

Rechtsprechung

Corte di Cassazione

25. November 1931. (Giurisprudenza Italiana 1932, Parte Prima, Sez. I, p. 33) ¹⁾

1. Die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte im Verhältnis zu der des Consiglio di Stato hängt grundsätzlich von dem »petitum« und der »causa petendi« ab.

2. Handelt es sich um einen Vertrag zwischen einer Gemeinde und einem Unternehmer über die Vergebung von Arbeiten, und werden die Rechtshandlungen der Gemeinde durch einen Verwaltungsakt der zuständigen übergeordneten Behörde für nichtig erklärt, so sind die ordentlichen Gerichte für die Entschädigungsansprüche des Unternehmers zuständig.

Omissis.

Attesochè, in diritto nella presente causa non vengono in discussione i principii fondamentali, sui quali da tempo la giurisprudenza di questa corte e quella del consiglio di Stato hanno fissato i limiti della competenza del supremo tribunale amministrativo, come giudice della legittimità degli atti amministrativi, nei confronti dell'autorità giudiziaria. Quei principii sono stati di recente riassunti nella relazione del presidente del consiglio di Stato al capo del governo per il biennio 1929—1930, pag. 100: «L'adunanza plenaria di questo consesso (chiamato a pronunciarsi sul punto di diritto controverso, ai sensi dell'art. 45 del testo unico di legge 26 giugno 1924, n. 1058) con decisione 14 giugno 1930, num. 1 e 2, ha affermato il principio che i criterii, in base ai quali deve determinarsi la competenza del consiglio di Stato rispetto a quella dei tribunali ordinari, nelle materie in cui esso non ha competenza esclusiva, sono due, che s'integrano a vicenda: quello della domanda (petitum) e quello della natura della controversia (causa petendi).» Il criterio coincide esattamente con quello tante volte affermato da queste

¹⁾ Die Gemeinde Castellammare hatte die Instandsetzung der Thermen ausgeschrieben. Ein von der Società anonima Terme Stabiane eingereichtes Projekt wurde angenommen, jedoch wurden die bisherigen Bedingungen, die von der Giunta provinciale amministrativa nach Anhörung des Consiglio di prefettura gebilligt worden waren, unter den Parteien wesentlich abgeändert. Auf Grund des Art. 114 des Dekretes vom 30. 12. 1923, No. 2839, wurde der Verwaltungsakt der Gemeinde Castellammare, der zur Ausschreibung der öffentlichen Arbeiten und zum Abschluß des Vertrages zwischen der Gemeinde und der Società anonima geführt hatte, für nichtig erklärt.

Die Società anonima erhob Klage sowohl vor dem ordentlichen Gericht wie vor dem Consiglio di Stato (IV. sezione); hier machte sie jedoch den Einwand der Unzuständigkeit geltend.

Der Cons. di Stato erklärte sich in der Plenarsitzung vom 14. 6. 1930 für zuständig und entschied dahin, daß die Nichtigkeitserklärung zu Recht ergangen sei (Giurispr. 1930, III, 149 ff.). Auf das gegen diese Entscheidung (gemäß § 48 der Legge sul Consiglio di Stato vom 26. 6. 24) bei der Corte di Cassazione eingelegte Rechtsmittel hob die Corte di Cassazione die Entscheidung des Consiglio di Stato mit der oben wiedergegebenen Begründung auf und sprach sich für die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit aus.

sezioni con espressioni quasi identiche, e, come più sinteticamente dispone la legge, tenendo conto « dell'oggetto dedotto in giudizio » (art. 4 della legge 20 marzo 1865). La sentenza del consiglio di Stato, oggi denunciata non contraddice teoricamente a questo criterio, chè, anzi, come si vedrà, si indugia a dimostrare che se la causa petendi è il mantenimento del contratto, codesto oggetto rimane estraneo alla controversia, la quale concernerebbe unicamente il provvedimento amministrativo (regio decreto 13 maggio 1929), che annullò gli atti preparatorii del contratto, ma non anche il contratto medesimo. È vano quindi indugiarsi su questi criterii, che costituiscono un *ius receptum*. Qui si tratta soltanto di vedere se la decisione denunciata abbia fatto l'esatta applicazione degli stessi. Al collegio sembra di no, e in ciò ravvisa il difetto di competenza, che la ricorrente le rimprovera.

La decisione denunciata, invero, osserva che la questione, su cui si controverte, riguarda direttamente non la validità del negozio, ma gli atti amministrativi, che hanno condotto alla conclusione di quest'ultimo e l'annullamento di tali atti. La Società ricorrente non afferma, nè potrebbe affermare, alcun diritto relativo agli atti amministrativi (bando di concorso, deliberazioni del comune riflettenti un comune contratto, visti e approvazioni di tali deliberazioni), che il provvedimento impugnato ha annullato. Ora la legittimità od illegittimità del decreto impugnato, col quale si sono annullati gli atti suddetti, dipende unicamente dalla legittimità od illegittimità di questi ultimi, ai quali la Società medesima aveva certo un interesse legittimo, ma non un diritto. I diritti, che alla Società ricorrente sarebbero derivati dal contratto, o concessione che sia, sono evidentemente estranei alle questioni, sulle quali il consiglio di Stato è chiamato a decidere circa gli atti attinenti alla fase anteriore alla perfezione di efficacia del contratto o concessione. Che, se tali diritti ove questi atti risultino legittimamente annullati, vengono meno, ciò non è che una conseguenza indiretta, non controversa nè controvertibile, che si verifica automaticamente. In altre parole, la decisione denunciata ritiene che il suo esame non riguardi il contratto, ma un periodo pre-contrattuale, nel quale avrebbero avuto luogo atti preparatorii del contratto non conformi a legge, annullando i quali cade il contratto, ma senza che il contratto stesso venga in discussione e costituisca « l'oggetto dedotto in giudizio ».

A tali concetti questo collegio non crede di potere aderire. Ciò che la Società domandava era la dichiarazione della validità del contratto, per ottenere la quale occorreva annullare l'atto amministrativo che l'aveva posto nel nulla, sia pure (ciò che, peraltro, non sembra esatto) come conseguenza indiretta. La Società aveva, infatti, iniziato giudizio avanti l'autorità giudiziaria e avanti quella amministrativa con le stesse finalità e con identica causa petendi. La duplicità dell'azione è un fenomeno di *cerziorismo forense*; ma avanti il consiglio di Stato, spiegata la propria condotta, la ricorrente chiese la dichiarazione d'incompetenza del supremo consesso amministrativo, illustrando l'obbietto della lite, che verteva interamente sulla tutela di diritti patrimoniali,

di assoluta competenza del giudice ordinario. È vero che avanti il consiglio di Stato chiese l'annullamento dell'atto amministrativo, vale a dire del regio decreto 13 maggio 1929 (*petitum*), ma con ciò mirava unicamente a fare rivivere gli atti annullati dal detto regio decreto, che costituivano gli elementi del contratto, che essa voleva mantenuto (*causa petendi*). La validità di quegli atti s'identificava con la validità del contratto. Basta soffermarsi alla dichiarazione di nullità contenuta nel regio decreto 13 maggio 1929. Essa contempla alcune deliberazioni del comune, con le quali veniva espressa la volontà dell'ente a stringere il vincolo contrattuale: il bando di concorso, con cui quella volontà veniva portata a conoscenza del pubblico: i visti di legittimità apposti dall'autorità prefettizia alle suddette deliberazioni, ed infine il visto di esecutorietà apposto dal sottoprefetto al contratto stipulato. Ora, non sembra possibile al collegio che l'esame della legittimità di tali atti potesse svolgersi senza una diretta ed intima relazione con la validità stessa del contratto. Il regio decreto annullava innanzi tutto la manifestazione della volontà contrattuale di una delle parti stipulanti. Se i contratti si formano col consenso (art. 1104 codice civile), annullare questo significa far cadere il contratto. Gli altri annullamenti concernevano del pari altri elementi essenziali del contratto. Riconoscerne la nullità valeva egualmente torre al contratto ogni valore giuridico. Nè la dichiarazione di nullità aveva o poteva avere uno scopo diverso che non fosse l'annullamento del contratto. A sua volta, l'impugnazione della Società contro il regio decreto non mirava ad altro che a far dichiarare, attraverso l'illegittimità dello stesso, la legittimità degli atti annullati e la validità del contratto, che essi concorsero a formare, conseguendo così la tutela dei diritti, che dal contratto stesso le derivavano. In altri termini si verificava il caso già esaminato altra volta dal consiglio di Stato (IV sezione, 22 dicembre 1930), in cui parve « manifesta e sicura la competenza giudiziaria quando si contesta il diritto, per se stesso, e l'atto impugnato ne rappresenta, per i suoi presupposti e per il suo contenuto, la negazione ».

Non è facile comprendere come nel caso in esame la nullità del contratto possa considerarsi una semplice conseguenza indiretta dell'annullamento degli atti amministrativi. Se ciò fosse, non sarebbe meno in gioco un vero e proprio diritto: ma a convincersi del contrario concorrono alcune riflessioni della stessa decisione denunciata la quale osserva giustamente « che non si fa alcuna questione dell'annullamento medesimo (contratto), in quanto, venendo a mancare gli atti, con cui la pubblica amministrazione ha partecipato al contratto ed ha emanato le concessione, questo contratto o concessione, di riflesso e automaticamente più non sussiste ». È necessario, peraltro, tener presente che il ragionamento centrale della decisione denunciata consiste nel ritenere che il diritto sarebbe sorto solo e per effetto degli atti annullati, nell'ipotesi ch'essi fossero stati legittimi, ma dal momento ch'essi furono dichiarati illegittimi e tali sono, è vano pretendere da essi la nascita di un diritto. Ora, in tale concetto sembra ravvisarsi una

petizione di principio. La controversia consiste appunto nel vedere se gli atti siano o no stati legittimamente annullati. La legge al riguardo concede un sindacato giurisdizionale a tutela del cittadino che si ritenga offeso dall'atto amministrativo. In forza di tale facoltà la Società insorgeva contro l'annullamento di atti, dai quali, se fossero stati dichiarati validi, le derivavano dei diritti. Opporre che non si può parlare di diritti perchè gli atti sono stati già dichiarati illegittimi dal provvedimento che s'impugna, è dare, ai fini della sentenza, per provato ciò che occorrerebbe provare, per presupposto pacifico ciò ch'è soltanto il tema della controversia. Gli è perciò che in altro punto della decisione denunciata, accennandosi ai diritti della ricorrente derivatile dal contratto, si nota che « tali diritti, ove questi atti (quelli annullati) risultino legittimamente annullati, vengono meno ». La quale osservazione è del tutto esatta, ma sta a confermare che i diritti esistono fintanto che gli atti non si riconoscano legittimamente annullati e che l'esame di codesta legittimità concerne diritti e non semplici interessi.

Giova considerare che il regio decreto di annullamento 13 maggio 1929, fu emesso in base all'articolo 114 del regio decreto 30 dicembre 1930, n. 2839, che sancisce: « Il governo del re ha facoltà, in qualunque tempo, sia sopra denuncia, sia per propria iniziativa, di dichiarare per decreto reale, sentito il consiglio di Stato, la nullità degli atti o provvedimenti, che contengano violazione di leggi o di regolamenti generali o speciali; salvo i casi in cui, secondo le leggi vigenti, sia data l'azione giudiziaria, contro il decreto reale è ammesso il ricorso per legittimità al consiglio di Stato in sede giurisdizionale, ovvero il ricorso straordinario al re ». La decisione denunciata osserva che questa del capoverso dell'art. 114 è una norma, che, per il suo contenuto e per il richiamo alle leggi vigenti, nulla toglie e nulla aggiunge ai principii generali. Anche questa osservazione è giusta. Ma i principii generali sono quelli di sopra accennati ed essi bastano a provare il buon fondamento del ricorso. Senonchè il capoverso ora trascritto, senza nulla aggiungere ai principii generali, ricorda tuttavia che nei casi di annullamento di atti o di provvedimenti, che contengono violazione di leggi o di regolamenti, è ammessa l'azione giudiziaria senza distinguere se l'annullamento concerne l'atto ultimo o quelli che precedettero il contratto e concorsero a formarlo come elementi essenziali. In ogni modo, la dizione della legge esclude in maniera assoluta l'interpretazione che si è preteso darne, dalla valorosa difesa dell'Amministrazione, vale a dire che la menzione dell'azione giudiziaria concerne le semplici conseguenze dell'annullamento, come la restituzione della cauzione, la riconsegna dei materiali in cantiere, ecc., giacchè il capoverso tassativamente parla di ricorsi contro il decreto di annullamento per contestarne la legittimità ed ottenerne eventualmente dal consiglio di Stato l'annullamento o dal giudice ordinario il risarcimento del danno.

È notevole che nella discussione orale la difesa dell'Amministrazione non si è punto soffermata sui principii che informano la decisione denunciata e si è compiaciuta sostenere che l'annullamento, nel caso in esame,

sia stato compiuto mediante l'esercizio di un potere discrezionale da parte del governo, nella valutazione di un pubblico interesse, onde l'atto non sia impugnabile anche sotto questo aspetto avanti l'autorità giudiziaria. È facile obiettare che l'annullamento è stato deliberato in base al menzionato art. 114 che riconosce la possibilità del duplice sindacato sul provvedimento in sede giudiziaria e in sede amministrativa. Occorre appena aggiungere che la facoltà concessa al governo del re con la disposizione in parola, non può essere esercitata se non nei casi in cui si riscontri nell'atto amministrativo la nullità per violazione di leggi e di regolamenti. L'esercizio del potere discrezionale è subordinato a tale riconoscimento e consiste nel pronunciare o meno l'annullamento, in tal caso, a seconda delle esigenze del pubblico interesse, che il governo valuta in modo insindacabile. Nella controversia in esame si tratta appunto di riconoscere se sussista quella condizione di illegittimità dell'atto, che permette l'esercizio del potere discrezionale.

Per tali ragioni, annulla, ecc.

Norwegen

Rechtsprechung¹⁾

Höchstes Gericht

a) Christiania Bank og Kreditkasse v. 1. Oslo kommune, 2. Finansdepartementet, 3. A. S. Vinmonopolet. 25. Juni 1929 (1.-nr. 170/1) und 27. November 1931 (1.-nr. 116/2. Plenarentscheidung). (Norsk Rets-tidende 1929, S. 529 ff. und 1931, S. 1138 ff.)

Doppelbesteuerung — Enteignung — Bindung des Staates gegenüber Privatpersonen.

1. Eine Doppelbesteuerung ist nach der norwegischen Verfassung nicht verboten.

2. Der Gesetzgeber kann, ohne den Grundsatz gleichmäßiger Behandlung aller Staatsangehörigen zu verletzen, auch Steuergesetze erlassen, die sich praktisch nur gegen ein einzelnes Rechtssubjekt wenden, und zwar dann, wenn wegen des besonderen Charakters gerade dieses Rechtssubjekts eine besondere gesetzgeberische Behandlung angemessen und zweckmäßig erscheint. Von einer Enteignung kann in solchen Fällen nicht die Rede sein.

3. Es ist nicht zu vermuten, daß der Staat hinsichtlich der Ausübung seiner Steuerhoheit in einem Verträge mit einer Privatperson bestimmte Verpflichtungen übernommen hat.

4. Die Tatsache, daß die Vertragsparteien bei den zum Vertragsschluß führenden Verhandlungen stillschweigend davon ausgegangen sind, daß die gegenwärtige Gesetzgebung nicht geändert werde, bedeutet allein

¹⁾ Übersetzung und Anmerkungen von Dr. Joachim-Dieter Bloch.