

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

L'ATTO POLITICO E L'ART. 113 DELLA COSTITUZIONE

SOMMARIO. — 1. Posizione del problema. — 2. Cenni sulla teoria degli atti politici. — 3. Gli atti politici e la funzione di governo. — Autonomia di detta funzione. — 4. Loro esclusione dal sindacato giurisdizionale. — 5. Loro assoggettamento al sindacato politico.

1. Fra i principi della nuova Costituzione, che rappresentano una più decisa reazione al sistema costituzionale abrogato, assumono particolare importanza quelli diretti a sottoporre la attività degli organi dello Stato ad un vasto controllo, sì che di fronte a tale attività gli interessati abbiano la più ampia tutela.

I principi dettati a questo scopo sono diversi, ma noi intendiamo soffermarci sull'esame di quello posto dall'art. 113 della Costituzione, per cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria od amministrativa e che tale tutela non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Questo principio, che, come si è detto, ha inteso reagire al sistema invalso di sottrarre alla tutela giurisdizionale determinate categorie di atti, pone all'interprete il problema della sua estensione quando venga posto in relazione agli atti politici.

Stante la particolare natura di questa categoria di atti, difatti, che si presenta con caratteristiche proprie per gli interessi fondamentali dello Stato che stanno alla base di essi, sorge il problema inteso a stabilire se la tutela giurisdizionale sancita dal costituente sia ammessa anche relativamente a quegli atti.

2. Per la esatta determinazione del contenuto dell'art. 113 della Costituzione è necessario stabilire la linea di demarcazione della categoria degli atti politici e la loro posizione nel quadro degli atti dello Stato.

Trattandosi di argomento largamente esaminato dalla dottrina moderna, ci limiteremo a pochi accenni onde risulti più chiara la risoluzione del problema propostoci.

La teoria degli atti politici ebbe origine in Francia nell'interpretazione dell'art. 47 della Legge 3 marzo 1849 sul Consiglio di Stato ed ha avuto un notevole sviluppo in Italia onde definire,

ad incominciare dalla legge 22 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, gli atti politici che, per effetto dell'art. 24 di detta legge (che è riprodotto nell'art. 31 di quella vigente), erano sottratti al sindacato giurisdizionale amministrativo.

La primitiva dottrina poneva il criterio di qualificazione nel movente, considerando come politico l'atto determinato da motivi politici (1).

Quest'opinione, che ha trovato scarsissimo seguito in Italia (2), s'è mostrata presto tutt'altro che soddisfacente perchè prescinde da un criterio obiettivo e permette che « qualunque atto del potere esecutivo può cessare di essere un atto amministrativo soggetto al sindacato giurisdizionale di legittimità per divenire un insindacabile atto politico, se l'organo che lo emana lo dichiara, indipendentemente dal contenuto, ispirato alle esigenze della difesa dello Stato (3).

(1) Intorno a questa dottrina, che in Francia venne abbandonata dopo il 1872, cfr. bibliografia citata in RANELLETTI: *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912, I, p. 335 segg.; LIUZZI: *Sulla nozione degli atti di governo*, in «Foro Amministrativo», 1927, IV, Col. 51 segg.

(2) Sull'influsso di quest'opinione nella dottrina e nella giurisprudenza italiana cfr. GUICCIARDI: *L'atto politico*, in Archivio di diritto pubblico, 1937, p. 271 nota 1 e 273 segg. Merita poi di essere ricordata, anche per gli scritti che suscitò, la sentenza a 27 gennaio 1927, Ministero marina c. FALZONE in «Foro Amministrativo», 1927, II, 111, nella quale la Corte di Cassazione, ispirandosi a tale opinione, affermò che «ogni atto posto in essere dalla pubblica amministrazione, nell'esplicazione della sua complessa attività, è atto amministrativo» e che acquista natura politica «se trae origine da moventi di ordine politico». Fra gli scritti cui dette luogo questa sentenza cfr. LIUZZI, *op. cit.*; SIOTTO-PINTOR: *Intorno al concetto di potere politico*, in «Foro Italiano», 1927, I, 1073 segg.; COCO: *L'atto di potere politico negli idiomi atteggiamenti della dottrina e della giurisprudenza*, in «Rivista di diritto pubblico», 1927, I, p. 286 segg.; IEMOLO: *La Cassazione e l'atto amministrativo emesso dal Governo nell'esercizio del potere politico*, in «Rivista di diritto pubblico», 1927, I, p. 391 segg.

(3) GUICCIARDI: *L'atto politico*, cit. p. 273. Nello stesso senso cfr. pure, RANELLETTI: *Principi di diritto amministrativo* cit., p. 236; Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione, Milano 1936, pp. 57-58.

Può considerarsi poi del tutto superata l'altra primitiva dottrina, secondo cui gli atti politici sono caratterizzati dal fatto che costituiscono estrinsecazione di imperium e di discrezionalità ovvero siano manifestazioni dirette della Costituzione, poggiando essa su criteri tutt'altro che sicuri, dato che tali caratteristiche non sono soltanto degli atti politici (4).

L'indirizzo dottrinale attuale è scisso in due tendenze. Mentre alcuni scrittori rinunziano ad un criterio di determinazione degli atti politici e limitano questa categoria a taluni atti che per le loro qualità intrinseche sfuggono necessariamente al sindacato giurisdizionale (5), altri, in numero di gran lunga prevalente, pongono il criterio di discriminazione nella causa obbiettiva dell'atto.

Per questa dottrina ciò che attribuisce carattere politico ad un atto è il fatto che esso sia causato da interessi fondamentali dello Stato unitariamente intesi. « E' questa considerazione unitaria dell'interesse generale dello Stato — come scrive il Ranalletti — nei momenti fondamentali e supremi della sua vita, che dà carattere politico all'atto, che da quella considerazione è de-

(4) RANELLETTI, *Principi cit.* pp. 326-327; Le guarantee *cit.* pp. 58-59; CARUSO-INGHILLERI: *Politica, amministrazione e giurisdizione amministrativa*, in « Il Consiglio di Stato », Studi per il Centenario, Roma 1932, II, p. 335; GUICCIARDI: *op. cit.* p. 278.

(5) Secondo questi scrittori la teoria degli atti politici, creata dalla giurisprudenza francese per particolari contingenze che ormai non sussistono, non ha più alcuna giustificazione. Gli atti, politici, per questo indirizzo, non sono contraddistinti da un particolare atteggiamento della loro causa oggettiva o soggettiva, ma sono degli atti amministrativi particolari in quanto su di essi non può esplicarsi il sindacato giurisdizionale per impossibilità giuridica, mancando taluno dei presupposti processuali necessari onde si eserciti quel sindacato. In merito cfr. MICHOD: *Des actes de gouvernement*, in « Annales de l'Enseignement supérieur de Grenoble », 1889, I, p. 216 e segg.; BREMOND: *Les actes de gouvernement*, in « Rev. de droit public », 1896, p. 23 segg.; GROS: *Survivance de la raison d'Etat*, Paris 1932, p. 370 segg.; CARUSO-INGHILLERI: *Atto politico e giurisdizione amministrativa*, in « Rivista di diritto pubblico », 1915, II, p. 67 segg. Su questo stesso piano si muovono, sia pure con visioni particolari del problema in esame, DE VALLES: *Sulla teoria degli atti politici*, in *Annali dell'Università di Macerata*, vol. V, Macerata 1929, p. 5, segg., il quale, considerato che l'atto politico non sia qualificabile obbiettivamente e che, pertanto, l'indagine per accertare se un atto sia stato emanato nell'esercizio del potere politico costituisce non la premessa ma il contenuto dell'attività del giudice amministrativo, conclude che non rimane che considerare come atti politici quelli che la giurisprudenza ritiene tali: LIUZZI: *Sulla nozione degli atti di governo*, *cit.* col. 88, segg. negando qualsiasi valore alle varie teorie.

terminato, che in essa, cioè, trova la sua causa » (6).

Al primo indirizzo si avvicina sostanzialmente la giurisprudenza, la quale nega l'esistenza di un criterio obbiettivo per determinare gli atti politici, che essa distingue in due categorie: quelli *extra juris ordinem* (decreti legge, decreti legislativi, ecc.) e quelli che, pur essendo formalmente amministrativi, vanno qualificati di volta in volta come politici in relazione al loro scopo, che va desunto sulla base di criteri politici (7).

3. Da questo schematico esame risulta che l'atto politico, si definisca in base ad un criterio obbiettivo ovvero in relazione alla sua particolare natura che vieta la possibilità di un controllo giurisdizionale, rientra nella c. d. attività politica o di governo, la cui esistenza è stata ammessa anche prima che una parte della pubblicistica moderna la facesse assurgere a funzione autonoma.

E difatti, che vi siano degli atti che precedono e superano gli atti delle tre funzioni tradizionali è ammesso generalmente dalla dottrina. Però, mentre taluni scrittori da questa osservazione passano a formulare una funzione autonoma, comprendente gli atti che pongono le linee direttive dell'azione statale e che sono connessi con quelle direttive sì da rappresentare una loro immediata realizzazione, più precisamente un'attività diretta a realizzare in maniera immediata la fondamentale unità dello Stato (8), altri, pur non negando l'esistenza di una tale categoria sotto l'aspetto sostanziale, affermano che essa non integra una funzione autonoma perchè non quali-

(6) RANELLETTI: *Principi cit.* p. 341 segg.; Le guarantee *cit.* p. 69; ROMANO: *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1932, p. 5; SIOTTO-PINTOR: *Intorno al concetto del potere politico*, *cit.* p. 1076 segg.; ROEHRSSEN: *L'atto di potere politico e la sua insindacabilità*, in « Rivista di diritto pubblico », 1936, I, p. 557 nota 4; ZANOBINI: *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Milano 1944, p. 7; VITTA: *Diritto amministrativo*, I, Torino 1948, pp. 289-290.

(7) Per un esame della giurisprudenza cfr. CARUSO-INGHILLERI: *Politica, amministrazione e giurisdizione amministrativa cit.* p. 340 segg.; GUICCIARDI: *op. cit.*, p. 286 segg.; Il Consiglio di Stato nel sessennio 1941-1946, Roma, 1949, II, p. 1 segg.

(8) MORTATI: *L'ordinamento di governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, p. 7 segg.; LESSONA: *La potestà di governo nello Stato fascista*, in « Rivista di diritto pubblico », 1934, I, p. 32 segg.; Istituzioni di diritto pubblico, settima ediz. Roma 1941, pp. 97-98; PANUNZIO: *Teoria generale dello Stato fascista*, seconda ediz., Padova 1939, p. 110 segg., il quale esaminando la funzione corporativa nello Stato fascista, aveva accennato ad una funzione distinta dalle tre tradizionali, nel volume « Il sentimento dello Stato », Roma, 1929, p. 168 segg.; 176-178, 207 segg.; FERRI: *La funzione di Governo e il Gran Consiglio del Fascismo*, Roma, 1939, p. 62 segg.; CERETTI: *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1949, seconda edizione, pp. 145-146.

ficabile in base al criterio formale e soggettivo, ponendo in rilievo che gli atti in questione sono emanati dagli organi preposti all'esercizio delle funzioni tradizionali e particolarmente di quella esecutiva (9).

Senza avere la pretesa di esaminare a fondo un problema su cui ormai si è formata una notevole bibliografia, limitandoci a poche osservazioni, ci sembra che le obiezioni mosse alla dottrina che considera come autonoma la funzione di governo non siano decisive.

Ed invero, non può attribuirsi importanza al criterio formale dal momento che la uguaglianza di forma adottata nell'emanazione di atti sostanzialmente diversi trova la sua giustificazione in ragioni tradizionali. E' spiegabile, difatti, che organi preposti all'esercizio di determinate funzioni non si allontanino da vecchi schemi formali quando la tradizione giuridica non attribuisce natura giuridicamente rilevante ad atti sostanzialmente diversi rientranti nella loro competenza.

Non ci sembra, poi, che abbia valore decisivo il criterio soggettivo quando sono note le numerose eccezioni che esso presenta nel nostro sistema giuridico.

A ciò si aggiunga che, se, per distinguere taluni atti da altri, si assume non l'organo in sé, ma l'organo con la potestà di cui è munito — potestà che può essere determinata con limiti legislativamente stabiliti quanto al contenuto degli atti cui essa si riferisce ovvero al di fuori di qualsiasi limite, salvo quello proveniente dall'indirizzo politico, ovvero, quando si verta in un momento anteriore e precisamente si tratti di un atto, di formazione dell'indirizzo politico medesimo, quello costituzionale di legittimità al regime politico (10) deriva che anche il criterio soggettivo può assumersi come elemento di distinzione.

Il problema relativo al limite imposto dal principio costituzionale di legittimità degli atti dello Stato al regime politico non interessa, secondo noi, gli atti politici di cui ci occupiamo, i quali

(9) Cfr. specialmente CRISAFULLI: *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, Urbino 1939, p. 30 segg.

(10) Il GUELI: *Il regime politico*, Roma 1949, pp. 67-68) ritiene che l'atto politico sia compreso nel quadro dell'ordinamento giuridico per essere « vincolato all'osservanza del massimo e primo principio giuridico che in questo vige », il principio costituzionale della legittimità degli atti dello Stato al regime politico. Ci sembra però, come è spiegato nel testo, che ciò valga solo per gli atti di indirizzo politico, mentre per gli atti politici di cui si occupa l'art. 31 del T. U. sul Consiglio di Stato (atti cioè che provengono dal Governo nel suo significato più ristretto e danno luogo alla lesione di interessi) debba farsi riferimento all'indirizzo politico, che costituisce la norma base per l'esplicazione del potere politico.

Sulla nozione di regime politico, che è stata oggetto di accurate ricerche da parte della dottrina recente, rimandiamo al volume del Guegli ed alla bibliografia in esso citata specialmente a p. 17 e segg.

si pongono come atti di immediata realizzazione dell'indirizzo politico. Solo in ordine a questa manifestazione primigenia entra in funzione l'accennato principio costituzionale, mentre relativamente agli atti politici che c'interessano la norma sulla cui base si estrinseca l'attività di governo è data dall'indirizzo politico.

Se si è accennato, pertanto, a questo principio è perchè non venga frainteso il collegamento fra gli atti politici e l'indirizzo politico, di cui in seguito si trarranno le conclusioni.

A questo proposito è bene chiarire che, sebbene dalla formulazione della funzione di governo data dalla dottrina risulti che essa comprende, oltre che atti provenienti dagli organi preposti all'attività amministrativa anche taluni atti del potere legislativo, noi abbiamo di mira, per tenerci nei limiti dei problemi connessi al tema in esame, solo gli atti politici posti in essere al Governo inteso nella sua accezione più ristretta e che siano lesivi direttamente d'interessi, senza con ciò volere limitare tale funzione a questa categoria di atti, che di essa rappresenta solo un settore.

Va, peraltro, posto in rilievo che in tale categoria vanno compresi gli atti politici che possono essere emanati dal Capo dello Stato.

Questi atti, che sono classificati fra quelli complessi ineguali, in quanto, pur essendo formati dalla cooperazione di due organi, sono attribuiti ad uno solo di questi e precisamente al cooperatore principale sotto l'aspetto formale, dal punto di vista materiale sono atti dei ministri controfirmanti, i quali effettivamente ne hanno determinato il contenuto e come tali sono ad essi imputabili sostanzialmente (11).

La determinazione del soggetto degli atti politici, difatti, non va effettuata sotto il profilo formale, ma avendo riguardo all'organo cui si riporta sostanzialmente e che ne assume direttamente la responsabilità.

Il che dimostra ancora che nell'attività di Governo vanno pure compresi quegli atti del Prefetto i quali siano attribuiti alla competenza di quest'organo, ma in maniera che alla formazione di essi non sia estranea una cooperazione del Governo (12).

4. Se la funzione di governo, cui si riportano gli atti politici, va distinta, come a noi sembra, da quella amministrativa, bisogna concludere che l'accennato principio dell'art. 113 non si riferisce agli atti politici.

Statuendo questa norma la tutela giurisdizionale contro gli atti della p. a., evidentemente ha inteso occuparsi degli atti rientranti nell'attività amministrativa, non di quelli della funzione di governo, la cui autonomia non permette che venga compresa in quella amministrativa.

(11) DONATI: *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Archivio giuridico* 1903, estratto p. 11.

(12) GUICCIARDI: *L'atto politico*, cit. p. 305.

A questa stessa conclusione, d'altra parte, si giunge anche se non voglia assumersi come autonoma l'attività del governo.

Questa, difatti, — che, come si è detto, per talune sue caratteristiche particolari è considerata quale categoria a sè anche da coloro che la comprendono nel campo dell'attività amministrativa — nel nostro sistema giuridico è qualificata in modo diverso da quest'ultima. Mentre si parla di amministrazione o amministrazione generale dello Stato o di pubblica amministrazione per designare l'attività amministrativa vera e propria, si indicano degli organi posti al vertice dello Stato e si specifica la relativa azione con espressioni che la riportano su un piano sostanzialmente diverso da quello amministrativo per determinare l'attività di governo.

Un'esempio di questo linguaggio, per fermarci a norme che più interessano il problema in esame, si ha nel T. U. sul Consiglio di Stato.

Ed invero, mentre nell'art. 26 si afferma che sono sottoposti al sindacato giurisdizionale amministrativo « gli atti emanati dall'autorità amministrativa o da un corpo amministrativo deliberante », nell'art. 31 si dispone che sono sottratti a tale sindacato gli « atti emanati dal governo nell'esercizio di un potere politico ».

Il fatto che, in quest'ultima norma, sia indicato un organo posto al vertice dell'Amministrazione dello Stato e sia determinata la relativa azione con un'espressione che pone quest'ultima nell'orbita dell'attività politica o di governo, dimostra che il legislatore si è attenuto ad una tecnica già in uso nella nostra tradizione legislativa.

Da questi rilievi, e limitandoci per il momento ad un esame del problema in relazione al citato art. 31 ed all'art. 113 della Costituzione, si possono trarre le prime conclusioni.

La norma costituzionale, ponendo il principio che « contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi », usa un'espressione che, secondo l'accennata tradizione legislativa, esclude gli atti politici, che vengono denominati diversamente.

Nell'interpretazione di una norma giuridica alle parole di essa va attribuito il significato che è proprio del sistema legislativo cui la norma stessa appartiene. Non è dalla norma in sè, difatti, che è dato dedurre il suo preciso significato, ma dalla relazione di essa con il sistema giuridico generale mercè l'assunzione di tutti quegli elementi giuridici e metagiuridici che caratterizzano il sistema medesimo (13).

Di conseguenza, poichè l'espressione usata dall'art. 113 si riporta a quella dell'art. 26 del T. U. sul Consiglio di Stato, bisogna escludere che il costituente, non potendo ignorare una distinzione

(13) Sulla logica della lingua che deve essere assunta dall'interprete per cogliere, nel procedimento d'interpretazione, il primo aspetto della norma v. da ultimo BERTI: *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1949, p. 173 segg.

che aveva una base legislativa, oltre che scientifica, abbia voluto escludere dal suo campo di applicazione gli atti di governo di cui si occupa il citato art. 31.

Il problema, poi, oltre che in questi motivi di carattere letterale che si deducono dal nostro sistema legislativo, trova una decisa risoluzione in ragioni che discendono dalla natura stessa degli atti politici.

Questi, come si è accennato, vengono emanati per la immediata realizzazione di quegli interessi fondamentali per l'unità dello Stato determinati o riaffermati dall'indirizzo politico e, pertanto, costituiscono una estrinsecazione di funzioni prettamente costituzionali, che il Governo esercita assieme a quelle amministrative.

L'indirizzo politico è eminentemente generale e non sempre caratterizzato da una netta determinazione di contorni (14); per ciò è con atti largamente discrezionali, adottati sulla base di un apprezzamento dei principi direttivi di esso, che si verifica la immediata realizzazione di interessi che attengono all'unità dello Stato.

In questa attività discrezionale — che è di carattere costituzionale in quanto è svolta da organi costituzionali in relazione alle linee direttive dell'indirizzo politico e determina particolari rapporti giuridici con altri organi costituzionali — è possibile che si attui una integrazione od un deviamiento dell'indirizzo politico qualora questo nelle linee fissate non venga reputato idoneo a soddisfare quel generale interesse dello Stato, che è il principio base dell'indirizzo medesimo. Quando ciò si verifichi si potrà avere assentimento da parte dell'organo competente a sindacare l'attuazione dell'indirizzo politico ovvero disapprovazione da parte di quell'organo, con la conseguenza, in questo ultimo caso, dell'entrata in funzione di uno degli istituti di diritto costituzionale, rimpasto ministeriale, crisi, scioglimento delle Camere, che sono previsti per la risoluzione di disaccordi in seno al Governo o fra questo ed il Parlamento.

Nel continuo mutare di esigenze sociali, difatti, nel sopravvenire di necessità improvvise possono manifestarsi situazioni che consigliano dei cambiamenti alle linee direttive dell'indirizzo politico, la valutazione dei quali, di natura politica, con la conseguente accettazione o disapprovazione, sono di competenza del Parlamento (15) e,

(14) Sull'indirizzo politico cfr. specialmente CRISAFULLI: *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit.; FERRI: *La funzione di Governo*, cit. p. 53 segg.

(15) Il che avviene anche nel caso di rimpasto ministeriale poichè, pur essendo il Presidente del Consiglio dei Ministri ad agire per la sostituzione di uno o di più membri, per divergenze circa l'indirizzo politico o per altre ragioni che minacciano la compattezza del Gabinetto, vi è sempre il controllo del Parlamento, dovendo il Gabinetto, dopo il rimpasto, presentarsi alle Camere per ottenere il voto di fiducia. In merito cfr. VIRGA: *Le crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano, 1948 p. 5 segg.

talvolta, quando il disaccordo fra quest'organo ed il Governo abbia radici più profonde, dello stesso corpo elettorale.

Il fatto che l'indirizzo politico possa essere integrato o anche modificato senza che per questo soltanto possa dirsi che vi sia stata violazione di esso è una chiara dimostrazione che il sindacato che si attua sugli atti politici ha una natura particolare e non può essere esercitato dagli organi giurisdizionali.

Pertanto, senza soffermarsi in un esame degli accennati rapporti costituzionali, il cui richiamo è sufficiente per trarre delle conclusioni, ci sembra che, a parte il contenuto dell'art. 31 del T. U. sul Consiglio di Stato, che, come si è detto, non è stato abrogato dall'art. 113 della Costituzione, è per la loro stessa natura che gli atti politici si sottraggono a qualsiasi sindacato giurisdizionale.

Sebbene si siano prese le mosse da un esame degli atti politici in relazione al sindacato giurisdizionale amministrativo, la conclusione cui si è giunti ha una portata molto più vasta riflettendo il sindacato giurisdizionale in genere.

Anche in ordine al sindacato giurisdizionale ordinario, difatti, che peraltro assai difficilmente potrebbe attuarsi stante la natura eminentemente discrezionale degli atti politici, secondo noi valgono le osservazioni svolte (16).

In questa ipotesi la norma che tutela il diritto soggettivo non può essere scissa dai principi di indirizzo politico per la cui realizzazione si è agito e che permettono la relativa azione nella particolare situazione. Si versa, in sostanza, in una situazione di necessità connessa a supremi interessi dello Stato, in dipendenza della quale è stato adottato l'atto politico, che, pertanto, non potrebbe essere assunto dal Magistrato che come legittimo. Il che conduce a riconoscere che anche in questa situazione gli atti in esame sono soggetti al solo sindacato politico.

5. Dopo quanto si è detto risulta chiaro che la sottrazione degli atti politici al sindacato giurisdizionale non significa che essi stiano al di fuori

dell'ordinamento giuridico (17) ovvero che siano necessariamente legittimi, come si è sostenuto da un acuto scrittore (18).

L'atto politico, difatti, se non è soggetto alla osservanza di esplicite norme giuridiche, è sottoposto, come si è visto, all'osservanza dei precetti dell'indirizzo politico. La natura di quell'atto, anzi è manifestata proprio dal fatto che esso tuteli interessi fondamentali dello Stato in relazione ai principi dell'indirizzo politico.

I fini dello Stato hanno una disciplina legale in singole norme giuridiche quanto al modo del loro conseguimento, ma la determinazione dell'azione di Governo in ordine alla assistenza dei presupposti di fatto, onde abbia luogo quel conseguimento, non può che attuarsi secondo l'indirizzo politico, che in definitiva permette di stabilire se una circostanza di fatto incida su interessi fondamentali dello Stato unitariamente intesi e, di conseguenza, determina il relativo comportamento.

Ciò avviene anche quando la legge preveda la esplicazione di una determinata attività di governo in occasione di talune circostanze di fatto, poichè è sempre sulla base dell'indirizzo politico che è dato accertare se queste sussistano e scegliere il comportamento da adottare.

Il precetto della norma giuridica, in questo caso, riguarda la competenza e la potestà dell'organo (19), ma il contenuto dell'atto è determinato dall'indirizzo politico in relazione al quale è dato stabilire se debba o meno farsi uso di tale potestà.

Da ciò discende che l'atto politico è compreso nel quadro dell'ordinamento giuridico attuandosi in osservanza dell'indirizzo politico, il quale, secondo una dottrina cui aderiamo, si inserisce nel sistema giuridico posto che ha natura vincolante per gli organi cui compete osservarlo (20).

L'emaneazione degli atti in esame, difatti, in contrasto con i principi dell'indirizzo politico dà origine ad una responsabilità politica dell'organo autore di essi, responsabilità che ha natura pret-

(16) Mentre alcuni scrittori, (FERRARIS: *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione e l'autorità giudiziaria*, in « Rivista di diritto pubblico », 1924, I, p. 205 segg.; SCAVONETTI: *L'atto politico come limite alla funzione giurisdizionale*, in « Giur. It. », 1927, IV, Col. 22-23) ritengono che gli atti politici non siano sindacabili da parte del giudice ordinario perchè eminentemente discrezionali, altri: COCO: *op. cit.* p. 282 segg.; ROEHRSEN: *op. cit.* p. 568 segg.; CARUSO-INGHILLERI: *Atto politico e giurisdizione*, *cit.* p. 80) escludono tale sindacato per la natura stessa di quegli atti.

Contro, ammettendo quel sindacato, CAMMEO: *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Vol. I, Milano, 1910, p. 825; SCIOTTO-PINTOR: *op. cit.* col. 1082; DE VALLES: *op. cit.* p. 13 segg.; RANELLETTI: *Le quarantigie cit.* p. 332 segg.; GUICCIARDI: *op. cit.* p. 265 segg.; ZANOBINI: *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1942, Vol. II, p. 159.

(17) Vedi fra gli altri, COCO: *L'atto di potere politico cit.* p. 278; ROEHRSEN: *op. cit.* p. 558 e p. 562.

(18) GUICCIARDI, *op. cit.* 510.

(19) È intuitivo che quando manchi il requisito della competenza ovvero l'organo eserciti una potestà politica che non gli compete si è al di fuori della categoria degli atti politici e non possono invocarsi le garanzie proprie di essa. In merito cfr. SANDULLI A.: *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giurisprudenza completa della Corte di Cassazione*, 1946, II sem., p. 522 segg.

(20) Sull'inserimento dei principi dell'indirizzo politico nel sistema giuridico cfr. specialmente MORTATI: *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940 pagina 166 segg. e bibliografia ivi citata; *Le leggi future ed i progetti di legge nell'applicazione del diritto vigente*, in « Stato e Diritto », pp. 61-63.

tamente giuridica sebbene venga determinata secondo criteri di convenienza politica (21).

Per stabilire se l'indirizzo politico sia stato attuato bene o male nel singolo atto è necessario rifarsi a quei motivi di natura politica su cui poggia l'indirizzo medesimo. Come l'atto amministrativo discrezionale va valutato alla stregua dei motivi di convenienza amministrativa che nel loro insieme costituiscono l'interesse pubblico che deve stare a base di quell'atto, così l'atto politico va esaminato in relazione a motivi di convenienza politica che integrano l'indirizzo politico e che vanno assunti nell'emanazione di quell'atto medesimo. Entrambi gli atti stanno nel quadro dell'ordinamento giuridico (22), ma quelli politici si differiscono dagli altri sia per gli interessi tutelati, sia per la norma in base a cui vanno valutati, sia per l'organo cui compete questa valu-

(21) Sulla responsabilità politica cfr. VACCHELLI: *La responsabilità ministeriale*, Cremona, 1896; BARRILLARI: *Responsabilità costituzionale*, in « Nuovo Digesto Italiano », Vol. XI p. 462 segg.; MELONI: *I poteri del Capo dello Stato e la responsabilità individuale dei Ministri*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1948, p. 281 segg.

(22) Contro: ROEHRSEN: *op. cit.* p. 564, per il quale l'atto discrezionale si mantiene sempre entro il diritto, mentre l'atto politico sta al di sopra del diritto.

tazione sia, infine, per la diversa forma di sanzione giuridica (23).

Queste brevi considerazioni, che non vengono sviluppate con un esame particolare del sindacato degli atti politici e dei rimedi ad esso commessi per non allargare i limiti entro i quali vuole essere contenuto questo scritto, bastano, a nostro giudizio, per potere concludere che gli atti politici si svolgono nel campo del diritto costituzionale e con le forme da esso previste e che, pertanto, la relativa teoria appartiene a questo campo del diritto e non si distingue da quella di numerosi atti che vengono emanati dal Governo nell'esercizio di funzioni costituzionali.

(23) Il GUICCIARDI, mentre pone in rilievo che il controllo sugli atti in questione è politico e che politica è la responsabilità in cui si incorre per il cattivo uso del potere politico (*op. cit.* p. 540), aggiunge che l'emanazione degli atti medesimi ha luogo con libertà di apprezzamento dei fatti e della valutazione dei motivi ed in virtù di un potere giuridicamente irrilevante (p. 545). Ma queste ultime affermazioni ci sembrano in contrasto con quelle precedenti poichè, in tanto si incorre in responsabilità, in quanto vi sia un principio alla cui osservanza si sia tenuti. Principio che, pur essendo valutato, per la sua esatta portata, in base a precetti di indole politica, ha natura giuridica, vincolando gli organi destinatari, che per la sua inosservanza incorrono in una forma di responsabilità prevista dall'ordinamento giuridico.

CARMELO CARBONE
AVVOCATO DELLO STATO

NOTE DI DOTTRINA

C. BENTIVENGA: L'inesecuzione del giudicato amministrativo di annullamento e i possibili interventi della Corte dei Conti.

La questione dell'obbligo dell'Amministrazione Pubblica di dare esecuzione al giudicato è stata, come è noto, diffusamente trattata dalla dottrina di ogni paese, nonché da copiosissima giurisprudenza, ma sia l'una che l'altra non hanno fornito criteri soddisfacenti per la sua soluzione.

Nel chiarire questa esatta premessa, l'A. precisa che l'unica possibilità giuridica offerta al cittadino per ottenere dalla Pubblica Amministrazione l'esecuzione del giudicato dei Tribunali è l'art. 27, n. 4, del T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato. Questo articolo, letteralmente dettato per la esecuzione delle sole sentenze dell'Autorità giudiziaria ordinaria è stato poi dalla giurisprudenza esteso anche alla esecuzione del giudicato delle giurisdizioni amministrative, e particolarmente del Consiglio di Stato, tuttavia, secondo l'A., nemmeno l'art. 27, n. 4, risolve il problema di garantire al cittadino « sanzioni giurisdizionali dirette » per l'esecuzione del giudicato amministrativo, e, in definitiva, questa resta affidata allo spontaneo assoggettamento della Amministrazione alla pronuncia del magistrato. Una qualsiasi diversa soluzione, mediante la quale, cioè, si attribuisce al magistrato il potere di obbligare concretamente e direttamente l'Amministrazione alla esecuzione del giudicato, si risolverebbe in una violazione del fondamentale principio costituzionale della divisione dei poteri.

Se peraltro sembrano impossibili sanzioni giurisdizionali dirette, appaiono, invece, perfettamente attuabili delle « sanzioni indirette », alle quali, secondo l'A. non si è data finora la dovuta importanza.

Queste sanzioni indirette consistono nella possibilità di far valere la responsabilità personale dei funzionari che omettano di provvedere allo adempimento del giudicato, nella possibilità del risarcimento dei danni patrimoniali da parte dell'Amministrazione inadempiente, e, infine, nello intervento di autorità amministrative superiori.

Tuttavia, obietta l'A., non sono queste le sanzioni indirette più efficaci; egli vede questa efficacia nella possibilità di sviluppare, su un piano permanente, il controllo parlamentare che, attualmente rimane una forma saltuaria e non coordinata di pressione sui ministri responsabili, per ottenere da essi, quali capi dei singoli rami dell'Amministrazione, l'adozione di provvedimenti che consentano l'esecuzione del giudicato.

Questa possibilità di sviluppo il B. la riscontra nell'intervento della Corte dei Conti, la quale, proprio come *longa manus* del Parlamento può, nell'esercizio delle sue due funzioni di persecuzione giudiziale di funzionari che siano incorsi in responsabilità amministrativa a danno della Amministrazione e di controllo della legittimità degli atti amministrativi, efficacemente influire perchè l'Amministrazione attiva si conformi concretamente al giudicato.

Per quanto riguarda la prima funzione, osserva l'A. che, di solito, l'inesecuzione del giudicato importa una responsabilità patrimoniale della Amministrazione verso la parte vincitrice nella lite definita dal giudicato stesso: ora, appare evidente che questa responsabilità patrimoniale può derivare solo dalla colpa o dal dolo del funzionario il quale non ha curato di dare esecuzione al giudicato. Ricorrono quindi gli estremi per l'intervento, anche contro la volontà dell'Amministrazione, della Procura generale della Corte dei Conti, la quale intenterà giudizio di responsabilità a carico del funzionario, negligente o comunque colpevole, ai sensi dell'art. 82 del T. U. delle leggi di contabilità dello Stato.

Benchè, secondo l'A., l'efficacia di questo mezzo sia evidente, tuttavia egli non si può nascondere il pericolo delle inevitabili lungaggini processuali, che ne attenuerebbero la forza.

Più operante, invece, « in quanto più strettamente connesso col provvedimento concreto che l'Amministrazione avrebbe dovuto prendere e non prese » è il rimedio che deriva dall'esercizio della funzione di controllo di legittimità, consistente, « nel diniego, da parte della Corte dei Conti, del visto di esecutorietà agli atti dell'Amministrazione che siano in contrasto con la pronuncia ineseguita. Che ciò rientri nel campo dell'indagine della legittimità demandata alla Corte è fuor di dubbio, giacchè l'inadempimento del giudicato è inadempimento della legge, in quanto ogni giudicato è presunto conforme a legge, e pertanto le Amministrazioni che lo disconoscono si pongono apertamente contro di essa ».

A chiarimento dell'efficacia di questo rimedio il B. narra di un caso recentemente capitato di un direttore generale, collocato a riposo illegittimamente, il quale, malgrado l'annullamento da parte del Consiglio di Stato di tale provvedimento non riusciva ad ottenere di essere riammesso in servizio. Avendo egli notificato alla Corte la decisione del Consiglio di Stato, la Corte ne prese atto e, in base ad essa, negò il visto di legittimità ad un decreto col quale si disponeva la nomina di un altro funzionario a direttore generale. Per negare il visto di esecutorietà

la Corte si fondò sul presupposto che, essendosi col giudicato del Consiglio di Stato annullato il collocamento a riposo del precedente direttore generale, il posto da costui occupato nel ruolo doveva ritenersi tuttora coperto, derivandone la impossibilità della nomina di un altro funzionario allo stesso posto.

Dai rilievi sopra esposti il B. trae due conseguenze:

1° anzitutto la necessità e la insostituibilità dei « controlli esterni » sull'Amministrazione attiva;

2° la opportunità di regolare legislativamente la facoltà dei cittadini di inoltrare denunce amministrative alla Corte dei Conti, nell'esercizio dei suoi poteri di controllo, perchè la Corte di tali denunce possa tener conto per la esplicazione dei poteri suddetti.

Mentre non possiamo non concordare con l'A. nel riconoscere che non esistono, in quanto sarebbero incompatibili con il nostro ordinamento costituzionale, « sanzioni giurisdizionali dirette » per ottenere che l'Amministrazione esegua concretamente un giudicato contenente un obbligo di fare, dobbiamo esprimere il nostro dissenso in ordine alla legittimità di quel rimedio indiretto che l'A. indica nell'intervento della Corte dei Conti nell'esercizio delle sue funzioni di controllo.

Il presupposto su cui si fonda la tesi del B. è che la contrarietà al giudicato, è, perciò solo, contrarietà alla legge e pertanto costituisce vizio di legittimità rilevabile in sede di controllo da parte della Corte dei Conti. Non ci sembra che questa tesi, formulata troppo semplicisticamente, costituisca un fondamento molto solido per le ulteriori gravi conseguenze che il B. ne vuole dedurre. Infatti, dire che la contrarietà al giudicato è contrarietà alla legge, significa attribuire al giudicato la stessa forza di una norma di legge, ciò che esso non ha, in quanto, se è vero che per il caso deciso col giudicato la volontà della legge è quella da esso affermata, questa volontà così interpretata, vincola solo le parti nel giudizio. Ora, a meno di ritenere che la Corte dei Conti debba considerarsi sempre vincolata da un giudicato costituitosi in un giudizio vertito con una qualsiasi branca dell'Amministrazione statale, ci sembra che la equivalenza « contrarietà al giudicato = contrarietà alla legge » non possa affermarsi. Nè si dica che la Corte dei Conti, pur non essendo vincolata dal giudicato, può tuttavia tenerne conto legittimamente per l'esercizio dei suoi poteri di controllo, in quanto questo potere, essendo vincolato, è un potere-dovere, nel senso che in tanto esso può essere esercitato, in quanto deve esserlo.

Notiamo subito che a questa tesi la stessa Corte dei Conti si è quasi sempre opposta, determinando anche delle reazioni abbastanza vivaci da parte degli Organi giurisdizionali, che vedono in questo suo atteggiamento una intollerabile resistenza alla sovranità della giurisdizione; si veda in proposito la decisione della IV Sezione

del Consiglio di Stato, n. 300 del 26 agosto 1949 in causa Rizzo in « Foro Amministrativo » 1950, I, 43 e segg. Si trattava, in questa causa, del rifiuto da parte della Corte dei Conti di registrare un decreto col quale l'Amministrazione, in adempimento di un giudicato amministrativo, attribuiva un determinato grado ad un impiegato; la Corte negava la registrazione sostenendo essere tale giudicato contrario alle norme di legge. L'interessato ricorreva allora al Consiglio di Stato contro quello che, in sostanza diventava un atto amministrativo negativo dell'Amministrazione, e cioè contro il rifiuto di porlo nella posizione giuridica riconosciutagli dalla decisione giudiziale.

Giudicando direttamente di talà atto negativo il Consiglio di Stato dichiarava illegittimo il rifiuto della registrazione della Corte dei Conti, affermando che « tra la interpretazione che faccia l'Amministrazione, e, per essa, l'organo di controllo, e quella che stabilisce l'organo giurisdizionale di una stessa disposizione di legge, pare che la seconda debba prevalere, e ad essa la prima conformarsi, per quanto riguarda la specie decisa ».

Abbiamo voluto sottolineare la frase « per essa », in quanto, secondo noi l'errore del Consiglio di Stato si annida proprio in questa considerazione, nel ritenere, cioè, che il potere di controllo della Corte dei Conti non sia altro che un accessorio del potere esecutivo, sicchè debba ritenersi che, essa lo eserciti solo in vece e per conto dell'Amministrazione attiva e non come potere autonomo. Basta invece leggere la Costituzione per convincersi che il potere di controllo della Corte dei Conti ha carattere costituzionale; se esso è esercitato per conto di qualcuno, questo qualcuno, non è certo il potere esecutivo, ma il Parlamento. Pertanto, solo la legge, in quanto vincola tutti, vincola anche la Corte dei Conti; mentre il giudicato, che vincola solo l'Amministrazione attiva parte in causa non può vincolare solo per questo la Corte dei Conti.

D'altra parte lo stesso Consiglio di Stato non poteva non rendersi conto della gravità delle conseguenze cui avrebbe condotto la sua tesi ed ha allora precisato e limitato la sua portata con questa che ci sembra la affermazione fondamentale della decisione; « nel concorso dei due poteri, l'esecutivo e il giurisdizionale, egualmente in funzione di tutela del diritto obiettivo, ma il primo nell'esercizio di un'attività di controllo attinente al funzionamento e all'efficacia della azione amministrativa, ed il secondo quale interprete ed assertore della volontà della legge, al di fuori e al di sopra dell'interesse delle parti, private o pubbliche che siano, non può sembrare inesatto affermare che debba il primo spontaneamente uniformarsi, per quanto riflette la questione obiettivamente decisa, al principio di diritto accolto e dichiarato dal secondo; senza che debba, caso per caso, esservi in via politica costretto nella forma della registrazione con riserva... ». Dalla quale proposizione si desume chiaramente come il Consiglio di Stato sia convinto che la questione della esecuzione del giudicato

da parte della Pubblica Amministrazione, sia, in sostanza, una questione di rapporti fra poteri dello Stato, che può trovare la sua soluzione unicamente in via politica.

Ed anche a noi, tornando allo scritto del B., questa sembra che dovrebbe essere l'unica soluzione possibile. Essa oltre che in quanto si è già detto trova appoggio, invero, nel principio affermato nell'art. 88 del Regolamento di procedura avanti il Consiglio di Stato, secondo il quale le decisioni del Consiglio stesso debbono eseguirsi in via amministrativa. Esse, cioè, impongono, per la loro esecuzione l'emanazione di un atto amministrativo, il quale, come tutti gli altri atti amministrativi, presuppone la esistenza in concreto di un pubblico interesse che lo giustifichi. Certo, può ritenersi in via generale, che l'interesse pubblico coincida con la esecuzione del giudicato, ma ciò non deve essere sempre vero. Può avvenire che tale coincidenza non sussista, e allora pretendere che l'Amministrazione esegua egualmente la decisione, senza curarsi dei riflessi di essa sul pubblico interesse, sarebbe non solo inopportuno, ma antiggiuridico, in quanto verrebbe a risolvere il problema dei rapporti fra poteri, con l'affermazione della supremazia di uno dei poteri sugli altri contro i principi fondamentali della Costituzione.

RENATO ALESSI: La responsabilità della Pubblica Amministrazione nella evoluzione legislativa più recente. (« Rassegna di Diritto Pubblico », n. 3-4 del 1949, pag. 218-237).

In questa monografia, il prof. Alessi, il quale, com'è noto, ha sempre dedicato particolare attenzione al grave problema della responsabilità della Pubblica Amministrazione, prende lo spunto dai recenti mutamenti costituzionali e dal progetto di riforma della legge sulla Pubblica Amministrazione, per porre in luce alcuni aspetti nuovi della questione.

Premette l'A. dei cenni sintetici sullo stato attuale del problema, rilevando che, pur essendosi avuti notevoli contrasti in dottrina e in giurisprudenza, ormai si poteva dire sostanzialmente raggiunto l'accordo sui punti fondamentali e sostanziali dell'istituto.

Questi punti sono:

1° La responsabilità della Amministrazione per i danni, pur derivanti da un comportamento materialmente proprio dei suoi funzionari ha carattere di responsabilità diretta, carattere che deriva da due distinti ordini di considerazioni:

a) da un lato dal fatto che il rapporto che lega l'ente ai suoi funzionari è un rapporto di rappresentanza organica, sì che gli effetti dell'esecuzione della funzione, lecita o illecita che sia, sono direttamente riferibili all'ente;

b) dall'altro lato dal fatto che il danno cagionato al soggetto privato deriva dalla violazione di un obbligo incombente sull'ente pubblico, violazione che non può non riferirsi al titolare dell'obbligo cioè all'ente stesso. Questa responsabilità diretta vale ad escludere concettualmente

la possibilità di una contemporanea responsabilità diretta del funzionario come soggetto autonomo.

2° L'altro punto, ugualmente essenziale, che poteva dirsi pacifico, era dato dal fatto che il fondamento della responsabilità dell'Amministrazione pubblica « era pacificamente ritenuto risiedere nella violazione di un diritto soggettivo pertinente al soggetto danneggiato ed avente a suo contenuto appunto la entità economica la cui privazione o menomazione costituisce il danno risentito ».

Da questo discende che « nel caso dei c. d. diritti affievoliti, una responsabilità della Amministrazione per il danno conseguente alla loro lesione, potrebbe affermarsi unicamente allorchè essi vengano in considerazione sotto il loro profilo tutelato vale a dire sotto l'aspetto di diritti veri e propri e non già sotto l'aspetto di interessi, il che avviene allorchè la lesione sia cagionata fuori del possibile campo di azione della sfera discrezionale riservata all'Amministrazione ».

Secondo l'A., questi punti ormai pacificamente ammessi dalla dottrina e dalla giurisprudenza, come fondamentali dell'istituto, dovrebbero ora essere rimessi radicalmente in discussione in seguito alla entrata in vigore della Costituzione della Repubblica e particolarmente del suo articolo 28 e della tendenza nettamente manifestatasi in occasione della preparazione del progetto di legge generale sulla Pubblica Amministrazione, tendenza che ha trovato una concreta formulazione nell'art. 68 del progetto stesso.

Infatti, l'art. 28 della Costituzione, nella sua formulazione definitiva, viene, secondo l'A., a sancire due principi, in contrasto con il primo dei punti sopraesposti, e precisamente il principio della responsabilità diretta dei funzionari, accanto a quella della Pubblica Amministrazione, e della *responsabilità indiretta* della Pubblica Amministrazione per i fatti commessi dai dipendenti non funzionari.

A sostegno di questa sua opinione l'A., premessa una analisi storica relativa alla formulazione dell'art. 28 (nato in un primo tempo per garantire, rendendo responsabili personalmente i funzionari, il rispetto dei diritti di libertà sanciti dalla Costituzione, e successivamente per creare una responsabilità principale del funzionario e del dipendente ed una sola sussidiaria dell'Amministrazione), precisa come l'intenzione del legislatore di creare una nuova figura di responsabilità a carico del funzionario si sia, nella formulazione definitiva dell'articolo, ridotta alla semplice creazione di una diretta responsabilità del funzionario nei confronti del danneggiato, lasciando sopravvivere la responsabilità dell'ente pubblico sulla base dei principi preesistenti.

Oltre l'analisi storica dell'art. 28, anche la sua esegesi, in relazione specialmente ad altri articoli della Costituzione e precisamente all'articolo 113, conferma l'interpretazione suesposta, secondo la quale la responsabilità diretta dei funzionari è collaterale alla responsabilità *diretta* della Pubblica Amministrazione.

Invero, sostiene l'A., « la possibilità di una azione diretta del cittadino leso avanti all'autorità giudiziaria contro la Pubblica Amministrazione per la tutela del suo diritto violato — posto il fatto pacifico che l'azione giudiziaria non può avere altro fine che il risarcimento del danno (oltre, naturalmente, alla mera dichiarazione della illegittimità del comportamento lesivo) — sta a provare indiscutibilmente la sopravvivenza della responsabilità diretta dell'Amministrazione stessa in caso di danno derivante da un comportamento illecito dannoso da parte dei suoi funzionari. Se, infatti, il cittadino danneggiato con violazione di un suo diritto (danno giuridico) a tutela del diritto medesimo può agire direttamente contro l'Amministrazione avanti l'Autorità giudiziaria al fine di ottenere il risarcimento del danno, è chiaro che deve sussistere tuttora la responsabilità diretta ed immediata dell'Amministrazione stessa per i danni che in definitiva promanano dall'operato dei funzionari, dato che responsabilità è appunto il dovere da parte di colui dal quale un danno promana, di provvedere al suo risarcimento ».

Ciò posto, per quanto riguarda la responsabilità dei *funzionari*, l'A. ritiene che non altrettanto possa dirsi per quanto riguarda la responsabilità dei dipendenti ai quali pure si applica l'art. 28.

Infatti per i danni provocati dai meri dipendenti non funzionari non si può ammettere una responsabilità diretta dell'ente non essendo il mero dipendente parte integrante di un organo dell'ente, e difettando quindi quel rapporto di rappresentanza organica che, come sopra si è detto, costituisce il fondamento della responsabilità diretta dell'ente.

Onde, « se si vuol dar vita ad una responsabilità dell'ente pubblico per i danni cagionati da questi meri dipendenti occorre configurarla come responsabilità indiretta del tutto analoga a quella dei soggetti privati ». Secondo l'A., questa soluzione trova tuttavia decisamente ostile la giurisprudenza e incerta la dottrina; ma nel vigore dell'art. 28 della Costituzione la suddetta ostilità non avrebbe più ragione di sussistere.

Se l'art. 28 ha prodotto una situazione che importa notevoli modificazioni nei concetti già pacificamente ammessi in materia di responsabilità della Pubblica Amministrazione, quello che determinerebbe un rivolgimento quasi radicale sarebbe la trasformazione in legge dell'art. 68 del progetto di legge generale sulla Pubblica Amministrazione. Con esso si sancirebbe la responsabilità della Pubblica Amministrazione, indipendentemente da ogni *colpa* ritenendosi sufficiente la mera illegittimità dell'atto; e si ammetterebbe altresì tale responsabilità anche per la violazione di veri e propri interessi legittimi, non essendo fissata nessuna limitazione della responsabilità stessa alla violazione di diritti soggettivi.

Secondo l'A. « l'elemento intenzionale (colpa in senso lato) non può essere trascurato per la affermazione della responsabilità dell'Ammi-

nistrazione così come di ogni altro soggetto giuridico, che se, trattandosi di atti lesivi costituenti determinazioni volitive, praticamente la ricerca si presenta come superflua, data l'inevitabile presenza dell'elemento intenzionale sotto forma di volontarietà (il dolo del diritto privato) al contrario la ricerca stessa diventa necessaria allorchè si tratti di un mero comportamento materiale che appare come illegittimo soltanto ove sia colposo ».

Per quanto riguarda la questione della risarcibilità delle lesioni di interessi legittimi, l'A. rimprovera al progetto di non aver considerato « la estrema pericolosità di una siffatta norma e l'estremo aggravio che ne verrebbe per l'Amministrazione » ritiene l'A. che l'innovazione sia dovuta all'intenzione di risarcire i danni cagionati da violazioni di diritti affievoliti, ma evidentemente la commissione redattrice del progetto non ha considerato che anche la lesione di un diritto affievolito è risarcibile quando l'atto dell'Amministrazione sia stato adottato al di fuori del potere discrezionale, e, cioè, in un campo nel quale il diritto non si presentava con le caratteristiche dell'affievolimento.

La tesi esposta dall'A. sull'interpretazione dell'art. 28 nei riguardi delle violazioni di diritti commesse dai funzionari ci sembra pienamente da condividere. Essa si appoggia, non solo su indiscutibili criteri di ermeneutica, ma anche sulla storia della norma, quale risulta chiaramente dai lavori parlamentari dell'Assemblea costituente, anche se questi non brillano certo per la loro perspicuità. Con l'art. 28, in sostanza, si è voluto soltanto aggiungere alla responsabilità diretta dello Stato, regolata dalle norme vigenti, nella interpretazione oramai saldamente affermata dopo una lunga e tormentosa elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, la responsabilità diretta anche dei funzionari, la quale veniva finora esclusa come una inconcepibile duplicazione, ritenendosi assorbita nella personalità dello Stato anche la personalità dei singoli funzionari responsabili dell'atto dannoso.

Non possiamo, invece, concordare con l'esimio autore sull'interpretazione dell'art. 28 per quanto riguarda i dipendenti non funzionari.

L'Alessi vorrebbe vedere in questa disposizione dell'art. 28, che estende allo Stato ed agli enti pubblici la responsabilità degli atti compiuti in violazione di diritto dai dipendenti l'introduzione, in contrasto con tutto quanto è stato finora ritenuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina, del principio della responsabilità indiretta dello Stato ex art. 2049 Codice civile.

Un'innovazione così radicale non ci sembra che possa solidamente fondarsi sulla formula generica dell'art. 28, anzi addirittura su un inciso di essa. Per giustificare una tale opinione bisognerebbe ritenere che fino all'entrata in vigore della Costituzione, l'Amministrazione sia sempre sfuggita a responsabilità per fatti dannosi compiuti dai suoi dipendenti non funzionari. Basta, invece, scorrere i repertori di giurisprudenza, spe-

cialmente degli ultimi anni, per rendersi conto che i casi più frequenti nei quali è stata affermata la responsabilità della Pubblica Amministrazione sono appunto quelli in cui il danno è stato cagionato dal fatto dei dipendenti non funzionari (soldati, autisti, medici, tecnici in genere, ecc.). A meno, infatti, di voler estendere il concetto di funzionario anche a quei dipendenti che svolgano un'attività meramente tecnica, non sarebbe possibile ricomprendere tali casi nel concetto di responsabilità diretta della Pubblica Amministrazione, quale è formulato dall'Alessi, che, come si è visto, fonda tale responsabilità sul principio che la volontà del funzionario è volontà della stessa amministrazione. Ci sembra, invece, che si possa estendere il principio della responsabilità diretta anche ai casi di attività tecnica, nel senso che anche questa, come l'attività volitiva, sia direttamente riferibile allo Stato, sempre che essa sia svolta nell'attuazione di quei compiti (opere pubbliche, trasporti, difesa militare, assistenza sociale, ecc.) che le leggi vigenti attribuiscono all'Amministrazione statale. Questa è, d'altronde, la linea seguita dalla giurisprudenza, la quale non ha esitato a riconoscere la responsabilità diretta in ogni caso in cui l'attività tecnica si sia svolta in violazione di norme legislative o regolamentari o anche di norme di diligenza, prudenza e perizia. Così precisata la portata della responsabilità diretta appare evidente come non vi sia alcun bisogno di ricorrere al principio della responsabilità indiretta, il quale, d'altronde, se limitato ai soli dipendenti, sarebbe ancor meno giustificabile logicamente, che se fosse esteso a tutti, funzionari e dipendenti.

Questa estensione è sostenuta dal Colzi (La responsabilità dei funzionari pubblici, in « Commentario sistematico alla Costituzione italiana » diretto da Pietro Calamandrei e Alessandro Levi, vol. I, pag. 247 e segg.). Questo giovane scrittore osserva, infatti, che l'art. 28 della Costituzione ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico il principio secondo il quale lo Stato risponde obiettivamente (e cioè indipendentemente da ogni colpa in eligendo o in vigilando) di tutti gli atti illeciti commessi da funzionari o dipendenti, dei quali non debba rispondere in base ai principi vigenti in materia di responsabilità diretta della Pubblica Amministrazione.

Si tratta cioè di garantire al privato il risarcimento dei danni subiti ad opera di fatti commessi da funzionari e dipendenti, non a causa del servizio, ma solo in occasione del servizio.

Il Colzi è l'unico degli scrittori che si sono occupati del problema a pensarla così e gli argomenti che egli, porta a sostegno della sua tesi (desunti dai lavori parlamentari) non sono certo dei più convincenti, quando si noti che dai resoconti delle discussioni svoltesi sull'art. 28 in seno all'Assemblea costituente non appare che vi fosse sufficiente chiarezza di concetti in materia (come risulta appunto dall'accurato esame dei lavori stessi fatto dall'Alessi).

Non è chi non veda la gravità della tesi sostenuta dal Colzi che importerebbe, ad es., come conseguenza immediata, la soppressione del delitto di malversazione il quale, dato che il privato potrebbe sempre ripetere dallo Stato il denaro illecitamente distratto in suo danno dal funzionario o dipendente, resterebbe assorbito nel reato di peculato.

Con questa tesi, poi, lo Stato sarebbe posto in una condizione di inferiorità ingiustificata ed intollerabile nei confronti di qualsiasi datore di lavoro privato. Non si può, infatti, attribuire allo Stato la responsabilità per qualunque fatto dannoso commesso dai suoi dipendenti, in connessione soltanto occasionale col servizio, ed al tempo stesso imporgli delle regole inderogabili sia per scegliere i suoi dipendenti, sia per allontanarli dal servizio. E' ben giusto che il privato risponda ex art. 2049, una volta che egli può liberarsi del suo dipendente in qualsiasi momento in base al solo sospetto che possa il suo comportamento procurargli un qualunque danno. Ma non è altrettanto giusto che questa responsabilità abbia lo Stato quando l'allontanamento di un suo dipendente per un motivo del genere sarebbe annullato dagli organi giurisdizionali sotto il profilo dell'eccesso di potere. La teoria secondo la quale i principi della responsabilità indiretta non valgono per lo Stato in quanto non è ipotizzabile a carico di questi né colpa in eligendo né colpa in vigilando è tutt'altro che infondata; né può farla ritenere tale la circostanza che essa sia stata enunciata da molto tempo, non essendo certo la novità uno degli elementi di maggior pregio delle teorie giuridiche.

D'altronde è lo stesso Colzi ad avvertire la difficoltà di fondare la sua tesi sul principio generale che non vi sia responsabilità senza colpa tanto che è costretto a ricorrere al concetto di responsabilità obiettiva, estraneo al nostro ordinamento giuridico e che non è affatto alla base dell'articolo 2049 Codice civile, il quale ipotizza invece un caso di colpa presunta; dal che deriva che la responsabilità da esso articolo stabilita non può sussistere laddove manchino le basi per questa presunzione di colpa, e cioè laddove la legge esclude quella libertà assoluta di scelta che sola giustifica la presunzione stessa.

Concludendo, noi riaffermiamo la nostra tesi secondo la quale l'art. 28 della Costituzione non ha fatto altro che stabilire, accanto alla responsabilità dello Stato, in tutti i casi nei quali essa era già ammessa, in base ai principi vigenti secondo l'interpretazione elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, la responsabilità personale e diretta dei funzionari e dei dipendenti, che finora restava assorbita nella responsabilità dell'Amministrazione. E' già abbastanza radicale questa innovazione (che ci pone all'avanguardia di altre legislazioni, e che, una volta attuato il decentramento amministrativo secondo l'art. 5 della Costituzione, fornirà al cittadino una efficace difesa contro qualsiasi arbitrio della pubblica autorità) perchè vi sia bisogno di snaturare il significato dell'art. 28.

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

ESECUZIONE FISCALE - Entrate patrimoniali dello Stato e di altri enti pubblici - Ingiunzione - Precostituzione del titolo non necessaria - Applicabilità alle entrate di diritto privato. Corte di Cass., Sez. II, Sent. 30-3-1950, n. 868 - Pres.: Ferranti, Est.: Capizzi, P. M.: Criscuolo (Conf.) - Gentili contro Pilla.

L'atto di ingiunzione, rivestito dalle forme previste dalla legge speciale T. U. 639 del 1910 ha piena efficacia esecutiva e può essere eseguito, a prescindere dalla precostituzione e dichiarazione di legittimità della corrispondente pretesa, senza possibilità di remore per effetto della opposizione, e salvo il diritto della dedotta illegittimità della richiesta, con le provvidenze conseguenziali.

Anche dopo l'attuazione del nuovo codice proc. civ. (art. 635, 1° comma) il procedimento ingiunzionale di cui al T. U. 639 può essere adottato non solo per le entrate di diritto pubblico, ma altresì per quelle di diritto privato.

La Corte Suprema ha ribadito, con la sentenza annotata, la sua più recente giurisprudenza sulla natura dell'ingiunzione. Su questo argomento la dottrina è ormai copiosa (cfr. la bibliografia citata dal MICHELI, in « Giur. It. », 1949, I, 1, 587; inoltre A. BERLIRI, « Riv. it. di dir. fin. », 1947, I, 47, e Le leggi del registro, ed. 1947, pagina 347, n. 180; L. V. BERLIRI, « Giur. compl. cass. civ. », 1946, 2° sem. tomo II, pag. 738). Non meno numerose sono le pronunce giurisdizionali, che lentamente vanno orientando anche la dottrina verso l'accettazione di determinati principi, inizialmente assai contrastati.

Una posizione chiave del dibattito è quella della natura da attribuire all'ingiunzione: atto amministrativo o giurisdizionale? La Corte Suprema è ormai costante nell'accettare la prima alternativa, escludendo che l'intervento del pretore, il quale rende esecutiva l'ingiunzione, abbia qualsiasi carattere giurisdizionale. (Cass. 31 gennaio 1936, n. 369, « Foro It. », 1936, I, 446; Cass. 9 marzo 1942, n. 620, « Riv. Dir. Pubbl. », 1942, 2, 325 con nota di BRUNELLI, Cass. 7 giugno 1943, « Riv. Leg. Fisc. », 1943, 634; Cass. 3 agosto 1943, n. 2029, « Mass. Foro It. », 1943, 501 e « Riv. di dir. pubbl. », 1944, 46, 2, 341; Cass. 27 gennaio 1949, n. 113, « Giur. It. », 1949, I, 1, 588; Cass. 27 maggio 1949, n. 1352, « Foro It. », 1949, I, 1171). Se nella prima delle citate sentenze la Suprema Corte appariva ancora perplessa,

tanto da motivare la decisione sulla disamina, in via di ipotesi, dell'opposta tesi, per contro nell'ultima delle sentenze sopra citate il pensiero della Corte Suprema è apparso formulato molto nettamente: « Non giova opporre che per l'articolo 2 T. U. del 1910 è conferito al pretore il potere di vidimare e rendere esecutoria l'ingiunzione.... giacchè è agevole osservare in contrario che trattasi di potestà avente evidenti natura e caratteri amministrativi, e che esula sicuramente dalla jurisdicção vera e propria, la cui attività di esercizio viene eccitata con la successiva opposizione ».

Negato il carattere giurisdizionale all'intervento pretorile, la conseguenza logica parrebbe quella accolta recentemente dal GIANNINI (Ist. di dir. trib., ed. 1948, pag. 217), il quale vede nell'ingiunzione un puro atto amministrativo, che compendia in sé l'atto formale di accertamento e l'atto con il quale si inizia il procedimento coattivo per la riscossione del credito. Partendo da questo presupposto, con perfetta coerenza il GIANNINI esclude, come è noto, che l'ingiunzione costituisca titolo esecutivo, traendo essa la sua esecutorietà dalla sua sostanza di atto amministrativo, indipendentemente dalle necessità formali ed estrinseche di un titolo avente la funzione specifica di legittimare l'esecuzione.

A quest'ultima conclusione la Cassazione non giunge. Per quanto possa apparire inconsequente, la Cassazione insiste nell'affermare invece (Sent. 27 gennaio 1949, n. 113, loc. cit.) che « l'ingiunzione ha per sé, dopo essere stata resa esecutiva dal pretore, la forza intrinseca di titolo esecutivo e di precetto ». Sull'equiparazione al precetto, ogni dubbio può considerarsi ormai ingiustificato (Cass. 2 giugno 1936, n. 1901, « Riv. Dir. Pubbl. », 1937, 2, 94; Cass. 2 agosto 1941, « Giur. It. », 1942, I, 1, 210 con nota di GRECO). Ma come possa conciliarsi il conferimento di esecutività per opera del pretore, con l'esecutorietà originaria all'atto amministrativo, è domanda alla quale la Corte Suprema non ha ancora — almeno nelle sentenze più recenti — risposto in modo esauriente. Ci permettiamo di esporre, perciò, qualche modesta osservazione.

Non v'ha dubbio che le pretese amministrative siano di per sé esecutorie. Ciò non toglie, però, che l'esecuzione possa di fatto avvenire in diversi modi, a seconda che lo Stato si avvalga dei mezzi amministrativi, ovvero dei normali mezzi giudi-

ziari. E' evidente che l'uso degli uni o degli altri mezzi dipende, sotto un profilo normativo e de lege condenda, da valutazioni di opportunità. Ora, quando la pretesa amministrativa ha per oggetto una somma di danaro, il realizzare tale pretesa sui beni del debitore ha effetti non solo nei confronti di questo, ma anche dei terzi, cui viene sottratta, in tutto o in parte, una comune garanzia (2740, 2741 Codice civile). E' quindi ben spiegabile come l'uso di una procedura diretta puramente amministrativa possa essere considerato con sfavore (CAMMEO, *La giust. amm.*, pag. 690 n. 364; « *Giur. It.* », 1929, III, 1, segg., n. 12). A tutela dei terzi, il legislatore può preferire, in tal caso, di attuare la pretesa amministrativa con i normali mezzi giudiziari. E poiché questi partono da una comune piattaforma di lancio, che l'antico ed il nuovo codice di procedura individuano nel titolo esecutivo, ecco l'opportunità dell'investitura, puramente formale, dell'esecutorietà. La quale non elimina l'esecutorietà dell'atto amministrativo, ma semplicemente la adatta formalmente alle esigenze della procedura a mezzo degli organi giudiziari. Il che non appariva affatto strano a coloro che, come il CAMMEO, avevano ben presente il sostanziale carattere, di funzioni amministrative nelle attribuzioni esecutive degli organi giurisdizionali.

Che questo adattamento dell'atto amministrativo a finalità esecutive giudiziarie non possa avvenire per sola volontà della Pubblica Amministrazione, è indubbio: l'esecutorietà amministrativa e quella giudiziaria si muovono normalmente su piani diversi, ed un raccordo fra i due piani può essere solo legislativo. L'affermazione del BORSI (*L'esecutorietà degli atti amministrativi*, Torino, 1901, p. 148), che « allorché manchino disposizioni speciali, l'esecuzione amministrativa può, almeno in parte, essere regolata secondo le norme del procedimento stabilito per le sentenze civili e per altri simili atti giudiziari », dovrebbe probabilmente essere invertita. Le norme dell'esecuzione comune giudiziaria possono essere adottate solo quando la legge speciale ne consenta l'applicazione al particolare atto amministrativo. In base a questo principio, giustamente fu ritenuto che il prefetto non possa di sua iniziativa dichiarare « titolo esecutivo giudiziario » un decreto di derequisizione emesso a norma della legge 18 agosto 1940, n. 1741, e tanto farlo eseguire a mezzo degli ufficiali giudiziari (Pretore Milano 24 aprile 1946, « *Rep. Foro It.* », 1946, col. 893, n. 179-180). Tuttavia, premesso questo chiarimento, è parimenti indubbio che la legge possa attribuire ad un atto amministrativo questa particolare forza esecutiva, senza alterarne la natura; e di questo principio fu fatta esatta applicazione ai fini di determinare la competenza (Cass. 31 ottobre 1947, « *Rep. Foro It.* », 1947, col. 1076, n. 167).

Del resto, nella nostra legislazione non mancano altri esempi di atti innegabilmente amministrativi, ai quali la legge conferisce un'esecutorietà giudiziaria. Già l'art. 5 r. d. 5 novembre 1868, n. 4708, sulle riscossioni delle pene pecunia-

rie e delle spese di giustizia, stabiliva esplicitamente che l'ingiunzione era « titolo esecutivo secondo il tenore dell'art. 554, n. 2, c. p. c. ». Anche in tema di cooperative edilizie a contributo erariale esistono, come è noto, determinati provvedimenti ministeriali di indubbio carattere amministrativo, che hanno « valore di titolo esecutivo ai sensi dell'art. 554, n. 2, c. p. c. », e la legge precisa che la loro esecuzione rimane affidata agli ufficiali giudiziari senza che occorra apposizione di formula esecutiva (art. 105, 134 T. U. 28 aprile 1938, n. 1165). Un altro tipico provvedimento amministrativo, di cui fu fatta in tempi recenti larga applicazione e che possiede efficacia esecutiva a mezzo degli ufficiali giudiziari, era il decreto del commissario degli alloggi (art. 7 d. l. l. 28 dicembre 1944, n. 415; cfr. Cass. 21 febbraio 1947, n. 239, « *Giur. It.* », 1947, I, 1, 406; Cass. 17 maggio 1946, n. 604, « *Foro It.* », 1947, I, 301 con nota). In taluni casi il diritto pubblico offre esempi di atti amministrativi diversamente esecutori, sebbene aventi oggetti così strettamente connessi, da far supporre una identità di esecuzione. Caratteristico, a tale riguardo, è il meccanismo stabilito per le ordinanze delle autorità portuali. Queste sono amministrativamente esecutive per ciò che concerne i lavori ordinati (i quali vengono eseguiti d'ufficio), mentre il recupero delle relative spese avviene invece mediante ingiunzione « resa esecutoria dal pretore competente » (art. 84 Cod. nav.; cfr. pure l'art. 730 per gli aeroporti). Un analogo rispetto delle forme giudiziarie per il recupero delle spese informa perfino il regolamento esecutivo delle decisioni giurisdizionali amministrative. Nel caso di una sospensione dell'atto amministrativo e di successivo rigetto del ricorso, la decisione del Consiglio di Stato permette automaticamente, com'è ovvio, sia l'esecuzione dell'atto già sospeso, sia il recupero delle spese; ma anche in questo caso, in cui la legittimità della pretesa amministrativa è ormai fuori discussione, l'esecuzione si biforca in due direzioni: amministrativa, per il merito; giudiziaria, per le spese (artt. 88, 89 Reg. 17 aprile 1907, n. 642). Sarebbe senza dubbio interessante uno studio approfondito su questa esecutorietà « mista » di determinati atti amministrativi, ma non è questo il luogo. Solo ci permettiamo di osservare che questo fenomeno (sovrapposizione di un processo coattivo giudiziario ad una esecuzione puramente amministrativa), considerato sotto un profilo generale, dovrebbe essere inquadrato nel più lato principio della cumulabilità dei mezzi di tutela della Pubblica Amministrazione.

Stabilito che l'esecutorietà dell'ingiunzione non è che la traduzione in termini giudiziari dell'esecutorietà amministrativa, voluta dalla legge, è facile rendersi ragione dei limitati poteri attribuiti al pretore in sede di vidimazione: « Vidimare », come indica la stessa etimologia, implica un semplice riscontro formale e quasi visivo: nessuna indagine di merito è concessa al pretore. Perfino la formula « resa esecutiva » è, di per sé, una formula propria più a provvedimenti ammi-

nistrativi che giudiziari (cfr. art. 77 legge comunale e provinciale). In sostanza, verificata la provenienza dell'ingiunzione e la sua regolarità estrinseca (assai simile a quella « perfezione formale » dei provvedimenti giudiziari, la cui verifica è dalla legge affidata al cancelliere: art. 153 Disp. di attuazione) il pretore ha esaurito il suo compito. Il quale compito richiede indubbiamente un minimo di cognizione: ma anche al più modesto organo esecutivo (Pufficiale giudiziario) è devoluto un certo grado di cognizione, non foss'altro per stabilire se esista un titolo, senza tuttavia far assurgere questa superficiale indagine al grado ed alla dignità di una *jurisdictio* (cfr. CHIOVENDA, *Ist.*, vol. I, 282). Vero, è, invece, non il pretore come giudice, ma il pretore come autorità preposta agli uffici esecutivi renda esecutoria l'ingiunzione: essendo ben noto, d'altronde, che nel nostro ordinamento sono tutt'altro che rari i casi di mansioni amministrative affidate a organi giurisdizionali (cfr. DE VALLES, *Provvedimenti amministrativi dell'Autorità giudiziaria in « Foro It. », 1949, 4, 24*). Appunto mediante questo crisma autoritativo il procedimento può svolgersi nelle forme giudiziarie, pur rimanendo « essenzialmente » (così il ROMANO, *Corso*, pagina 290) un procedimento amministrativo.

La portata dell'intervento del pretore è tutta qui. Evidentemente, si è ben lontani non solo dall'attività del giudice conferente esecutività al lodo, ma perfino dall'attività (puramente materiale) del giudice che dichiara l'intervenuta esecutorietà in calce al decreto di ingiunzione (articolo 654 c. p. c.). Quest'ultimo richiamo, nonostante le profonde differenze fra il decreto ingiunzionale e l'ingiunzione amministrativa, suggerisce una ulteriore considerazione. Se, nel procedimento monitorio, il decreto « acquista efficacia esecutiva » automaticamente, nei casi previsti dalla legge (art. 653 c. p. c.), diviene chiaro come il giudice non possa, con la successiva dichiarazione, conferire una efficacia esecutiva già acquistata. Analogamente, il pretore rispetto all'ingiunzione amministrativa si limita a constatare l'esistenza dell'atto amministrativo formalmente regolare, e in ottemperanza alla legge gli dà il crisma formale dell'esecutività giudiziaria. Né si dica che siffatto compito, più proprio del cancelliere che del giudice, non si confaccia alla dignità del magistrato. Basti ricordare, a titolo di utile raffronto, quanto accade in tema di ordinanze del consiglio di prefettura: esse diventano titolo esecutivo automaticamente dopo la notificazione, e l'apposizione della formula esecutiva è affidata ad un alto organo amministrativo, quale il prefetto (art. 228 regio decreto 12 dicembre 1911, n. 297). La realtà è che questo adattamento esecutivo giudiziario di atti o decisioni amministrative è fenomeno di non indifferente rilievo, e giustamente la legge lo circonda di un minimo di garanzia, affidandolo a organi di particolare autorità. Ma in tutti i casi, è, ripetiamo, un adattamento amministrativo e non giurisdizionale.

Da questa conclusione, e dalla riconosciuta qualità di titolo esecutivo dell'ingiunzione derivano de plano i principi riaffermati dalla Corte Suprema nella sentenza annotata. In primo luogo, il carattere di giudizio di accertamento negativo, proprio dell'opposizione. L'opponente, cioè, è tenuto a dimostrare l'inesistenza dell'obbligazione, e non già la Pubblica Amministrazione è tenuta a dimostrare la sua esistenza. In altri termini, tutti gli adempimenti, di ordine sostanziale e formale, relativi all'accertamento ed alla legittimità della pretesa amministrativa si presumono osservati. Il diritto della Pubblica Amministrazione riposa sull'ingiunzione, che vale di per sé anche come atto amministrativo di accertamento (Appello Roma, 26 marzo 1946, « Foro It. », 1947, I, 306 particolarmente 313 in fine). E l'effetto tipico dell'esecutività del titolo è appunto quello, comune a tutti i procedimenti esecutivi, di permettere al creditore « di procedere all'esecuzione forzata mediante il titolo esecutivo, e senza quindi essere tenuto a dimostrare l'esistenza dei fatti costitutivi del credito del quale si afferma titolare, mentre rimane imposto al debitore l'onere di provarne l'inesistenza nel giudizio di opposizione » (ANDRIOLI, *Commento*, volume III, pag. 6; Cass. 27 gennaio 1949 cit. in « Giur. It. » 1949, I, I, 588).

Dallo stesso principio deriva l'impossibilità, riaffermata dalla sentenza annotata, di una paralisi automatica della forza esecutiva promanante dal titolo, in seguito a tempestiva opposizione. Non l'opposizione, ma solo l'ordine del giudice può arrestare l'esecuzione, analogamente a quanto avviene nei normali procedimenti esecutivi.

Questa facoltà di sospensione, che l'art. 3 del T. U. 14 aprile 1910, n. 639, esplicitamente attribuisce al giudice, se vale indirettamente a confermare la maggiore vitalità dell'ingiunzione rispetto al decreto ingiunzionale (che *resolvitur in vim citationis* in seguito alla semplice opposizione), fu però sfruttata da alcuni autori per negare all'ingiunzione il carattere di provvedimento amministrativo. Si è obiettato, cioè, con indubbio vigore dialettico, che solo un provvedimento giurisdizionale può essere sospeso dal giudice, non un atto amministrativo, ostandovi l'art. 4 della legge sul contenzioso. E poichè l'ordine di pagamento contenuto nell'ingiunzione può invece essere sospeso, risulterebbe evidente, secondo questi autori (BERLIRI, *Riv. it. dir. fin.*, 1937, 57; *Le leggi del registro*, pag. 354) la sua natura giurisdizionale e non amministrativa.

L'obiezione non è insormontabile. E' facile rispondere, in primo luogo, che la Pubblica Amministrazione, adottando il procedimento esecutivo normale e traducendo in termini giudiziari l'esecutorietà amministrativa, ipso jure instrada la procedura sui binari giurisdizionali, in parte rinunciando alle prerogative della tutela squisitamente amministrativa. Eccezioni legislative al principio della irrevocabilità degli atti amministrativi non sono ignote al nostro diritto (BONAUDI, *La sospensione degli atti amministrativi*, pagina 50): e queste eccezioni non vulnerano la

regola generale. Ma un esame più penetrante dei poteri sospensivi del giudice rispetto all'ingiunzione rivela che questi poteri sono a tal punto circoscritti, da costituire una conferma, più che una eccezione, dell'irrevocabilità degli atti amministrativi. Giova, infatti, ricordare che la legge del 1910 fu largamente influenzata dalla tradizionale distinzione fra atti *jure imperii* ed atti *jure gestionis*, attribuendo solo ai primi le particolari tutele previste per gli atti di diritto pubblico. A questa distinzione si ricollega probabilmente la facoltà di sospensione attribuita al giudice ordinario di fronte all'ingiunzione amministrativa per le entrate patrimoniali: ma la legge stessa ebbe cura di avvertire che, per le entrate di schietto diritto pubblico, come le tasse sugli affari, la facoltà di sospensione era negata (art. 31 T. U. 1910; MOPPA, Il procedimento esecutivo, pag. 38; CAPPELLOTTO, Le leggi del registro, vol. III, pag. 483; Decreto 7 giugno 1949 del Presidente del Tribunale di Genova su ricorso Imes-Scolari, inedito. Sul concetto di tasse sugli affari, cfr. D. M. 16 luglio 1926, art. 10).

Ciò significa che là dove, secondo la classica distinzione sopra accennata, l'atto amministrativo investiva pretese di più accentuato diritto pubblico (tributi), la legge aveva nettamente riconfermato il principio dell'irrevocabilità dell'atto amministrativo.

Il ragionamento del BERLIRI non appare quindi, persuasivo: ineccepibile sotto il profilo dialettico, esso parte da una premessa non legittimata dalla legge del 1910, e cioè, dal presupposto di una facoltà indiscriminata di sospensione da parte del giudice, che è invece esclusa dalla lettera della legge. Comunque, sia per le entrate di diritto pubblico come per quelle di diritto privato, non v'ha dubbio che l'opposizione del debitore non valga, di per sé, a paralizzare l'efficacia dell'ingiunzione, come accade invece per il decreto monitorio normale opposto in termini: e questo principio fu opportunamente ribadito dalla Corte Suprema nella sentenza che si annota.

Altrettanto opportunamente la Corte Suprema ha riconfermato che l'ingiunzione amministrativa può, anche secondo il nuovo codice, applicarsi alle entrate di diritto privato. La dottrina più recente riconosce che « l'esecutorietà degli atti amministrativi può riguardare non soltanto le pretese di diritto pubblico dell'Amministrazione Pubblica, ma benanche quelle di diritto privato, valendo per queste ultime gli stessi motivi che per le prime. Infatti il nostro legislatore col T. U. 14 aprile 1910, n. 639, ha concessa un'esecuzione privilegiata anche per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri Enti pubblici, cioè per la riscossione dei crediti che lo Stato o tali Enti vantano contro il singolo a puro titolo di diritto privato... Nella sua ampiezza questa legge può comprendere la riscossione di ogni sorta di crediti in denaro dell'Amministrazione Pubblica verso privati, che non sia preceduta da legge diversa » (VITTA, Dir. amministrativo, vol. I, ed. 1948, pag. 396 e 398; Cass. 9 marzo 1942, « Riv. Dir. Pubbl. », 1942, 2, 325 con richia-

mi). Si può ricordare, del resto, che questa estensione di determinate procedure privilegiate alla riscossione di crediti di natura privata si riconnette ad antiche leggi degli Stati italiani, ampiamente richiamate dal CAMMEO (La giustizia amministrativa, da pag. 696 a pag. 705). La legge del 1910 non fece quindi che riordinare il materiale legislativo già in vigore: nè il nuovo codice ha apportato modificazioni al riguardo, avendo anzi espressamente fatte salve le disposizioni speciali della legge sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato (art. 635 c. p. c.).

Una completa disamina delle conseguenze dei principi, confermati dalla Cassazione con la presente sentenza, esula dai confini dell'attuale nota. Tuttavia ci sia permesso di ricordare che la natura di atto amministrativo dell'ingiunzione, non alterata dal visto di esecutorietà, esclude sicuramente la necessità della notifica in copia conforme, autenticata dal cancelliere. Questi non può rilasciare copia conforme nè dell'ingiunzione nè della vidimazione apposta dal pretore, per la semplice ragione che l'ingiunzione non è atto giudiziario, e non è quindi un atto detenuto dal cancelliere (art. 743 c. p. c.). Il solo originale è firmato dal pretore, ed il solo originale è controfirmato (e non a pena di nullità) dal cancelliere.

Questa piccola questione, del tutto marginale, fu recentemente sollevata davanti al Tribunale di Genova dall'UCKMAR (il quale, sia detto per inciso, si poneva in contraddizione con la tesi da lui sostenuta in dottrina: Le leggi del registro, volume III, pag. 430; CAPPELLOTTO, Le leggi del registro, vol. III, pag. 468). Nella discussione orale si assistette a un fatto insolito: mentre il rappresentante della Finanza sosteneva l'insussistenza dell'obbligo (e della facoltà) della Cancelleria di vistare per autentica la copia da notificare, si vide il cancelliere d'udienza fare visibili cenni di assenso alla tesi della Finanza. Codesta tesi collimava infatti, con la prassi seguita dall'egregio funzionario, che ai tempi del suo servizio nella pretura aveva costantemente negato il rilascio di tali copie. Una volta tanto, la prassi aveva indicato la via giusta. (A. C.).

IMPOSTE E TASSE - Profitti di regime - Competenza delle sezioni speciali - Duplicazione di imposizione.
(Corte di Cass., Sez. Unite, sent. n. 276/50 - Pres.: Pellegrini; Est.: D'Apolito; P. M.: Macaluso - Scatolin contro Finanze).

« A norma degli articoli 21 e 23 del d. l. l. 26 febbraio 1946, n. 134, è escluso tassativamente il ricorso all'Autorità giudiziaria ordinaria per la risoluzione delle vertenze relative all'accertamento dei profitti di regime. Tali vertenze sono devolute alla competenza esclusiva di sezioni speciali, in primo grado della Commissione provinciale, e in secondo grado della Commissione centrale delle imposte. La competenza dei detti organi speciali include ogni questione anche di legittimità sul punto se una data utilità, entrata nel patrimonio del contribuente, debba essere, e in che misura, avocata allo Stato, e quindi anche

se eventualmente l'utilità predetta sia stata assoggettata ad altra imposizione (nella specie a quella dell'imposta sui profitti di guerra) e non possa essere avocata per il residuo.

La sentenza ha accolto la tesi dell'Avvocatura ed ha stroncato nettamente il tentativo di far passare come vizio di difetto di giurisdizione quello che poteva essere solo una violazione di legge.

La sentenza ha anche riaffermato il carattere di giurisdizione speciale che indiscutibilmente spetta alle Sezioni delle Commissioni provinciali delle Imposte (come alla corrispondente sezione della Commissione centrale) competenti in materia di profitti di regime. Alle loro decisioni è applicabile l'art. 111 della Costituzione.

Sembra che i ricorsi per cassazione sulla base del citato art. 111 possano considerarsi come vere e proprie azioni giudiziarie agli effetti di dedurre l'obbligo del solve et repete a carico del contribuente.

I. - REQUISIZIONI - Domanda nei confronti dell'autorità requirente per danni causati da un terzo possessore dell'immobile requisito: competenza del Comitato giurisdizionale centrale - Domanda nei confronti del terzo: competenza del magistrato ordinario - Irrilevanza della connessione - Cessazione della efficacia delle requisizioni: giurisdizione del Comitato per le relative controversie. (Cass., Sez. Unite, 2-1-1950 Pres.: Pellegrini; Est.: Cataldi; P. M.: Eula (Conf.) - Santuario Pontificio di Pompei e avv. Guido Azzone contro Ministero Difesa e Comune di Bari).

I. La competenza del Comitato giurisdizionale per le requisizioni è determinata soltanto dalla natura della controversia, indipendentemente dalle modalità formali del provvedimento da cui essa tragga origine, sì che anche un semplice comportamento dell'Amministrazione, che non si traduca in un atto notificato, può determinare una contestazione, la cui cognizione appartenga all'organo predetto. La mancanza di un atto formale, suscettibile di notifica, può importare eventualmente la necessità di ricercare equipollenti di questa al fine di stabilire se si sia verificata decadenza dall'azione, per decorso del termine di cui all'art. 80 del decreto 18 agosto 1940, n. 1741, ma non può mai incidere sulla competenza per spostarla dal giudice speciale al giudice ordinario.

II. La norma dell'art. 76 del decreto n. 1741 del 1940 in relazione all'art. 1 del r. d. l. 2 dicembre 1941, n. 1670, e all'articolo unico della legge 3 dicembre 1942, n. 1819, se l'Amministrazione Militare, una volta cessato lo scopo per cui aveva disposto, la requisizione di un immobile (nella specie fornire la sede ad un comando militare alleato), non provveda alla derequisizione e alla riconsegna dell'immobile, in conformità dell'art. 67 del citato decreto del 1940 e trasferisca invece il possesso dello stabile al Comune, perchè l'adibisca ad alloggio di sinistrati, l'azione del proprietario diretta ad ottenere dall'Amministrazione Militare il risarcimento dei danni, sia sotto il profilo dell'abusiva protrazione dell'indisponi-

bilità dell'immobile, sia sotto il profilo dei deterioramenti dell'immobile medesimo sofferti ad opera dei ricoverati, spetta alla competenza del Comitato centrale giurisdizionale per le requisizioni non a quella dell'Autorità giudiziaria ordinaria, dovendosi detti danni ritenersi dipendenti, con diretto rapporto di causalità, dalla requisizione e quindi compresi nell'ambito di applicazione del decreto del 1940.

Esula invece dall'ambito della giurisdizione dell'organo speciale ed appartiene a quella del giudice ordinario, la domanda di rilascio e di risarcimento dei danni proposta dal proprietario contro il Comune, quale illegittimo possessore del beneficio della facoltà di disporre sia pure per soddisfare esigenze delle vittime di una pubblica calamità. L'eventuale connessione con le domande proposte contro l'Amministrazione Militare non verrebbe in proposito a rendere inefficienti le norme ordinarie di competenza.

III. La giurisdizione del Comitato giurisdizionale centrale per le requisizioni non è stata affatto soppressa dai decreti legislativi 6 settembre 1946, n. 533, del 23 dicembre 1946, n. 264, e del 26 aprile 1947 che hanno limitato nel tempo l'efficacia delle requisizioni avvenute in base al decreto n. 1741 del 1940; a tale organo pertanto continuano ad essere devolute tutte le controversie per le quali è stabilita la sua competenza, pure se relative a requisizioni che in virtù dei decreti del 1946-47 abbiano cessato di avere efficacia.

II. - REQUISIZIONI - Competenza - Cessazione di efficacia delle requisizioni di guerra - Azione contro il beneficiario dell'assegnazione - Competenza dell'Autorità Giudiziaria (Corte di Cass., Sez. Unite, sent. n. 795/50 - Pres.: Pellegrini; Est.: Bova; P. M.: Macaluso - Antoniodi contro Pavesi).

Cessata, a decorrere dal 31 maggio 1947, in virtù dell'art. 1, primo comma del d. l. 26 aprile 1947, n. 264, l'efficacia delle requisizioni decurtate dalle autorità civili in applicazione dell'articolo 34 r. d. 18 agosto 1940, n. 1741, la successiva azione del conduttore di un immobile per riottenere la disponibilità nei confronti del privato a cui favore l'immobile era stato requisito in base a detto art. 36, spetta alla competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria, e non a quella del Comitato giurisdizionale centrale per le requisizioni, anche se siano dedotte l'illegittimità e l'inefficacia originaria del provvedimento di requisizione.

Ci sembra che dalle massime delle due sentenze sopra riportate si possa dedurre che secondo la Corte Suprema di Cassazione il criterio di distinzione delle competenze giurisdizionali in materia di requisizione è il seguente: in tutte le controversie nelle quali controparte è la Pubblica Amministrazione, la competenza spetta al Comitato giurisdizionale; quando invece la controparte è il terzo beneficiario della requisizione, nei confronti del quale si chiedi o la restituzione della cosa requisita, per scadenza della requisizione

stessa, o il risarcimento di danni arrecati alla cosa, competente è il giudice ordinario.

Il criterio ci sembra pienamente da approvarsi; esso è in contrasto con la giurisprudenza del Comitato giurisdizionale, il quale ha negato la propria competenza, riconoscendo quella dell'Autorità giudiziaria, in controversie promosse da privati proprietari della cosa requisita in uso, i quali ne avevano richiesto la derequisizione, dopo la scadenza del termine previsto dal d. l. 26 aprile 1947, n. 264.

Invero, ove si consideri che l'azione tendente ad ottenere la restituzione di un immobile requisito si risolve nella pretesa di imporre giudiziariamente all'amministrazione un comportamento positivo specifico, è evidente come la competenza non possa che spettare al Comitato, il quale è un organo giurisdizionale avente i poteri sia della giurisdizione ordinaria che della giurisdizione amministrativa. Esso cioè è dotato di una vera e propria giurisdizione esclusiva (nel senso in cui tale espressione si applica al Consiglio di Stato) in materia di requisizioni per causa di guerra.

RESPONSABILITÀ CIVILE - Colpa civile e colpa penale - Differenza - Insussistenza. (Corte di Cass., Sez. II, sent. n. 2035/49 - Pres.: Ferranti, Est.: Bicheddu; P. M.: Vitanza - F. S. contro Chialti).

E' da escludersi ogni distinzione tra colpa civile e colpa penale, e in specie ogni differenza di grado, nei confronti della colpa civile, e della colpa penale, quale elemento costitutivo del reato, essendo tale differenza contraria al concetto di unicità di giurisdizione, e non avendo alcuna base nei vigenti codici penali e di procedura penale.

I. La massima che si annota risolve ancora una volta il problema relativo al significato della nozione di colpa (in senso stretto) in diritto penale ed in diritto civile: al quesito se debba escludersi ogni distinzione tra colpa penale e colpa civile, la Corte Suprema ha risposto affermativamente.

Quale sia l'importanza della soluzione nei sensi suesposti appare evidente: essa comporta che la sentenza irrevocabile con la quale il giudice abbia accertato la mancanza della colpa o la insufficienza della prova su di essa, pur avendo accertato che l'imputato sia autore del fatto considerato nel suo aspetto materiale, costituisca preclusione all'accertamento della sussistenza della colpa in sede civile.

In contrasto alla tesi che si può dire sia ormai costantemente adottata dalla Corte Suprema (cons. fra i precedenti Cass. 30 aprile 1942, « Rassegna circolazione stradale », col. 302, con nota di Bottero; 13 agosto 1945, Massimario edito a cura dell'Istituto di studi legislativi, vol. XVIII, pag. 628, n. 512; in dottrina COLASSO, Unità di concetti sulla colpa, in « Rass. circol. stradale », 1942, col. 496; PERETTI GRIVA, Interferenze tra giudizio penale e giudizio civile nel campo della responsabilità, in « Diritto Automobilistico », 1940, col. 281; ROMANO-DI FALCO, Processo penale e azioni civili ed amministrative secondo i nuovi

codici, Milano, 1943, pag. 89 e segg.), si è affermato che, per quanto riguarda il reato colposo, nel diritto penale, a differenza di quel che avviene nel campo del diritto civile in cui si risponde di qualunque fatto colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto (art. 2043 c. c.), colpa agli effetti della punibilità dell'agente non è qualunque colpa dell'uomo, ma solo la colpa che abbia una particolare rilevanza, l'inosservanza insomma delle cautele doverose che abbia un particolare grado (così il MORTARA, che nelle prime edizioni del Commentario del codice e delle leggi di procedura civile ritenne, in relazione all'art. 6 del codice di procedura penale del 1865, possibile l'esercizio dell'azione civile di responsabilità per colpa, nonostante l'assoluzione pronunciata dal giudice penale).

La corrente contraria alla tesi della Cassazione può ritenersi ormai di nessuna consistenza: tra reato ed illecito civile, si è esattamente osservato, « vi è distinzione puramente quantitativa e non qualitativa e da ciò discende il principio unitario della nozione di colpa che ben s'inquadra nel principio della unitarietà della giurisdizione » (ROMANO-DI FALCO, op. cit., pag. 90). Se nel Codice di procedura penale del 1913 all'art. 12 il legislatore aggiunse espressamente l'inciso « neppure per ragione di colpa civile » ad escludere categoricamente che l'azione civile potesse essere promossa, seguita o riproposta quando in seguito a giudizio penale fosse stata dichiarata la non sussistenza o la non commissione del fatto da parte dell'imputato od affermata la insufficienza di prove sulla sussistenza o sulla commissione predetta, ciò fu dovuto alla necessità di superare legislativamente le incertezze di interpretazione a cui aveva dato luogo il codice di rito penale del 1865 (dal quale era derivata la censurata interpretazione del CARRARA, da questo poi abbandonata coll'entrata in vigore del codice del 1913: cons. Comment. cit. 5ª ediz., n. 517 e segg.; « Giur. It. », 1930, parte I, 1027): il fatto che l'inciso sopradetto non sia stato ripetuto nel codice del 1930 non giustificherebbe un ritorno alle incertezze del codice del 1865, rese impossibili dalla nozione di fatto agli effetti dell'art. 25 c. p. p., comprensiva degli elementi obiettivi e soggettivi che lo costituiscono, e dalla evoluzione scientifica attraverso la quale si è rigorosamente affermato il principio della unitarietà della giurisdizione.

II. L'affermazione secondo la quale la nozione di fatto di cui all'art. 25 c. p. p., comprensiva degli elementi soggettivi ed oggettivi che lo costituiscono, concorre a sostenere la corrispondenza delle nozioni « colpa penale » e « colpa civile », merita di essere chiarita: i chiarimenti anzi da darsi sono due, il primo relativo alle conseguenze che abbiamo tratto dalla premessa, il secondo sulla consistenza della nozione di fatto.

Circa il primo chiarimento appare evidente che se il fatto di cui all'art. 25 c. p. p. è comprensivo non solo degli elementi materiali, ma anche degli elementi psicologici del reato, la ratio del diritto dell'esercizio dell'azione civile di risarcimento

del danno, quando si abbia avuta assoluzione con formula piena o quanto meno per insufficienza di prove sulla sussistenza del fatto o sulla commissione del medesimo da parte dell'imputato, trova fondamento necessariamente nella corrispondenza delle nozioni « elemento soggettivo del reato » ed « elemento soggettivo dell'illecito civile » (in essi compresa la colpa intesa in senso stretto): non basterebbe invero la unitarietà della giurisdizione ad escludere che il giudizio civile possa estendere il suo esame a materia diversa da quella valutata dal giudice penale, se appunto le materie di esame non coincidessero, potendo tutt'al più tale unitarietà informare del suo spirito la soluzione di una questione che è imposta sostanzialmente dalla unitarietà di una nozione e solo suffragata dalla unitarietà della giurisdizione.

La seconda questione, quella relativa alla circostanza della nozione di fatto agli effetti dell'articolo 25 c. p. e, più genericamente, agli effetti processuali penali, è molto importante, soprattutto per la risoluzione di un'altra questione, quella relativa ai rapporti dell'assoluzione per insufficienza di prove (in un giudizio di responsabilità penale) sull'elemento soggettivo del reato commesso con circolazione di veicolo, colla presunzione di cui all'art. 2054, primo comma, c. c., circa i quali non sembra che si abbiano nozioni molto chiare.

La seconda questione sopradetta è uno dei punti salienti su cui i processualisti hanno posto la loro attenzione: non si pretende qui di aggiungere alcunchè al molto che è stato scritto in proposito, ma solo di rappresentare a scopo informativo, ai fini dell'esame della terza questione, le tendenze dottrinarie e giurisprudenziali.

Secondo quanto ha osservato di recente il GUARNERI (Nozione di fatto nel processo penale e formula del proscioglimento in « La Corte bresciana », 1948, II, 12 e segg.; Ancora sulla nozione di « fatto » nel diritto processuale penale, in « La Corte bresciana », 1949, 42 e segg.; cons. anche: ROMANO-DI FALCO, op. cit., pag. 86 e seguenti) la prevalente dottrina ritiene che per fatto il nostro diritto processuale penale vigente intenda l'azione nella sua totalità oggettiva e soggettiva, a differenza di quel che avviene nel diritto penale sostanziale in cui il fatto « non solo non comprende in sé anche l'elemento soggettivo, ma è con questo in termini di netta separazione » (GUARNERI, Ancora sulla nozione cit., pag. 43). Come possa dimostrarsi ciò è fuor d'opera qui indicare, bastandoci richiamare in proposito la dottrina segnalata ed osservare che coloro i quali sostengono la tesi contraria evidentemente pretendono di estendere la nozione del fatto valida per il diritto sostantivo al diritto processuale, con una confusione di concetti assolutamente da evitarsi. Anche la prevalente giurisprudenza della Cassazione ritiene che il fatto sia comprensivo di tutti gli elementi materiali e psicologici del reato (cons. in proposito le sentenze indicate dal ROMANO-DI FALCO e dal GUARNERI in op. loc. cit.).

Su quale elemento pertanto incida la formula

di assoluzione da adottarsi nel caso in cui la prova sull'elemento soggettivo in un reato colposo sia insufficiente, non par dubbio: in base alle premesse di cui sopra accolte dalla migliore dottrina e dalla prevalente giurisprudenza in tal caso non è sufficiente la prova che l'imputato abbia commesso il fatto, essendo questo la sintesi dell'elemento soggettivo — nella specie, non sufficientemente provato — e dell'elemento obiettivo.

III. La risoluzione della seconda questione nei termini esposti nel paragrafo che precede non lascia dubbi sulla soluzione della terza questione che si esprime necessariamente con questa affermazione: a seguito dell'assoluzione di un imputato da sentenza passata in giudicato per insufficienza di prove sulla colpa in un reato commesso con circolazione di veicolo, riferendosi la insufficienza di prove alla commissione del fatto (secondo la nozione che di questo si ha per l'art. 25 c. p. p.), è preclusa l'azione civile di risarcimento del danno patito dall'infortunato.

Non conta che il primo comma del citato articolo 2054 c. c. preveda una presunzione di colpa a carico del conducente del veicolo, disponendo l'obbligo per costui, ai fini dell'esonerazione dalla responsabilità, di provare di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno: tale presunzione non può incidere sul conducente predetto, in quanto non può trovare sfogo, ci si consenta l'espressione, in un giudizio civile che non può aver luogo a causa della preclusione di questo a sensi del cennato art. 25 c. p. p.

L'affermazione appare incontestabile anche se la contrasta giurisprudenza della Suprema Corte (cons. Cass. 17 maggio 1946, in « Rep. F. I. », 1946, 488, 21; 17 agosto 1946, in « Rep. F. I. », 1946, 488, 20) secondo la quale, se si è avuta assoluzione per insufficienza di prove sulla colpa in sede penale, il conducente del veicolo nel giudizio civile deve, per essere esonerato dalla responsabilità civile, dimostrare di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno, il che significa, in altri termini, superare quelle prove che, pur non essendo state sufficienti per la condanna, hanno però, sia pure nella loro insufficienza a tali fini, impedito per altro verso l'assoluzione con formula piena. E' evidente che in pratica, secondo la cennata giurisprudenza della Cassazione, ad un'assoluzione per insufficienza di prove sulla colpa in sede penale nelle fattispecie in esame, è normale segua, nel giudizio civile, la condanna al risarcimento del danno dell'assolto in quello penale: non si può invero pensare, se non in casi del tutto eccezionali, che colui il quale sia in grado di superare la presunzione civile, non sia stato anche in grado di superare in sede penale ogni prova a suo carico, in modo da ottenere l'assoluzione piena.

Leggendosi le cennate sentenze notasi molta confusione di concetti e si riporta l'impressione che sia la diffidenza contro i conducenti di veicoli, diffusissima in tutte le Magistrature, a spingere anche il giudice di legittimità a sostenere una tesi, senza eccessiva preoccupazione della

motivazione di essa. Il principio di cui alle cennate sentenze può ritenersi esatto solo se la insufficienza di prove sulla colpa nei casi in esame non incida sulla commissione del fatto da parte dell'imputato, ma sulla circostanza secondo cui il fatto costituirebbe altrimenti reato: in questa ipotesi, non applicandosi l'art. 25 c. p. p., non ci sarebbe preclusione all'esercizio dell'azione civile.

Si è visto che, in relazione alla nozione del fatto per l'art. 25 c. p. p., secondo la giurisprudenza e la dottrina comuni, non può escludersi che la insufficienza di prove sulla colpa incida sulla commissione del fatto, onde la esaminata giurisprudenza sui rapporti dell'assoluzione per insufficienza di prove circa l'elemento soggettivo del reato commesso con circolazione di veicolo colla presunzione di cui all'art. 2054, 1° comma, c. c., appare informata a considerazioni di favore al danneggiato e del tutto in contrasto con i principi accolti nella risoluzione della questione principale, alla quale l'altra è subordinata, sulla nozione del fatto agli effetti delle relazioni tra il giudicato penale e l'azione civile riparatoria. (F. C.).

SOCIETÀ - Fusione - Necessità di apposito atto - Riduzione della tassa di registro - Diritto transitorio.
(Corte di Cass., Sez. I, sent. n. 179/50 - Pres.: Pasquera; Est.: Stella Richter; P. M.: Caruso - Soc. Gen. Montecatini contro Finanze).

Anche sotto l'impero dell'abrogato codice di commercio perchè la fusione di due società per azioni fosse perfetta e operativa non era sufficiente che fossero state adottate e pubblicate le appo-

site rispettive deliberazioni assembleari, e che decorso il termine stabilito dalla legge per le eventuali opposizioni dei creditori, ma era altresì necessario che intervenisse un apposito atto pubblico stipulato tra i rappresentanti delle società, muniti dei relativi poteri. L'art. 2504 Codice civile vigente, che consacra i predetti principi, ha in proposito carattere interpretativo e non innovativo.

La Corte Suprema ha cassato la sentenza della Corte di Appello di Milano che aveva accolto la tesi contraria, sostenuta dall'Avvocatura dello Stato.

Tutto lo sforzo della motivazione della sentenza della Corte Suprema consiste nel dimostrare che le due sue precedenti sentenze (31 marzo 1937, n. 939 e 14 giugno 1940, n. 1069), secondo le quali a far ritenere perfetta la fusione di due società non era necessario l'atto pubblico, ma bastava la pubblicazione delle deliberazioni unilaterali di fusione, non sono in contrasto con la tesi ora affermata. Non sembra che la dimostrazione sia eccessivamente convincente, nè convincente appare l'opinione, posta dalla Corte a fondamento della sua pronuncia, secondo la quale l'art. 2504 del c. c. avrebbe carattere interpretativo e non innovativo (vedi in contrario BONELLI: Trattato di diritto delle società, vol. II, ediz. 1948, pagine 641-642).

La sentenza è pubblicata in « Foro It. », 1950, I, 409.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Sequestro conservativo penale su somme versate in clearing - Rapporto tra Ufficio Italiano Cambi e contraente straniero. (Corte di Appello di Milano, Sez. V, Ordinanza 13 maggio 1959 - Incidente di esecuzione nel procedimento contro Gronda Franco ed altri).

Il giudice ordinario è competente ad emanare decreto di sequestro conservativo penale su somme versate in clearing, in quanto tale decreto non incide direttamente su alcun atto amministrativo; dovendosi in base ad esso soltanto prendere atto, da parte dell'Ufficio Cambi, che il credito colpito da sequestro è indisponibile.

Versatasi all'Ufficio Italiano Cambi, agli effetti del funzionamento del clearing una somma destinata ad un creditore straniero, questi resta sempre titolare del credito relativo alla somma stessa, la quale quindi può essere sequestrata presso l'Ufficio Cambi per debiti di esso creditore straniero verso terzi.

Non può dirsi che la motivazione con la quale la Corte di Appello di Milano ha respinto la eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario in materia di provvedimenti esecutivi e cautelari su somme versate all'Ufficio Italiano Cambi per le esigenze dei vari clearing sia soddisfacente.

In sostanza, l'argomento unico addotto dalla Corte di Appello è che il sequestro su tali somme si risolve in una dichiarazione di indisponibilità del credito del cittadino straniero al quale sono definitivamente dirette. Ora appare chiaro che, se questa dichiarazione di indisponibilità deve intendersi nel senso che le somme non possono essere utilizzate dall'Ufficio Cambi per le esigenze del clearing, la dichiarazione stessa non può non essere considerata come direttamente incidente sul procedimento amministrativo che costituisce l'essenza stessa del clearing (in questo caso, secondo la Corte di Appello, sussisterebbe

il difetto di giurisdizione da parte del giudice ordinario. Se, invece, la dichiarazione di indisponibilità significa soltanto che l'Ufficio Cambi, pur utilizzando liberamente la somma colpita dal provvedimento di sequestro, deve avvertire del vincolo giudiziario l'Ufficio Cambi dell'altro paese col quale esiste rapporto di clearing, allora potrebbe anche essersi di accordo con la Corte di Appello nel riconoscere la competenza del giudice ordinario in quanto tale dichiarazione si risolverebbe in una pura e semplice affermazione di diritto, in conformità col disposto degli articoli 2 e 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E.

Per quanto riguarda la seconda massima notiamo che la Corte di Appello nell'affermare l'esistenza di un credito a favore del cittadino straniero, contro il quale è stato adottato il provvedimento di sequestro conservativo ha ommesso di esaminare se questo credito esistesse nei confronti dell'Ufficio Italiano Cambi, terzo sequestrato. Trattandosi infatti di un sequestro presso terzi, il presupposto essenziale per la sua legittimità doveva essere l'accertamento che il terzo era debitore di colui a carico del quale il sequestro veniva ordinato. Ora, qualunque siano le divergenze della dottrina e della giurisprudenza in ordine alla natura giuridica del clearing, quello che certo è che tutti concordano nel ritenere che i contraenti privati dei due paesi legati dall'accordo di clearing hanno rapporti giuridici solo con i rispettivi uffici cambi e nessun rapporto esiste tra il contraente di uno dei paesi e l'ufficio cambi dell'altro paese.

Sotto entrambi gli aspetti ci sembra quindi che il sequestro fosse illegittimo.

Ci limitiamo per ora a questi brevi cenni, riservandoci di riesaminare a fondo la questione dopo la decisione della Corte Suprema presso la quale pende ora ricorso.

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

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

1950

1. Legge 18 aprile 1950, n. 199 (G. U., n. 106): *Norme modificative delle disposizioni vigenti in materia di concessione di terreni incolti ai contadini.* — La principale innovazione di questa legge consiste nella abolizione delle Commissioni per l'assegnazione delle terre incolte, sul carattere delle quali si era molto disputato, finendo poi la giurisprudenza per riconoscere loro carattere di organi amministrativi. Non vi è dubbio ormai (art. 4) che il decreto prefettizio di assegnazione delle terre sia un atto amministrativo. Ci sembra che, dal punto di vista sistematico, la presente legge sia la migliore di tutte quelle che si sono succedute in materia, in quanto regola il procedimento per la concessione delle terre incolte in modo analogo al procedimento relativo ai provvedimenti dell'autorità che dispongono della proprietà privata per ragioni di pubblico interesse. In base a questi criteri ci sembra anche che debbano essere risolte le questioni relative alla competenza degli organi giurisdizionali in ordine ai provvedimenti prefettizi. Cogliamo l'occasione per rilevare come per questa legge (art. 14) così come per altre quindici leggi pubblicate nel mese di maggio, è stata disposta una entrata in vigore speciale in deroga all'art. 73 della Costituzione, il quale può dirsi che, per questa parte, si avvia a cadere in desuetudine.

2. Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1950, n. 203 (G. U., n. 107 s. o.): *Approvazione del Testo Unico delle disposizioni riguardanti le imposte straordinarie sul patrimonio.* — Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare testi unici vedi in questa Rassegna, 1949, pagine 69 e segg.

Per quanto riguarda l'accertamento del patrimonio oggetto dell'imposta si ritiene che possa utilizzarsi la giurisprudenza formatasi, in relazione all'imposta straordinaria sul patrimonio istituita con R.D.L. 5 febbraio 1922, n. 78.

3. Legge 3 maggio 1950, n. 223 (G. U., n. 113): *Temporanea elevazione del limite massimo di età per i pubblici concorsi.* — Benchè tecnicamente mal formulato, sembra che l'art. 2 debba intendersi nel senso che le disposizioni dell'art. 1 non possano applicarsi quando siano già cominciate le operazioni di scelta che formano parte della procedura di concorso, sia che si tratti di scelta per esami, sia che si tratti di scelta per titoli.

4. Legge 12 maggio 1950, n. 230 (G. U., n. 115): *Provvedimenti per la colonizzazione dell'Attopiano della Sila e dei territori ionici contermini.* — In ordine all'art. 5, è da rilevare la stranezza di una delega legislativa per emanare provvedimenti che hanno un evidente carattere di atto amministrativo. Lo scopo è da ritenersi sia quello di evitare la possibilità di ricorsi giurisdizionali contro gli atti stessi, e soprattutto la adozione, da parte degli organi di giustizia amministrativa, di provvedimenti di sospensione, le cui conseguenze, se si tien conto delle ragioni di urgenza che hanno ispirato la legge, sarebbero certo gravi.

Per l'art. 31 la difesa e l'assistenza dell'opera per la Sila è affidata facoltativamente all'Avvocatura dello Stato, in applicazione dell'art. 43 del T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611.

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — Se gli Uffici del Servizio contribuzi unificati per l'agricoltura siano uffici statali e godano della difesa dell'Avvocatura dello Stato (n. 105).

APPALTO. — I) Se sulle transazioni in materia di appalto di opere pubbliche il parere del Consiglio superiore dei LL. PP. debba essere inteso prima di quello dell'Avvocatura dello Stato (n. 131). — II) Se in un contratto di appalto a corpo il debito dell'Amministrazione debba considerarsi debito di valuta o debito di valore, agli effetti della incidenza della svalutazione della moneta (n. 132). — III) Se eseguiti dall'Impresa, in base all'art. 7 del R. D. L. 21 giugno 1940, n. 856, lavori maggiori di quelli previsti in contratto, l'Impresa abbia diritto, nel caso di mancata approvazione del contratto stesso, al pagamento di tali maggiori lavori sulla base del prezzo contrattuale, o sulla base dei prezzi correnti (n. 132).

APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI. — Se l'Amministrazione debba necessariamente intervenire in vertenze che interessano direttamente enti accentratori di generi contingentati (n. 20).

ASSICURAZIONI. — I) Se il diritto al raddoppio della rendita di infortunio spettante a norma dell'art. 11 D. L. 12 aprile 1946, n. 320, sia soggetto alle stesse disposizioni che valgono per la normale rendita di infortunio (n. 22). — II) Se la maggiore indennità attribuita dal citato art. 11 si acquisti dai congiunti dell'infortunato, in caso di infortunio mortale jure proprio (n. 22). — III) Se al fine di stabilire le condizioni per il diritto al raddoppio delle indennità sancito dal D. L. 1 novembre 1947, n. 1815, debba tenersi conto dello stato di bisogno dei congiunti all'epoca dell'infortunio o al momento della entrata in vigore del decreto suddetto (22).

CASE ECONOMICHE E POPOLARI. — Se acquistata da un Comune un'area con l'espressa volontà di porla a disposizione del Genio Civile per la costruzione di case popolari per i senza tetto, la successiva cessione che il Comune ne faccia alla gestione INA-Casa possa costituire giusta causa di risoluzione del contratto di acquisto (n. 23).

COMMERCIO. — I) Se i grossisti operanti nei mercati generali di Roma possano partecipare ad aste per forniture di generi di verdura a corpi militari (n. 4). — II) Se le licenze di commercio di cui sono titolari com-

mercianti e commissionari operanti nei mercati generali siano solo limitate ad operazioni di commercio da compiersi nell'interno dei mercati stessi (n. 5).

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE. — Se il D. L. 7 maggio 1948, n. 1042, che dà al Ministro del Tesoro la facoltà di nominare sindaci in società per azioni titolari di concessioni amministrative di trasporto possa essere applicato nel senso di eliminare completamente in dette società, i sindaci di nomina assembleare (n. 24).

CONTRATTI DI GUERRA. — Se il commissario liquidatore dei contratti di guerra abbia il potere nel dichiarare risolto un contratto, di disporre delle cose che ne formano oggetto, mutandone anche la destinazione contrattuale (n. 12).

COSE RUBATE O SMARRITE. — I) Se agli effetti dell'applicazione delle norme di cui agli artt. 927 e segg. del c. c. la cosa dimenticata possa identificarsi con la cosa smarrita (n. 6). — II) Se possano acquistarsi, in forza delle norme di cui agli artt. 927 e segg. di cui alle norme del c. c., titoli esteri rinvenuti abbandonati e consegnati dal ritrovatore al sindaco, senza che il ritrovatore abbia provveduto alla denuncia speciale di cui all'art. 5 della legge 9 gennaio 1936, n. 103 (n. 6).

DANNI DI GUERRA. — Se il tutore possa riscuotere somme spettanti al minore tutelato a titolo di danni di guerra, con la sola autorizzazione del giudice tutelare (n. 22).

ENTI E BENI ECCLESIASTICI. — Se tra i locali della Rettoria e i locali della Chiesa vi sia una indissolubilità giuridica risultante dagli artt. 18 della legge 7 luglio 1866, n. 3036, ed 8 della legge 27 maggio 1949, n. 2248 (n. 11).

FERROVIE E TRANVIE. — I) Se l'Amministrazione ferroviaria possa pretendere la rimozione o la schermatura delle sorgenti luminose che si trovano nei pressi delle linee ferroviarie, e che, a suo insindacabile giudizio costituiscano pericoli per la circolazione (n. 103). — II) Se in forza del D. L. 7 maggio 1948, n. 1042, il Ministro del Tesoro abbia il potere di nominare alle società titolari di concessioni di pubblici trasporti sindaci in numero tale da eliminare completamente quelli di nomina assembleare (n. 104). — III) Se la nomina dei sindaci suddetti, che avvenga durante il periodo in cui sono in funzione i normali organi sindacali, importi *de jure* scioglimento immediato di questi (n. 104). — IV) Se la

nomina dei sindaci da parte del Ministero debba avvenire immediatamente, aggiungendosi questi ai sindaci di nomina assembleare (n. 104). — V) Se il cambio di qualifica stabilito per gli agenti delle FF. SS. dall'art. 4 della legge 15 dicembre 1949, n. 966, sia subordinato alla vacanza dei posti in organico (n. 105). — VI) Se agli effetti del rilascio di biglietti di abbonamento speciali per lavoratori, possa considerarsi sussistente il rapporto di lavoro tra padre e figlio (n. 106). — VII) Se l'art. 121 del T. U. 9 maggio 1912, n. 1447, possa interpretarsi nel senso che esso imponga l'estensione a tutte le categorie di impiegati dello Stato di una facilitazione tariffaria accordata dalla società concessionaria di trasporti pubblici ad una sola categoria (n. 107). — VIII) Se l'Amministrazione ferroviaria risponda dei danni cagionati da un manovale, il quale, impossessatosi di un fucile custodito nell'ufficio del capostazione ne abbia esploso un colpo non per ragioni di servizio, determinando la rottura di un filo elettrico (n. 108).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se l'U.I.C., che ha un proprio regolamento organico del personale sia tenuto ad effettuare i versamenti al fondo indennità impiegati costituito con R. D. L. 8 gennaio 1942, n. 5 (n. 230). — II) Se agli effetti dell'applicazione dell'art. 3 del D. L. L. 21 novembre 1945, n. 722, si debba distinguere tra personale femminile coniugato in prime ed in seconde nozze (n. 231). — III) Se possano riconoscersi validi i licenziamenti effettuati dai Municipi della A. I. durante il periodo dell'occupazione militare britannica nei confronti di impiegati non di ruolo (n. 232). — IV) Se l'Amministrazione possa di sua iniziativa maggiorare la quota di stipendi trattenuta a carico di un impiegato per debito alimentare già fissata in una sentenza dell'Autorità giudiziaria, per adeguarla alla svalutazione monetaria (n. 233). — V) Se alla pretesa di ripetizione da parte dell'impiegato della differenza tra la somma da lui dovuta in base alla sentenza di assegnazione quella indebitamente pagata in più dall'Amministrazione, si applichi la prescrizione biennale (n. 233). — VI) Se la moglie di un impiegato, il quale sia stato condannato per il reato di cui all'art. 553 c. p. abbia diritto a pretendere dall'Amministrazione il pagamento diretto delle quote complementari di carovita (n. 234). — VII) Se requisiti un'azienda con l'obbligo del dirigente di rimanere in servizio alle dipendenze dell'Amministrazione, si venga a creare nei confronti di questi un rapporto di impiego pubblico (n. 235). — VIII) Quali siano gli effetti del matrimonio segreto o di coscienza nei riguardi dello stato giuridico dei sottufficiali ed ufficiali delle forze armate (n. 236).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se i contributi unificati per l'agricoltura abbiano carattere tributario (n. 135). — II) Se sia consentita l'opposizione ad ingiunzione tributaria fondata sulla tesi che la decisione della Commissione distrettuale in materia di stima, non impugnata avanti la Commissione provinciale, sia inesistente per difetto di motivazione (n. 136). — III) Se sottoposto a trascrizione il certificato di denuncia di successione relativo ad un immobile adibito a casa di salute l'imposta ipotecaria applicabile a norma della legge 25 giugno 1943, n. 540 debba riferirsi solo all'immobile od anche alle sue pertinenze (n. 137). — IV) Se i c. d. diritti casuali istituiti

con D. L. 28 gennaio 1948, n. 76, debbano ritenersi un accessorio dell'imposta di fabbricazione e quindi a carico di chi è tenuto a pagare l'imposta stessa (n. 138). — V) Se per stabilire la pertinenza di una imposta alla Regione Siciliana sia sufficiente la formale sua iscrizione nel bilancio della entrata della Regione stessa, indipendentemente dalla natura della imposta (n. 139).

IMPOSTA DI REGISTRO. — I) Se, agli effetti della imposta di registro, una promessa di vendita rafforzata da una clausola penale a carico dell'inadempiente, debba considerarsi vendita (n. 62). — II) Se sia legittima la notificazione di nuova ingiunzione del pagamento dell'imposta suppletiva di registro in pendenza di opposizione giudiziaria a ingiunzione precedente (n. 63). — III) Se il contribuente a cui sia notificata una nuova ingiunzione in pendenza di opposizione giudiziaria a opposizione precedente sia legittimato ad opporsi alla nuova ingiunzione (n. 63).

INFORTUNI SUL LAVORO. — I) Se il diritto al raddoppio della rendita di infortunio spettante a norma dell'art. 11 del D. L. 12 aprile 1946, n. 320, sia soggetto alle stesse disposizioni che valgono per la normale rendita di infortunio (n. 19). — II) Se la maggiore indennità attribuita al citato art. 11 di acquisti dai congiunti dell'infortunato, in caso di infortunio mortale jure proprio (n. 19). — III) Se al fine di stabilire le condizioni per il diritto al raddoppio delle indennità sancito dal D. L. 1° novembre 1947, n. 1815, debba tenersi conto dello stato di bisogno dei congiunti all'epoca dell'infortunio o al momento della entrata in vigore del decreto suddetto (n. 19).

LOCAZIONI. — Se anche per gli aumenti stabiliti dalla legge 30 dicembre 1948, n. 1471, debba applicarsi la norma dell'art. 3 del D. L. 23 dicembre 1947, n. 1461 (n. 48).

MATRIMONIO. — Quali siano gli effetti del matrimonio segreto o di coscienza nei riguardi dello stato giuridico degli ufficiali e dei sottufficiali delle Forze armate (n. 3).

PENSIONE. — I) Se la prescrizione a carico dei pensionati residenti nei territori passati sotto sovranità jugoslava cominci a decorrere dal giorno del loro ritorno in territorio italiano (n. 37). — II) Se possa applicarsi la norma del D. L. 18 gennaio 1947, n. 69, nei riguardi di un titolare di pensione di reversibilità concessa dal Comitato popolare cittadino di Fiume (n. 38).

POSTE. — Se l'Amministrazione postale debba eseguire l'ordinanza di assegnazione con la quale un pretore attribuisca ad un creditore buoni postali fruttiferi intestati al debitore (n. 17).

REGIONI. — I) Se il rappresentante del Governo presso la Regione Sarda sia un organo della Regione o dello Stato (n. 12). — II) Quali siano i rapporti di dipendenza tra il rappresentante del Governo e il Governo stesso agli effetti del ricorso gerarchico (n. 12). — III) Se per stabilire la pertinenza di un'imposta alla Regione Sici-

liana sia sufficiente la formale sua iscrizione nel bilancio della entrata della Regione stessa, indipendentemente dalla natura della imposta (n. 13).

REQUISIZIONI. — I) Se requisita una azienda con tutto il personale, si crei un rapporto di impiego tra il beneficiario della requisizione e il personale stesso (n. 80). — II) Se l'indennità di requisizione in uso di un immobile o di una azienda debba essere corrisposta anche per i giorni nei quali si effettua la riconsegna del bene requisito (n. 81). III) Se il preavviso di otto giorni stabilito dall'art. 68 del R. D. 18 agosto 1940, n. 1741, debba precedere l'inizio delle operazioni di riconsegna o la fine di esse (n. 81).

RESPONSABILITA' CIVILE. — Se l'Amministrazione ferroviaria sia responsabile dei danni cagionati da un manovale il quale, per divertimento, abbia sparato un colpo con un fucile custodito nell'ufficio del capo stazione

(n. 103). — II) Se l'Amministrazione militare risponda dei danni subiti da un ufficiale a causa di furti commessi da un soldato assegnatogli come attendente (n. 104).

SCAMBI E VALUTE. — Se possano acquistarsi, in forza delle norme di cui agli artt. 927 e segg. di cui alle norme del c. c., titoli esteri rinvenuti abbandonati e consegnati dal ritrovatore al sindaco, senza che il ritrovatore abbia provveduto alla denuncia speciale di cui all'art. 5 della legge 9 gennaio 1936, n. 103 (n. 5).

SOCIETA'. — Quali siano i riflessi del D. L. 7 maggio 1948, n. 1042, sulla composizione degli organi sindacali delle società per azioni titolari di trasporti in concessione (n. 20).

USO DELLE ARMI. — Quali siano le condizioni che legittimano l'uso delle armi da parte della Forza pubblica (n. 2).