIEGO PUBBLICO - Ufficiali delle Forze Armate - Limiti temporali e criteri di applicazione del R. D. L. 14 maggio 1946, n. 384 - Decorrenza retroattiva dei provvedimenti adottati a sensi del citato R.D.L. - Legittimità.** (Cons. di Stato, IV Sez., 16 giugno 1949, n. 267 - Papaldo, Pres.: Pescatore, Est.: Marcelo - contro Ministero Difesa-Esercito).

Il R. D. L. 14 maggio 1946, n. 384 è rimasto in vigore pur dopo la emanazione del D. L. 20 gennaio 1948, n. 45; e può essere applicato — a sensi del successivo D. L. 7 maggio 1948, n. 823 — fino a quando non si raggiungano le aliquote di organico stabilite appunto dai citati DD. LL.

L'Amministrazione può collocare nella riserva ufficiali non colpiti da sanzioni disciplinari per il comportamento tenuto dopo l'8 settembre 1943, senza che sia obbligata a prendere lo stesso provvedimento nei confronti di costoro, quando ritenga che tali ufficiali non diano affidamento di percorrere in modo particolarmente distinto l'ulteriore carriera.

Nel procedere ai collocamenti nella riserva la Amministrazione non può prescindere da un esame comparativo degli ufficiali pari grado; ma tale esame è implicito pur quando l'Amministrazione faccia semplice richiamo all'art. 4 del R. D. L. 14 maggio 1946, n. 384.

Il provvedimento di collocamento nella riserva — attese le finalità da conseguire — non è in contrasto, e quindi è immune dal vizio di eccesso di potere, con i buoni precedenti di carriera.

La presenza nella Commissione consultiva di elementi politici non vizia il provvedimento, sia perchè nessuna norma di legge pone un divieto al riguardo, sia perchè la valutazione degli ufficiali a questi fini va fatta non soltanto sotto il profilo tecnico-professionale, ma anche in via politica.

Il collocamento nella riserva a sensi del R. D. L. 14 maggio 1946, n. 384 deve, in base al combinato disposto dell'art. 2 D. L. 7 maggio 1948, n. 823 e dello art. 2 D. L. 15 novembre 1946, numero 377, esser disposto con decorrenza non posteriore al 30 giugno 1947; e pertanto può anche avere decorrenza retroattiva.

La decisione surriferita è veramente fondamentale per le molteplici questioni risolte in materia di « sfollamento » di ufficiali, e pertanto se ne riporta qui di seguito la chiara motivazione:

« Non è fondato il primo motivo di ricorso nel quale si è dedotta l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di collocamento nella riserva del col. Marcello per essere stato adottato fuori del termine stabilito dall'art. 1 R. D. L. 14 maggio 1946, n. 384. Tale norma disponeva che, nell'attesa che fossero emanate disposizioni legislative per la sistemazione degli organici degli ufficiali dello esercito, della marina e dell'aeronautica, la Pubblica Amministrazione poteva provvedere a collocare ufficiali di determinati gradi nella riserva o in ausiliaria.

« Col D. L. 20 gennaio 1948, n. 45, furono stabilite gli organici provvisori dell'esercito; di conseguenza, dopo l'entrata in vigore di tale decreto (19 febbraio 1948) — asserisce il ricorrente — non si sarebbe potuto provvedere ulteriormente a collocamenti nella riserva.

« Osserva il Collegio che dall'art. 1 R. D. L. n. 384 si evince che la emanazione di disposizioni legislative per la sistemazione degli organici, più che fissare il termine finale per l'esercizio della facoltà della Pubblica Amministrazione di procedere agli indicati collocamenti nell'ausiliaria e nella riserva, era diretta a precisare la finalità della norma, come intesa ad attuare una prima riduzione di organici, a seguito degli sfortunati avvenimenti militari, nell'attesa che si fosse provveduto alla definitiva determinazione (« sistemazione ») degli stessi.

« D'altro canto, successivamente al ricordato D. L. n. 45 del 1948, fu emanato il D. L. 7 maggio 1948, n. 823, il quale portò sostituzioni ed integrazioni alle aliquote di ufficiali da collocare nella riserva.

« Nell'art. 2 di tale provvedimento era esplicitamente prevista la facoltà di adottare provvedimenti di collocamento nella riserva, successivamente alla entrata in vigore del D. L. n. 823 del 7 maggio 1948. Riferendosi infatti ai collocamenti nella riserva « disposti o da disporre », il cennato provvedimento riconosceva legittimo l'esercizio della facoltà non soltanto successivamente al D.L. 20 gennaio 1948, n. 45, che stabilì gli organici provvisori, ma anche alla sua stessa entrata in vigore e fino a quando non si fossero raggiunte le aliquote stabilite.

« Non fondato è del pari il secondo motivo del ricorso. Si deduce in esso che la Pubblica Amministrazione avrebbe dovuto provvedere preventivamente al collocamento nella riserva d'autorità degli ufficiali che, pur discriminati, avessero riportato sanzioni disciplinari per il loro comportamento dopo l'8 settembre 1943.

« Osserva il Collegio che il R. D. L. n. 384, nello art. 2 stabilisce che « d'autorità saranno di massima collocati per primi nella riserva o in ausiliaria coloro i quali, pur essendo stati discriminati, hanno riportato sanzioni disciplinari per il loro comportamento dopo l'8 settembre 1943 ».

« Chiaro è il contenuto della norma, la quale segna alla p. a. una direttiva da attuare in base ad una valutazione discrezionale delle esigenze pubbliche. Non obbligo, pertanto, di collocare nel-

la riserva con precedenza tutti gli ufficiali colpiti da sanzioni disciplinari, ma facoltà di valutare, anche nei confronti di questi, l'attitudine a «percorrere in modo particolarmente distinto l'ulteriore carriera», con la conseguente possibilità di trattenerli in servizio qualora — ad onta dei precedenti disciplinari per il comportamento tenuto dopo l'8 settembre — fossero riconosciuti provvisti della cennata attitudine. Mal si duole pertanto il ricorrente quando rileva che la p. a. avrebbe dovuto «dare la prova» di aver proceduto a codesta preventiva eliminazione. Posto che un obbligo inderogabile in tal senso non sussisteva, la p. a. non era tenuta a provare di avere eliminato tutti gli ufficiali censurati, in quanto il trattamento in servizio di ufficiali puniti si giustificava automaticamente, come attuazione della facoltà prevista nel ricordato art. 2.

«Più delicato è senza dubbio il terzo motivo, nella parte che ha dedotto la mancanza di un giudizio tecnico comparativo atto ad individuare i migliori da mantenere in servizio, per ciascun ruolo e grado, sulla base di univoci e predeterminati criteri.

«La Sezione si trova innanzi ad un complesso di decisioni, nelle quali è stata particolarmente posta in luce la esigenza di non aggravare l'ingrata e dura opera di selezione della p. a., diretta ad adeguare gli organici, formati in vista di una imponente attività militare, alle necessità determinatesi a seguito dei dolorosi avvenimenti bellici.

«Nelle precedenti decisioni (nn. 313, 357 e 440 del 1948) il Collegio ha rilevato che la comparazione tra gli ufficiali da collocare nella riserva è da ritenere insita nella finalità di addivenire ad un prestabilito numero di eliminazioni, dato che soltanto una selezione effettuata con raffronti comparativi può far pervenire a quote fisse di sfollamento. D'altra parte nel verbale della seduta della Commissione Centrale di avanzamento, nella quale fu esaminato il col. Marcello, si rileva, tra l'altro, che la Commissione provvede all'esame dell'ufficiale «visto l'art. 4 del D. L. n. 384» tale articolo, determina gli elementi del giudizio di idoneità («affidamento a percorrere in modo particolarmente distinto l'ulteriore carriera»), in riferimento ai vari gradi. Il richiamo a questa norma, contenuto nel verbale, concreta e dà ragione — dal punto di vista oggettivo — del criterio unitario che presiedette alla valutazione e — dal punto di vista soggettivo — pone il riferimento del giudizio ai pari grado dell'ufficiale in concreto esaminato. Il ricorrente adduce invece che altri furono i criteri di massima seguiti; ma non ha dato alcuna prova della circostanza posta a fondamento della asserita deviazione dal fine previsto dal legislatore nel conferire alla p. a. la facoltà di collocamento nella riserva: dello essersi, cioè, provveduto esclusivamente nei confronti degli ufficiali superiori dei carabinieri che dopo l'8 settembre 1943 prestarono servizio nell'Italia centrale e settentrionale.

«Non può infine accogliersi l'altro profilo della censura di eccesso di potere, per contrasto del provvedimento con i brillantissimi precedenti di carriera e con le benemerienze acquisite dal ricorrente. Il Collegio osserva che nella decisione n. 313 del 1948, ric. Gamba, è stato posto in rilievo che la necessità dello sfollamento, allo scopo di raggiungere le aliquote prestabilite, impone il sacrificio di ufficiali anche di elevato valore, i quali, in condizioni normali, avrebbero potuto continuare la carriera fino al suo termine, per conservare nei quadri soltanto chi dia affidamento di percorrerla in modo particolarmente distinto. Di conseguenza, anche i precedenti di carriera lusinghieri non possono precludere l'esercizio della potestà della p. a. di collocare l'ufficiale nella riserva.

«Infondato del pari è il quarto motivo che ha dedotto violazione e falsa applicazione del D. L. 384 per avere l'Amministrazione mancato di assumere le opportune informazioni circa la condotta, l'attività e le attitudini professionali dell'ufficiale. Non contesta il ricorrente che, per il secondo comma dell'art. 4 D. L. 384, le commissioni hanno una facoltà discrezionale di chiedere informazioni e rapporti. Ma quando risulti l'assoluta insufficienza di elementi concreti (nella specie, nel libretto personale mancavano le note caratteristiche del 1943) gli organi preposti all'esame avrebbero l'obbligo di informarsi.

«Osserva il Collegio che in linea normale la Commissione può procedere alla valutazione in base agli elementi in suo possesso. Altrimenti si priverebbe di contenuto la norma che, in vista di una rapida definizione dello sfollamento, consente di effettuare la valutazione «sulla scorta del libretto o delle pratiche personali degli ufficiali interessati, quali risultano dallo stato degli atti». Naturalmente questa possibilità di giudicare «allo stato degli atti» trova un limite nei casi in cui le lacune o irregolarità della documentazione siano tali da influire in modo decisivo sul giudizio. L'apprezzamento circa la rilevanza della incompleta od irregolare documentazione deve effettuarsi in misura più rigorosa di quel che avviene nei riguardi dei giudizi di avanzamento; ma deve trattarsi soltanto di documenti importanti o relativi a periodi di tempo notevoli nella carriera dell'ufficiale. Se si dovesse ritenere applicabile codesta generale limitazione sarebbe del tutto superflua la disposizione del secondo comma dell'art. 4 D. L. n. 384, che consente di giudicare «allo stato degli atti».

«In ordine al quinto motivo, che ha dedotta la prevalenza nella commissione consultiva di elementi politici, osserva il Collegio che la censura stessa è stata più volte esaminata (cfr., da ultimo, decisione n. 82 del 1949, ricorso Marghinotti) e si è riconosciuta la piena regolarità del Collegio consultivo nella sua formazione, nella sua essenza e nei fini da conseguire. L'apprezzamento circa l'efficienza e la condotta delle nuove forze militari della giovane Repubblica, presuppone una valutazione non soltanto tecnico-professionale, ma anche di carattere squisitamente politico. Onde, in mancanza di norme che precisavano la com-

*posizione della Commissione ed i formali criteri da seguire, deve ritenersi pienamente legittima la costituzione di una Commissione composta da personalità politiche che potesse integrare il giudizio espresso dalla Commissione di avanzamento.*

*« Non è da accogliere infine il sesto motivo, che ha denunciato illegittimità del provvedimento per la sua efficacia retroattiva (comunicazione del 6 agosto 1948, con effetto 2 giugno 1947). Osserva il Collegio che non è invocabile nella specie il principio della irretroattività degli atti ammini-*

*strativi lesivi di diritti o sfavorevoli ai destinatari, dato che l'art. 2 del D. L. n. 823 del 1948, — attraverso il rinvio all'art. 2 del D. L. 15 novembre 1946, n. 377 e successive modifiche — determinava in praeteritum la decorrenza dei decreti di collocamento nella riserva. Si stabiliva infatti che tali decreti dovessero avere decorrenza non posteriore al 30 giugno 1947; nel che era implicitamente riconosciuta la possibilità di dare ad essi decorrenza anteriore a tale data, come è avvenuto nella specie ».*

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**FERROVIE CONCESSE ALL'INDUSTRIA PRIVATA - Gestione temporanea governativa - Esecuzione coatta di un pubblico servizio.** (T. U. 9 maggio 1912, n. 1447, art. 184; R. D. L. 4 giugno 1936, n. 1336, art. 1. - App. Catania 12 luglio 1949 - Commissario governativo ferrovia Circumetnea - Fedi - Fallimento S. E. L. P.).

Il Commissario governativo preposto alla temporanea gestione dell'esercizio di una ferrovia concessa all'industria privata, ai sensi dell'art. 1 del R. D. L. 4 giugno 1936, n. 1336, non è organo di rappresentanza della società concessionaria, ma rappresenta invece la pubblica amministrazione dei trasporti, temporaneamente immessasi nel possesso dell'azienda per sostituirsi alla società nell'esercizio del pubblico servizio di trasporto.

Conseguentemente il giudizio istituito con atto di citazione non notificato presso gli Uffici della Avvocatura dello Stato è affetto da nullità assoluta ed insanabile.

Dopo la sentenza della suprema Corte del 26 febbraio 1943 (in « Giur. It. », 1934, I, 521) che, vigendo l'art. 184 del T. U. 9 maggio 1912, n. 1447, era pervenuta ad una risoluzione nettamente contraria, la decisione della Corte di Catania è l'unica sentenza che risolve ex novo la questione in base alla interpretazione dell'art. 1 del regio decreto del 1936.

La decisione merita incondizionata approvazione, poichè questa ultima disposizione, modificando il testo dell'art. 184 citato, ha chiarito il pensiero del legislatore, nel senso che la gestione governativa di una ferrovia concessa all'industria privata opera non già una sostituzione di amministratori o di rappresentanti del soggetto concessionario, bensì una sostituzione di soggetti nell'esercizio della concessione, facendo momentaneamente ritornare allo Stato quella facoltà di esercizio del pubblico servizio di trasporto, che, mercè la concessione, era stata trasferita al concessionario. Questo è appunto il principio affermato dalla Corte, ponendo in giusto rilievo la distinzione tra l'istituto in parola e l'intervento che lo Stato esplica, in virtù delle sue prerogative di sovranità, negli enti autarchici territoriali (cfr. in proposito QUARTILLI: Gestione di ferrovia concessa e debiti del concessionario, in « Giur. It. », 1934, IV, 139 e segg.). In particolare, i commissari governativi

preposti a codesti enti, senza procedere menomamente ad uno spossessamento di beni e di attività degli enti stessi, sostituiscono l'organo che istituzionalmente ha la rappresentanza di essi e tendono al conseguimento di fini che sono propri di essi medesimi, e che solo indirettamente sono fini dello Stato (la c. d. amministrazione indiretta dello Stato). Può aggiungersi che la gestione governativa diretta di una ferrovia concessa si distingue, in generale, da ogni altra forma di gestione, in cui ricorre la nomina di un gestore per conseguire fini propri del soggetto, del quale egli diventa organo di rappresentanza, in sostituzione di altri organi che vengono revocati: così per esempio dal gestore di un'impresa privata, nominato dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 2091 c. c., il quale sostituisce gli amministratori in carica e svolge una attività per conto dell'imprenditore, sia pure in armonia e con maggiore vantaggio per l'economia nazionale; dal commissario di una cooperativa, nominato dall'autorità governativa ai sensi dell'art. 2543 c. c., il quale, al posto degli amministratori, svolge un'attività intesa al raggiungimento dei fini della stessa società, ecc. Elemento comune a tutte queste forme di gestione è che il Commissario o gestore dichiara la sua volontà per servire l'interesse dell'ente a cui è preposto, del quale egli appare quindi il rappresentante. Altrettanto invece non può dirsi del Commissario governativo preposto alla gestione di una ferrovia concessa, a mente dell'art. 1 del decreto del 1936, perchè questi, pur immettendosi nel possesso temporaneo dell'azienda ferroviaria, non sostituisce affatto gli organi rappresentativi della società concessionaria, che rimangono in vita, nè tanto meno persegue i fini propri della società, che sono fini di lucro, ma tende piuttosto a realizzare il fine del pubblico servizio di trasporto ferroviario che costituisce un fine diretto ed esclusivo (monopolio statale) della Pubblica Amministrazione.

Nè sarebbe esatto fondare un rapporto di rappresentanza sulle parole del decreto del 1936, secondo cui la gestione governativa avviene « a spese e rischio del concessionario ». Anzitutto perchè indice della rappresentanza stante diretta quanto indiretta è l'agire nell'interesse altrui, per cui non è rappresentante chi agisce per un interesse proprio, sia pure a spese e rischio di chi aveva

l'obbligo di provvedervi (cfr. PUGLIATTI, Vendita forzata e rappresentanza legale, in « Riv. Dir. Proc. Civ. », 1932 I, 294).

In secondo luogo, le parole della legge intendono soltanto regolare i rapporti interni tra lo Stato e il concessionario, nel senso che lo Stato, nell'esercizio della gestione assunta, pur rimanendo direttamente obbligato verso i terzi, si rivarrà poi sul patrimonio del concessionario, secondo le norme sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato (T. U. 14 aprile 1910, numero c39), quando, cessata la sua gestione e restituita la ferrovia (salva una pronuncia di decadenza), verranno definitivamente regolati i loro rapporti. Ma da codesta disciplina interna non può jarsi scaturire un rapporto di rappresentanza.

Propriamente la gestione governativa diretta di una ferrovia concessa costituisce una tipica forma di attuazione di quei diritti di vigilanza che competono allo Stato sui concessionari di un servizio pubblico: essa attua cioè una forma di controllo (sostitutivo), il più intenso e penetrante, dalla quale esula ogni idea di rappresentanza del soggetto vigilato. Il fenomeno, come osserva giustamente la Corte, si ricollega a quello dell'esecuzione d'ufficio di un'opera pubblica in danno dell'appaltatore inadempiente (art. 341 legge sui LL. PP.), nel quale, come avviene nella gestione governativa della ferrovia concessa, si verifica uno spossessamento dei mezzi materiali dell'appaltatore da parte della Pubblica Amministrazione che prosegue e completa l'opera pubblica a spese del primo. Completando tale concetto, l'istituto in esame può qualificarsi come una forma di esecuzione di ufficio di un pubblico servizio, giacchè, a ben vedere, mercè la gestione diretta della ferrovia, lo Stato esercita un potere di costrizione per lo adempimento di quell'obbligo del perfetto funzionamento del servizio pubblico che grava sul concessionario; costrizione che esso esercita sostituendosi al concessionario stesso per l'esecuzione, in suo danno, dell'esercizio del pubblico servizio. Lo istituto trova riscontro nell'esecuzione d'ufficio che l'art. 54 del T. U. 11 dicembre 1933, n. 1775, prevede, in materia di concessioni di derivazione di acque pubbliche, qualora si verificano ingiustificate interruzioni o sospensioni nelle grandi derivazioni che riguardino rilevanti interessi pubblici, nel qual caso la Pubblica Amministrazione dispone di ufficio l'esercizio del servizio, previa presa di possesso delle opere ricadenti entro e fuori l'ambito demaniale, con lo stesso personale dello utente e con facoltà di riscuotere di quest'ultimo

le maggiori spese con le norme dettate dal T. U. 14 aprile 1910, n. 639. Anche in tal caso non si fa luogo ad una situazione di rappresentanza tra pubblica amministrazione ed utente, il quale subisce unicamente una espropriazione temporanea parziale delle proprie iniziative nell'ambito destinato alla gestione di ufficio.

Con la seconda massima la Corte d'Appello di Catania si uniforma alla giurisprudenza anche recente del Supremo Collegio.

(A. N.)

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - I. R. O. - Rappresentanza in giudizio.** (Tribunale di Roma, Sez. Lavoro, 3 febbraio 1950 - Pres.: Boccia, Est.: Sardo - Winter contro I. R. O.).

Per effetto del D. L. 6 marzo 1948 è conferito all'Amministrazione italiana *ope legis* la sostituzione processuale dell'I.R.O., e pertanto, a sensi dell'art. 81 c.p.c., la legittimazione attiva e passiva spetta unicamente all'Amministrazione stessa.

E' pertanto nulla la citazione notificata direttamente all'I.R.O. anzichè all'organo competente dello Stato italiano (Amministrazione per gli aiuti internazionali) presso l'Avvocatura dello Stato che ne ha la rappresentanza *ex lege*.

Tale nullità non è sanabile con la comparizione della Avvocatura dello Stato a sensi dell'art. 156 c.p.c.

*Decisione esatta.* Della esistenza della sostituzione non sembra possa dubitarsi di fronte alla dizione dell'art. V n. 3 dell'accordo concluso tra il Governo italiano e l'International Refugee Organization (I.R.O.), quale istituzione internazionale.

Detto articolo V dice precisamente che il Governo italiano « si assume l'espletamento e la composizione di azioni contro il Comitato preparatorio per l'I.R.O., o per conto di esso » e precisa al n. 4 l'obbligo per l'I.R.O. di rimborsare allo Stato italiano le spese sostenute

Posta l'esistenza della sostituzione processuale cioè nella legittimazione dell'Amministrazione italiana in luogo del predetto Comitato, è chiaro che la chiamata in giudizio di questa doveva farsi secondo le norme di rito e cioè notificando l'atto introduttivo all'Avvocatura dello Stato.

La terza massima conferma ancora una volta la giurisprudenza ormai costante della insanabilità della nullità relativa (vedi da ultimo Cassaz. del 21 luglio 1949, in « Mass. Foro It. », 1949, n. 392).

# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

---

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

## 1959

1. Legge 13 marzo 1950, n. 109 (G. U., n. 39): *Competenza dell'autorità giudiziaria italiana per la dichiarazione di assenza o di morte presunta di cittadini italiani scomparsi dai territori attualmente non soggetti alla sovranità dell'Italia in forza del Trattato di Pace.* — Trattasi di deroga (la cui giustificazione è indiscutibile) agli articoli 48, 49 e 58 del Codice civile.
  2. Decreto Presidenziale 11 gennaio 1950, n. 117 (G. U., n. 81): *Norme per l'esercizio della facoltà del Ministero dei Trasporti di assegnare in uso o cedere in proprietà gli autoveicoli di cui all'art. 3 del D. L. 22 gennaio 1948, n. 118, a coloro che sono stati spossessati dei loro automezzi a causa di eventi bellici.* — Di fronte alla facoltà del Ministero dei trasporti non vi è, evidentemente, alcuna possibilità di diritti soggettivi da parte dei cittadini che richiedono l'assegnazione dello autoveicolo.
  3. Legge 11 aprile 1950, n. 130 (G. U., n. 88): *Miglioramenti economici ai dipendenti statali.*
-

# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA.** — I) Se la spesa per l'attrezzamento di carri ferroviari necessari per il dormitorio di agenti di P. S. della Polizia ferroviaria dislocati lungo la linea per servizio di o.p. faccia carico dal Ministero dell'Interno o al Ministero dei Trasporti (n. 102). — II) Se la decisione di impugnare o meno una sentenza spetti all'Avvocatura dello Stato o all'Amministrazione interessata (n. 103). — III) Se a seguito del D. L. 30 giugno 1947, n. 568 che ha esteso al personale ferroviario le disposizioni relative alla assistenza sanitaria a favore degli altri impiegati dello Stato possa ritenersi che l'E.N.P.A.S. sia succeduto in *diversum jus* all'Istituto di Previdenza e Credito delle Comunicazioni al quale era prima affidata detta assistenza (n. 104).

**APPALTO.** — I) Se ai fini delle agevolazioni tributarie previste dal L. L. 7 giugno 1945, n. 322 sia sufficiente che sui contratti di appalto sia apposta l'annotazione, fuori del testo del contratto stesso, che faccia riferimento al D. L. sopracitato (n. 123). — II) Se l'art. 22 del vigente capitolato generale di appalto possa applicarsi anche a favore degli operai soci di una cooperativa di lavoro appaltatrice (n. 124). — III) Se il contratto di cottimo sia soggetto alle stesse norme che valgono per l'appalto, ai fini delle pretese che l'appaltatore può vantare nel caso di mancata approvazione (n. 125). — IV) Quale sia la interpretazione da darsi al D. L. 6 dicembre 1947, n. 1501 per la revisione dei prezzi dei contratti di appalto stipulati dopo il 15 aprile 1946, contenenti clausola di revisione con riferimento alla legge del 1938 (n. 126). — V) Quali siano le interferenze del D. L. 8 maggio 1946, n. 428 e del D. L. 7 maggio 1948, n. 656 sulla norma del secondo capoverso dell'art. 40 del Capitolato generale relativo all'obbligo dell'Amministrazione di pagare interessi in caso di ritardo nel pagamento della rata di saldo di lavori collaudati (n. 127). — VI) Se l'onere derivante alle imprese dal contributo INA-CASA dia luogo a revisione dei prezzi (n. 128). — VII) Se un'impresa appaltatrice abbia diritto al risarcimento dei danni derivatili da uno sciopero di operai edili che le ha impedito di eseguire lavori necessari per il rafforzamento di strutture (n. 29). — VIII) Se procedutosi una prima volta alla revisione del prezzo di un contratto di appalto debba per le ulteriori revisioni partirsi sempre dal testo originario o prendere a base il nuovo prezzo risultante dalla prima revisione (n. 130).

**APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI.** — Se nel caso di deposito fiduciario di olio presso coloro che sono tenuti a conferirlo all'ammasso, l'appropriazione da parte di costoro integri gli estremi del reato di appropriazione indebita (n. 19).

**ASSICURAZIONI.** — Se gli impiegati dello Stato addetti al controllo della fabbricazione carte valori debbano essere assicurati contro gli infortuni sul lavoro (n. 21).

**AUTOVEICOLI.** — Quale sia l'interpretazione dell'art. 11 del D. L. 22 gennaio 1948, n. 150 (n. 24).

**CASE ECONOMICHE E POPOLARI.** — Se possa procedersi a sfratto in via amministrativa nei confronti di persone che occupino case dei postelegrafonici, in seguito a concessione fatta dall'Amministrazione in via eccezionale (n. 22).

**COMUNI E PROVINCE.** — Se un comune, gestore diretto del servizio della riscossione delle imposte di consumo, e che sia tenuto quindi a riscuotere anche l'I.G.E. per conto dello Stato risponda verso questo delle somme incassate a titolo I.G.E. anche se tali somme siano state dolosamente distratte dall'impiegato addetto alla riscossione (n. 23).

**CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO.** — I) Se il cottimo sia soggetto alle stesse norme dell'appalto per quanto riguarda l'approvazione (n. 63). — II) Se possa incamerarsi una cauzione versata a garanzia di un contratto regolarmente eseguito per debiti gravanti sul versante verso l'Amministrazione ad altro titolo (n. 64). — III) Quali siano gli organi competenti a decidere sui reclami in grado di appello avverso le determinazioni adottate in sede di collaudo delle forniture di generi di sussistenza all'Esercito (n. 65).

**CONTRABBANDO.** — Se il danno che giustifica la costituzione di parte civile nei reati di contrabbando consista nel mancato pagamento dell'imposta (n. 15).

**DANNI DI GUERRA.** — I) Se per fruire delle agevolazioni tributarie concesse per gli appalti relativi a ricostruzione di edifici danneggiati dalla guerra sia sufficiente una annotazione posta fuori del resto del contratto di appalto che richiami l'osservanza del D. L.

7 giugno 1945, n. 322 (n. 20). — II) Se debba negarsi contributo per ricostruzione di immobili danneggiati dalla guerra che siano stati ricostruiti in contrasto con il piano di ricostruzione regolarmente approvato (n. 21). — III) Quale sia l'influenza dell'approvazione del piano di ricostruzione sulla erogazione dei contributi previsti dalle leggi per la riparazione e la ricostruzione di edifici danneggiati dalla guerra (n. 21).

DEMANIO. — Se gli impianti di allacciamento ferroviari costruiti da una Società privata e ceduti successivamente allo Stato facciano parte del Demanio dello Stato (n. 68).

ENTI E BENI ECCLESIASTICI. — Quale sia il trattamento da farsi agli ecclesiastici delle antiche provincie dell'Impero Austro-Ungarico i quali non prestino servizio per infermità o per altro motivo (n. 10).

ESECUZIONE FISCALE. — I) Se il nuovo codice abbia innovato al vecchio codice in relazione ai privilegi che assistono le imposte iscritte nei ruoli suppletivi (n. 18). — II) Se, agli effetti del privilegio fiscale, abbia importanza l'anno di produzione del reddito o l'anno di pubblicazione del ruolo (n. 18). — III) Se l'art. 2752 c. c. abbia valore di norma generale in relazione anche all'art. 2759 (n. 18). — IV) Quali siano i rapporti tra l'art. 2759 c. c. e l'art. 62 della legge sull'imposta di ricchezza mobile (n. 18).

ESPROPRIAZIONE PER P. U. — I) Se la dichiarazione di p. u. debba avere per oggetto un'opera determinata (n. 54). — II) Se il decreto con il quale il Prefetto fissa l'indennità per l'occupazione di urgenza possa essere revocato d'ufficio dallo stesso Prefetto quando esso sia illegittimo (n. 55). III) Come debba farsi valere l'illegittimità del decreto del Prefetto che fissa l'indennità per l'occupazione di urgenza (n. 55).

FERROVIE. — I) Se la spesa per l'attrezzamento di carri ferroviari necessari per il dormitorio di agenti di P. S. della Polizia Ferroviaria dislocati lungo la linea per servizio di o. p. faccia carico al Ministero dell'Interno o al Ministero dei Trasporti (n. 98). — II) Se a seguito del D. L. 30 giugno 1947, n. 586 che ha esteso al personale ferroviario le disposizioni relative all'assistenza sanitaria a favore degli altri impiegati dello Stato possa ritenersi che l'E.N.P.A.S. sia succeduto in *diversum jus* all'Istituto di Previdenza e Credito delle Comunicazioni al quale era prima affidata detta assistenza (n. 99). — III) Se gli impianti di allacciamento ferroviari costruiti da una Società privata e ceduti successivamente allo Stato facciano parte del Demanio dello Stato (n. 100). — IV) Se le Ferrovie siano responsabili dell'infortunio toccato ad un'operaio fornito da un'impresa fornitrice di mano d'opera la quale si sia impegnata di tutelare l'incolumità degli operai forniti, quando l'infortunio dipenda da colpa dell'Amministrazione ferroviaria come esecutrice dei lavori (n. 101). — V) Se gli assuntori ferroviari abbiano diritto alle competenze non percepite per il periodo in cui sono stati allontanati dal servizio per epurazione, quando la misura epurativa sia stata successivamente revocata (n. 102).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se gli impiegati dello Stato addetti al servizio controllo carte e valori delle officine del Poligrafico debbano essere assicurati contro gli infortuni sul lavoro (n. 226). — II) Quale sia la sfera d'applicazione dell'art. 64 dello stato giuridico dei salariati dello Stato — 24 dicembre 1924, n. 2114 — nel caso di sospensione del salariato per oltre un anno (numero 227). — III) Se possa essere licenziato un impiegato ferroviario a contratto per un fatto dal quale sia stato prosciolto in sede penale per amnistia propria (n. 228). — IV) Se sia legittimo il provvedimento con il quale è stato disposto la soppressione dei posti di vice direttore e di capo servizio nelle Sepral (n. 229).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se per fruire delle agevolazioni tributarie concesse per gli appalti relativi a ricostruzione di edifici danneggiati dalla guerra sia sufficiente una annotazione posta fuori del reato del contratto di appalto che richiami l'osservanza del D. L. 7 giugno 1945, n. 322 (n. 131). — II) Quali siano i rapporti tra l'art. 2759 c. c. e l'art. 62 della legge sulla imposta di ricchezza mobile (n. 132). — III) Se un Comune, gestore diretto del servizio della riscossione delle imposte di consumo, e che sia tenuto quindi a riscuotere anche l'I.G.E. per conto dello Stato risponda verso questo delle somme incassate a titolo di I.G.E. anche se tali somme siano state dolosamente distratte dall'impiegato addetto alla riscossione (n. 133). — IV) Se nel caso di fusione di due Società l'imposta di negoziazione sui vecchi titoli azionari sia dovuta finchè questi non siano distrutti, o se il fatto della fusione sia sufficiente ad escludere la tassabilità delle azioni delle vecchie società (n. 134).

INFORTUNI SUL LAVORO. — I) Se le Ferrovie siano responsabili dell'infortunio toccato ad un'operaio fornito da un'impresa fornitrice di mano d'opera la quale si sia impegnata di tutelare l'incolumità degli operai forniti, quando l'infortunio dipenda da colpa dell'Amministrazione ferroviaria come esecutrice dei lavori (n. 17). — II) Se gli impiegati dello Stato addetti al servizio controllo carte e valori delle officine del Poligrafico debbano essere assicurati contro gli infortuni sul lavoro (n. 18).

LOCAZIONI. — Se un rapporto di locazione si trasformi in concessione amministrativa per il solo fatto che l'immobile locato, venga acquistato dall'Amministrazione statale ed adibito a pubblico ufficio (n. 45). — Se il rapporto che si costituisce tra l'Amministrazione postale e un estraneo all'Amministrazione relativo all'affitto di case di postelegrafonici, consentito dalle norme in vigore, sia un rapporto di locazione o di concessione amministrativa (n. 46). — III) Se una locazione di immobili urbani stipulata in perpetuo sotto il Governo pontificio debba necessariamente ridursi nei limiti di tempo stabiliti dall'art. 1573 c. c. (n. 47). — IV) Se la norma relativa alla durata massima delle locazioni sia norma di ordine pubblico (n. 47).

MONOPOLI. — Se e come si giustifichi la costituzione di parte civile contro contrabbandieri di tabacco estero (n. 15).

**OBBLIGAZIONI E CONTRATTI.** — Se la ripetizione di indebito abbia lo stesso fondamento giuridico dell'azione per indebito arricchimento (n. 31).

**PENSIONI.** — Se possa eccepirsi la prescrizione biennale in ratei di pensione per la misura eccedente il riscosso, quando tale supero, dovuto in base a nuove disposizioni di legge non sia stato liquidato dall'amministrazione (n. 36).

**PREZZI.** — I) Quale sia la natura giuridica del Comitato Prezzi Alta Italia costituita dal Governo Militare Alleato (n. 6). — II) Se l'art. 3 del D. L. 18 gennaio 1947, n. 21 che stabilisce l'obbligo di adottare per le vendite i prezzi risultanti dal provvedimento dell'autorità competente si applichi anche alle requisizioni eseguite dagli Alleati (n. 6).

**PRIGIONIERI DI GUERRA.** — Se ed a quale titolo possano recuperarsi nei confronti dei familiari di prigionieri di guerra somme percepite in più di quanto dovuto in forza dell'art. 41 D. L. 19 maggio 1941, numero 583 (n. 10).

**REQUISIZIONI.** — I) Se l'art. 3 del D. L. 18 gennaio 1947, n. 21 che stabilisce l'obbligo di adottare per le vendite i prezzi risultanti dal provvedimento dell'autorità competente, si applichi anche alle requisizioni eseguite dagli Alleati (n. 78). — II) Se la riscossione di indennità di requisizione fatta con riserva importi gli effetti previsti dall'art. 66 della legge nel Testo Unico 18 agosto 1940, n. 1741 (n. 79).

**RESPONSABILITA' CIVILE.** — Se un cittadino italiano investito in Tunisia da un autocarro dell'Esercito Italiano possa chiedere il risarcimento dei danni all'Amministrazione Militare Italiana ai sensi dell'articolo 2054 c. c. (n. 102).

**SCAMBI E VALUTE.** — Se, fino alla pubblicazione del decreto 28 novembre 1947, n. 1347 dovesse applicarsi il cambio ufficiale, molto minore del cambio di esportazione fissato dal decreto medesimo (n. 4).

**SOCIETA'.** — I) Se la liquidazione sia assolutamente necessaria nel caso di scioglimento di società in accomandita semplice per scadenza del termine statutario (n. 17). — II) Se il solo fatto della fusione di due società sia sufficiente a giustificare la intassabilità delle azioni delle vecchie società fuse (n. 18). — III) Se ordinata la liquidazione coatta amministrativa di un Consorzio agrario i sindaci di nomina ministeriale debbano intendersi decaduti insieme con tutti gli altri sindaci (n. 19).

**SUCCESSIONI.** — Se il fedecommesso de residuo, ammesso sotto l'impero del vecchio codice, sia ammesso anche sotto l'impero del codice attuale (n. 23).

**USI CIVICI.** — I) Se la corrisposta a carico di concessionari di terre appartenenti ad una Università Agraria possa essere riscossa col sistema dei ruoli (n. 3). — II) Se detti ruoli possano essere messi in riscossione senza l'autorizzazione del prefetto (n. 3). — III) Se la ripartizione della corrisposta possa aver luogo in modo diverso da quello stabilito nell'art. 7 del D. L. 14 febbraio 1927, n. 125 (n. 3).