
RECENSIONI

AUBURTIN JEAN, *L'État héritier*, con prefazione di F. FRANÇOIS-MARSAL, *Librairie générale de droit et de jurisprudence*, Paris, 1929, pp. 102.

L'Autore, presentato dal François-Marsal, in una prefazione laudativa, come un *familial*, si occupa in questo libro principalmente della questione generale, di politica legislativa - riaccesa in Francia dalla proposta di legge, di cui subito farò parola - sull'opportunità che lo Stato, oltre ad acquistare i beni in *déshérence*, succeda come erede in concorso con gli eredi legittimi o testamentari. Lumeggiato il lato sociologico è quello politico della più generale questione dello *Stato erede*, non è invece sufficientemente esplorato il lato più propriamente giuridico circa la natura dell'acquisto dei beni vacanti da parte dello Stato (su che rinvio, come al più recente, al mio scritto *Teoria della successione legittima dello Stato*, in *Scritti in onore di Alfredo Ascoli*, Messina, 1930, p. 501 segg., oltre che ai miei *Appunti sulle successioni legittime*, Roma, 1930, n. 20, p. 185 segg.).

L'indagine sulla natura di tale acquisto è considerata rilevante al fine della questione dianzi accennata, perchè, se il suo risultato sia nel senso che lo Stato acquisti i beni in *déshérence* come un qualunque successore, si crede che da questo risultato possa più facilmente farsi discendere l'ammissibilità del concorso dello Stato con gli altri successori.

Lo scritto si apre con un'introduzione, intesa a confermare la fondamentale importanza della famiglia nella vita sociale. Il fervore con cui l'A. difende ed esalta l'istituto della famiglia è grande e nobile, ma lo trascina ad affermazioni come queste, che l'abolizione

della facoltà di disporre dei beni (attribuiti, si badi a parti uguali ai discendenti), decretata dalla Convenzione, fu un trionfo... dell'individualismo, che la riforma dello Stato erede costituirebbe la clamorosa consacrazione della stessa tendenza individualista!

Nel primo capitolo è fatta la storia ed esposto il contenuto della proposta di legge 15 gennaio 1926, disgiunta il 12 febbraio, che ha dato origine allo scritto. Questa proposta, oltre ad alcuni provvedimenti non direttamente attinenti alla successione ereditaria dello Stato, così determinava la posizione dello Stato. La quota dello Stato era: in concorso con discendenti, metà della quota di riserva di ciascun figlio legittimo (un terzo per una frazione d'attivo inferiore a 100.000 franchi); in concorso con genitori, fratelli e sorelle, due terzi della stessa quota di riserva; in concorso con altri successibili, questa quota, ossia la metà dell'asse (soltanto in nuda proprietà in caso di concorso col coniuge). La successione dello Stato era poi configurata particolarmente, perchè lo Stato, mentre era trattato come erede quanto all'acquisto di diritto del possesso dei beni ereditari (articoli 724 e 770 c. fr.), non era invece considerato come tale quanto alla responsabilità per i debiti, mantenuta sempre *intra vires*; inoltre questo erede non era ammesso nè a chiedere la divisione dei beni ereditari (art. 815), nè a pretendere in natura la sua quota (art. 826). Successivamente dalla Commissione di legislazione civile e criminale la proposta fu modificata nel senso che il concorso dello Stato veniva escluso quando succedessero discendenti, fratelli e sorelle e loro discendenti, e stabilito nella misura di metà dell'asse quando succedessero altri collaterali, ferma l'applicazione degli articoli 815 e 826.

Nel secondo capitolo dovrebbe essere indagata la natura della successione legittima dello Stato nei beni vacanti. L'indagine è impostata in questi termini: il diritto di *déshérence* o è stabilito per evitare un disordine sociale o è mantenuto come espressione di un dominio eminente spettante allo Stato sui beni dei singoli o è un vero e proprio diritto di successione. L'A. respinge la prima e la terza opinione, rispetto alla quale ultima osserva che, accogliendola, si può più facilmente ammettere la tesi dello Stato erede, la quale rappresenterebbe così soltanto l'estensione di un sistema già in vigore, e, dopo una escursione storica, dalla quale risulta che, invece, in diritto francese costante fondamento dell'acquisto dei beni in *déshérence* è stato il dominio eminente, accoglie l'opinione, se-

condo la quale l'acquisto dei beni vacanti da parte dello Stato altro non è che una misura di polizia generale: *l'État n'est pas un héritier ayant droit à l'affection du défunt, c'est un gendarme qui maintient l'ordre dans la rue*. Conclusione angusta e inaccettabile, dipendente da un'impostazione sbagliata della questione e da un'indagine superficiale della successione legittima dello Stato. Io ho tentato di dimostrare negli scritti sopra citati che la successione dello Stato per il codice francese, in cui si trovano gli articoli 539 e 713, è informata da una residuale, ancorchè inconsapevole, concezione del dominio eminente dello Stato, mentre per il nostro diritto essa costituisce uno speciale acquisto, caratterizzato dalla funzione sovrana d'interesse pubblico obbiettivo, a effetti molteplici, cui adempie.

Interessante in questo capitolo è il richiamo delle discussioni sorte in Francia sulle conseguenze della qualità di erede attribuita allo Stato, rispetto al diritto internazionale privato. Il primo dei deputati proponenti sostenne dinanzi alla Camera che con la riforma lo Stato, come erede, avrebbe senza difficoltà acquistato anche i beni ereditari vacanti esistenti all'estero e arrivò persino a invocare una nota sentenza dell'11 marzo 1922 della Corte di Cassazione di Torino (del resto errata: cfr. *Appunti* cit., n. 20, p. 253, nota 1), la quale è in senso perfettamente contrario; qualche altro deputato obbietto che quell'acquisto sarebbe stato giuridicamente impossibile. Giustamente l'A., sulle orme del Valéry, osserva, come io stesso ho rilevato nei miei *Appunti*, che, con l'attribuzione allo Stato della qualità di erede, il sicuro e gravissimo effetto, cui si perviene, è quello di escludere lo Stato dalla successione nei beni esistenti nel suo territorio delle eredità vacanti degli stranieri, mentre è quanto, mai incerto l'altro che lo Stato possa far propri i beni vacanti, situati all'estero, dei propri cittadini.

Nel terzo capitolo l'A. ricorda come il codice civile svizzero abbia escluso ogni concorso dello Stato con gli eredi del sangue, sebbene i precedenti progetti l'ammettessero, disponendo tuttavia l'erogazione del valore dei beni così acquistati dai cantoni per l'assistenza dei poveri, l'istruzione e l'igiene pubblica; nel quarto capitolo pone efficacemente in evidenza le contraddizioni, ovviamente maggiori quando lo Stato non è soltanto *l'ultimo* erede, le rovinose conseguenze economiche, gli inconvenienti talvolta odiosi, talvolta ridicoli, dell'assurdo concorso dello Stato erede con gli altri eredi; nel quinto capitolo, dal titolo "l'insidiosa influenza di Mosca", richiama

l'attenzione sulla significativa evoluzione del diritto successorio nella Russia sovietica: la successione dei privati, prima esclusa e poi (art. 417 c. c. sovietico del 1922) ammessa soltanto fino al valore di 10.000 rubli oro (equivalenti, nota l'A., ai 100.000 franchi, di cui è menzione nella proposta di legge francese), è stata ripristinata senza limiti di valore col decreto 26 febbraio 1926.

Nella conclusione l'Auburtin torna a spaziare nel campo della sociologia, lasciando definitivamente da parte la questione dello Stato erede, la quale, come ho accennato in principio, ha trovato nel suo libro una vivace, diffusa e talvolta efficace opposizione all'idea dello Stato erede, ma non una seria e penetrante trattazione giuridica.

FRANCESCO SANTORO-PASSARELLI

SANTI ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Milani, Padova, 1930, vol. I, pp. 278.

In questo primo volume sono raccolte le lezioni tenute dall'illustre giurista nella Università di Roma durante l'anno accademico 1929-1930 e l'A. avverte anche, in una breve premessa, che questi corsi universitari non devono affatto sostituire i trattati e i manuali tanto più che in un corso di diritto amministrativo biennale non è possibile svolgere neppure istituzionalmente l'intera materia.

Deve quindi l'insegnante di anno in anno scegliere gli argomenti da trattare, curando specialmente l'esposizione di nozioni fondamentali senza addentrarsi in sottili disquisizioni e senza appesantire con troppe discussioni di stretto valore dogmatico. Ma la rigorosa osservanza delle proporzioni è pregio che non in tutti i lavori è facile riscontrare.

Il libro del Romano che ha riguardo alle esigenze della scuola piace soprattutto per ciò: giusto equilibrio e dose di nozioni, dirò così, esattamente e saggiamente misurata, in rapporto alla materia svolta, sono caratteristiche ben marcate di questo primo volume. Sicchè la scelta accurata di argomenti di più vivo interesse e i criteri sistematici seguiti nell'ampio e bel corso offrono largo campo di riflessione per lo studioso.

Dei molti altri pregi è inutile qui dire: noto è il nome dell'Autore illustre fra i giuristi nostri e stranieri, ben conosciute sono

le sue opere, di cui alcune fondamentali per il diritto pubblico, perchè io debba ricordare le molte sue benemerienze.

Vediamo, in breve, gli argomenti trattati in questo volume.

I primi due capitoli sono dedicati al diritto amministrativo in generale e alla pubblica amministrazione e il diritto oggettivo. Si precisano qui concetti fondamentali quale quello di pubblica amministrazione in senso oggettivo e in senso soggettivo; si separa nettamente la scienza del diritto amministrativo da altre scienze con riguardo anche all'origine e allo sviluppo successivo del diritto amministrativo italiano.

Le norme che concernono la pubblica amministrazione vengono poi distinte in varie categorie a seconda della loro fonte, del loro contenuto, della loro estensione. Un primo gruppo di norme giuridiche sono chiamate dall'A. norme giuridiche dirette in quanto valgono immediatamente come tali per la pubblica amministrazione. Altro gruppo di norme è costituito dalle norme giuridiche indirette ovvero dalle norme di ordinamenti giuridici diversi dallo Stato che possono tuttavia acquistare qualche efficacia quando le norme dello Stato stesso gliel'attribuiscono nei limiti di tale attribuzione. Non sono invece norme giuridiche, neppure indirette, quelle che derivano dalla morale, dalla equità, dalla correttezza amministrativa o quelle meramente tecniche le quali però, se stanno in sè e per sè fuori dal diritto, possono tuttavia essere giuridicamente importanti in quanto il diritto ad esse si riferisce e divengono così norme sussidiarie di quelle giuridiche.

A queste nozioni generali segue l'esame delle principali categorie di norme che riguardano la pubblica amministrazione. Ciò presuppone la conoscenza dei principi di diritto costituzionale che dominano la materia. La parte fondamentale delle norme di diritto amministrativo si rinviene sempre nelle leggi formali, cioè in quelle che sono emanate col concorso delle due Camere e del Re ed eventualmente con l'intervento del Gran Consiglio. Ad esse si aggiungono, e ne hanno la stessa efficacia, i decreti legislativi emanati dal potere esecutivo, i decreti legge emanati dal Re, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, e le altre ordinanze di necessità che non hanno però la forma del decreto reale e non debbono essere convertite in leggi. Vi sono poi i regolamenti amministrativi che debbono sempre considerarsi come manifestazioni dell'autonomia delle autorità amministrative. Naturalmente si studiano qui le diversi specie

di regolamento e alcune altre questioni quanto al fondamento della potestà regolamentare, ai suoi limiti e all'emanazione, modificazione, abrogazione, efficacia dei regolamenti.

L'autonomia amministrativa oltre che allo Stato è talora attribuita anche ad altri soggetti (enti pubblici) i quali hanno propri regolamenti e statuti. E l'autonomia degli enti pubblici, se spesso si esplica con atti unilaterali, può anche concretarsi in atti plurilaterali: più precisamente in convenzioni o contratti. Esempio tipico di questa figura di autonomia è, secondo l'A., il contratto collettivo di lavoro stipulato fra le associazioni sindacali legalmente riconosciute a norma di legge 3 aprile 1926, n. 563.

Dopo alcune brevi considerazioni sulle consuetudini in diritto amministrativo e sulla efficacia, interpretazione e applicazione delle norme di diritto amministrativo sono accuratamente esposti i principi generali relativi ai soggetti attivi e passivi della potestà amministrativa. Lo Stato innanzi tutto che è persona giuridica pubblica ed è ente unico e non si risolve, come in passato si è voluto sostenere, in due persone distinte: l'una politica o pubblica, l'altra civile o privata. Vengono poi i soggetti ausiliari dello Stato che si dicono enti "autarchici", e si distinguono in varie categorie. L'A. nega che fra autogoverno e autarchia vi sia una sostanziale differenza: anzi nel nostro diritto si avrebbe qualche esempio di soggetto meramente individuale di autarchia e quindi soggetti di autarchia non sarebbero solo le persone giuridiche pubbliche. Fra gli altri soggetti ausiliari dello Stato vi sono anche i privati che esercitano pubbliche funzioni e, per completare il quadro, si debbono pure ricordare le associazioni costituite da soggetti della pubblica amministrazione cui si uniscono frequentemente i privati.

Il capitolo successivo tratta degli organi e degli istituti dei soggetti attivi in generale. Precisato il concetto fondamentale di organo, si definisce la natura del rapporto fra gli enti pubblici e i loro funzionari, con brevi cenni a questioni connesse quanto agli obblighi e ai diritti dei funzionari, alla distribuzione delle funzioni e ai collegamenti fra i vari organi e alle gerarchie. Il tema interessante dei soggetti meramente passivi della potestà amministrativa dà modo all'A. di enumerare minutamente le condizioni che influiscono sulla capacità e pur quelle che non influendo sulla capacità sono tuttavia rilevanti. Il diritto amministrativo, però, in quanto si soggettivizza nelle varie persone, assume diverse figure secondo l'A.; sviluppando

questa idea, sotto il titolo “le figure soggettive del diritto amministrativo „, si esaminano appunto tali diverse figure che riguardano specialmente la posizione giuridica, i rapporti, le potestà, i diritti, gli interessi legittimi, gli obblighi o doveri delle persone medesime. Vi è pure in questa parte un breve e preciso cenno a quella teoria, abbastanza recente, che vuol distinguere le “potestà „, o i “poteri giuridici „, in senso stretto, dai “diritti soggettivi „, che sarebbero solo una specie dei poteri giuridici in senso largo. Di qui alcune notevoli conseguenze (p. 142). L'esposizione di tali principi porta poi necessariamente ad una classificazione sia in ordine al contenuto, sia in ordine ai soggetti che sono titolari, tanto dei diritti pubblici, quanto degli interessi giuridici o legittimi, come pure dei doveri pubblici.

Brevissimo è il cenno ai fatti giuridici, cioè ai fatti che sono presi in considerazione dal diritto oggettivo allo scopo di far dipendere da essi una conseguenza giuridica; fra questi fatti quello che ha maggior importanza è il decorso del tempo, i cui principali effetti concernono gli istituti della prescrizione acquisitiva e dell'immemoriale.

Ampia è invece la parte che tratta degli atti amministrativi e degli atti di diritto amministrativo dei privati. Nota innanzi tutto l'A., i diversi significati dell'espressione “atto amministrativo „. Gli atti amministrativi sono poi raggruppati in varie categorie; la prima e più importante classificazione degli atti amministrativi è però quella che ha riguardo al loro differente contenuto psicologico secondo che si tratti di dichiarazioni di volontà, di dichiarazioni di rappresentazioni (opinioni, convincimenti, etc.) o dichiarazioni di sentimenti (desideri, mediante voti, istanze, ecc.). Fra le figure tipiche di dichiarazioni di volontà sono studiate le ammissioni, le concessioni, le autorizzazioni e le dispense.

Per quanto concerne la loro forma gli atti amministrativi vengono innanzi tutto distinti in dichiarazioni espresse e dichiarazioni tacite; e di quest'ultime si considerano poi diverse specie. Interessanti, soprattutto, alcune osservazioni quanto al valore e al significato da attribuirsi al silenzio nel diritto amministrativo. Fra gli elementi sostanziali degli atti amministrativi sono presi in considerazione le attestazioni preliminari concernenti i presupposti e il procedimento di formazione dell'atto, la sua causa e i suoi motivi, la dichiarazione principale in essa contenuta, e le eventuali dichiarazioni accessorie.

Nei successivi capitoli la breve e pur completa esposizione dei principi inerenti alla teoria dell'atto amministrativo in generale viene completata. Precisati i concetti di legittimità e di invalidità dell'atto amministrativo, si studiano le varie specie di vizi (incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge) ed i modi con cui si può far valere l'invalidità degli atti amministrativi chiarendo anche i concetti di sanatoria e conversione dell'atto. Ed infine sono pure esposte alcune nozioni fondamentali sull'efficacia e revoca degli atti amministrativi e sugli atti di diritto amministrativo dei privati.

Di molta importanza e di più vivo interesse è anche l'ultimo capitolo. Sono esposti qui, in breve e pur compiutamente, i principi fondamentali sulla responsabilità delle pubbliche amministrazioni e sulla responsabilità verso le pubbliche amministrazioni; questioni, queste, assai frequenti nella pratica e la cui soluzione è resa ben più difficile dal fatto che nel diritto italiano non vi sono disposizioni legislative generali cui ricorrere per ricavare principi chiari e definiti. È pur vero che questi principi sono stati a poco a poco elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ma molti sono ancora i punti di dissenso e di incertezza. E se, d'altra parte, è da seguirsi in via di principio la tendenza che vuole una emancipazione dei principi relativi alla responsabilità della pubblica amministrazione, dai principi che regolano la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale nel diritto privato, non si può a meno di ammettere che alle norme contenute nelle leggi di diritto privato devesi aver riguardo, in quanto esse affermano principi comuni anche al diritto pubblico.

Il Romano distingue opportunamente varie figure di responsabilità nel campo del diritto pubblico: innanzi tutto la responsabilità dell'amministrazione per fatti e atti legittimi. Si tratta in questi casi di un obbligo che hanno gli enti pubblici, cui è connesso l'esercizio di speciali poteri, di risarcire con una proporzionata indennità il sacrificio imposto ad un diritto individuale. Trattasi quindi "della conversione forzata di un diritto individuale in un altro diritto che ne rappresenti il valore economico", (p. 249); e quindi l'espressione "responsabilità diretta", degli enti pubblici è doppiamente impropria perchè, a ben vedere, non si tratta di responsabilità nell'esatto senso della parola. L'obbligo del risarcimento, che molte volte è imposto tassativamente dalla legge, deve pure ammettersi, secondo l'A., tutte le volte che un atto dell'amministrazione impone il sacrificio particolare di un diritto soggettivo patrimoniale. È da

escludersi l'obbligo del risarcimento quando il bene sacrificato non è un diritto di tale natura; è molto discusso se tale obbligo vi sia quando il danno inferto rappresenta la conseguenza di una necessità che possa in certo modo considerarsi come un caso di forza maggiore per l'ente pubblico e di riverbero un caso fortuito per il privato (p. 250).

Vi è poi un'altra figura di responsabilità, in senso proprio, degli enti pubblici: e cioè la responsabilità per il danno arrecato dai loro atti amministrativi illegittimi o dalle loro azioni materiali illecite, tanto per l'attività che esplicano nel campo del diritto pubblico quanto per l'attività di carattere privato. E questa responsabilità può essere contrattuale o extracontrattuale, soggiungendo però che la responsabilità contrattuale si ha non solo quando si agisce contro un'obbligazione derivante da contratto, ma ogni qualvolta non si adempie qualsiasi obbligazione preesistente, " qualunque sia il titolo da cui deriva „.

Ma quali sono il fondamento, la natura e i limiti di tale responsabilità?

Il Romano elimina senz'altro ogni difficoltà di applicazione, in tale campo, dell'art. 1153 cod. civ. Ammesso, infatti, il principio che gli atti amministrativi, anche illegittimi, sono di fronte al terzo non già atti del funzionario bensì della pubblica amministrazione, è evidente che la responsabilità di quest'ultima è diretta e non già indiretta e quindi l'art. 1153 non è invocato a proposito. Bisogna però notare che la nostra giurisprudenza non sempre segue questa tesi; non poche sono le decisioni, anche in questi ultimi tempi, in cui con argomentazioni, certo non sempre esatte, si fa richiamo all'articolo 1553 cod. civile.

Eliminata tale difficoltà l'A. vede il fondamento di tale responsabilità in un principio generale di diritto che, in fondo, è quello stesso posto a base della responsabilità del diritto privato all'articolo 1151 per quanto riguarda la responsabilità extracontrattuale e all'art. 1218 per la responsabilità contrattuale. Questi principi, che ben possono riferirsi alle pubbliche amministrazioni, si atteggiano però nel campo del diritto pubblico in modo particolare ed è perciò che si è reso necessario stabilire alcuni altri principi relativi alla natura e alla estensione di tale responsabilità (p. 255).

Ci si può anche chiedere se l'amministrazione non vada pure incontro ad una responsabilità indiretta cioè pel fatto dei suoi di-

pendenti, che non si traduce in un atto o un'azione dell'ente amministrativo, ma è e rimane atto o azione puramente personale del dipendente. A questa domanda non si può dare una risposta unica. Quando mancano disposizioni speciali e apposite si deve tener ferma la regola della irresponsabilità dell'amministrazione perchè il fatto esclusivamente personale del funzionario è un fatto estraneo all'ente e ad esso non imputabile.

Quanto alla responsabilità verso le pubbliche amministrazioni è da notare che le violazioni di obblighi di diritto amministrativo possono dar luogo a responsabilità civili, amministrative e penali. In quest'ultima parte l'A. si limita, sinteticamente, ad esporre alcune nozioni generali; e, nel precisare i vari casi in cui ricorre, più lungamente si sofferma sulla responsabilità disciplinare, che, fra le varie figure, è la più tipica.

SANTI ROMANO e VIRGILIO FEROCI, *Diritto amministrativo*, Mondadori, Milano, 1928, pp. 293.

Questo volumetto fa parte di una collana dal titolo " Istituzioni di diritto ad uso degli istituti tecnici ", pubblicata dalla casa editrice Mondadori. Si tratta quindi, se si ha riguardo all'intenzione degli autori, di un lavoro destinato alla scuola e che, a prima vista, pare debba soddisfare unicamente ad esigenze didattiche. Ed anche, in verità, ad esigenze didattiche piuttosto modeste in quanto che dovrebbero figurare nozioni, per così dire, più ancora che fondamentali, strettamente necessarie, tali che anche il tecnico o l'uomo d'affari, ed in particolare il giovane che pur non abbracciando carriere giuridiche ha però bisogno di un piccolo corredo di nozioni di diritto amministrativo, debbono assolutamente conoscere.

In realtà tale scopo, più che raggiunto, a me pare sia stato di molto superato. Una sola occhiata all'indice del lavoro dà motivo a questa riflessione: un esame a fondo non lascia dubbio alcuno.

Ma il volumetto mi pare pregevole anche per alcune sue caratteristiche speciali delle quali voglio pure far cenno prima di esaminare la materia trattata.

Gli autori hanno seguito un metodo tutt'affatto nuovo: nuovo almeno, a quanto mi consta, ne è la applicazione nel campo del diritto.

Ad ogni capitolo seguono numerose “ letture „ cioè a dire brani più salienti, riportati da opere o monografie dei più illustri giuristi. Naturalmente la lettura è legata o, meglio, forma un tutt'uno colla materia in precedenza esposta; e appena che questa è digerita ci si trova a leggere con molto diletto (o a rileggere con non minore interesse per chi già li conosce) passi ben noti e giustamente celebri, ad es., di Romagnosi, Jellinek, Orlando, Ranelletti, Borsi, Vacchelli, Zanobini, etc.

Non si può certo negare l'utilità di tale sistema; sistema che gli autori hanno, a maggior ragione, ritenuto opportuno di seguire in un altro lavoro (*Principii generali del diritto e diritto costituzionale*, Mondadori, Milano, 1928, p. 164) pure assai pregevole e di cui si è già fatta una seconda edizione riveduta ed aumentata. Ed in questo lavoro le letture, anche più numerose, sono davvero scelte e disposte con attenzione scrupolosa.

La “ lettura „ sull'argomento specifico è, se mi è concesso il paragone, una nuova doccia a getto ben forte che completa la cura del buon bagno precedente; giacchè anche la materia, così come in succinto è esposta dagli autori, è ben ordinata e non fanno certo difetto criteri sistematici di divisione e ripartizione tanto necessari e non mai a sufficienza lodati.

La prima parte del succoso volumetto di diritto amministrativo è dedicata ai principi fondamentali; si chiariscono così i concetti di pubblica amministrazione, di diritto amministrativo, di atto amministrativo dopo un brevissimo cenno alla distinzione fra diritto e interesse.

Assai più ampia è la seconda parte su l'organizzazione della pubblica amministrazione, divisa in vari capitoli. Di questi, alcuni riguardano gli organi dello Stato in generale e i funzionari e gli impiegati pubblici e tutto quanto ad essi si riferisce (doveri, sanzioni, dispense, indennità ecc.), altri contengono un breve e pur completo schema dell'amministrazione dello Stato: amministrazione centrale prima, con riguardo all'ordinamento gerarchico nei ministeri, al consiglio dei ministri, alla posizione del Primo ministro, dei ministri, e dei segretari; amministrazione locale dopo, con riguardo all'ordinamento provinciale e podestarile e al Governatorato del Comune di Roma.

Di molto interesse è il capitolo V; sotto il titolo “ enti autarchici istituzionali „, si passano qui in rassegna le disposizioni relative

a molti enti pubblici: le associazioni sindacali, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, i consorzi amministrativi, i consigli provinciali dell'economia, i banchi di Napoli e Sicilia ed, infine, tutti quegli altri numerosi enti di recente creazione (la cui natura è spesso dubbia e quando pure è evidente il loro carattere pubblico è poi da stabilirsi se debbono ricomprendersi fra gli enti pubblici parastatali). Naturalmente queste questioni, data l'indole del lavoro, non possono essere esaminate. Ma è bella e utile fatica l'ordinata e completa enumerazione; preferirei però, se mi è concessa l'osservazione, mutare il titolo "enti autarchici istituzionali". Da un punto di vista strettamente teorico, infatti, questo titolo non mi pare ben appropriato, giacchè non tutti gli enti elencati, a parer mio, possono dirsi soggetti di autarchia in senso proprio, tanto più che degli enti autarchici e degli enti istituzionali, che formano due categorie di enti pubblici ben distinte, non è data una definizione.

Esposte alcune nozioni generali sui beni degli enti pubblici, in particolare sul demanio e sui beni patrimoniali disponibili e indisponibili dello Stato, nonchè sui lavori e forniture pubbliche, segue, logicamente, la parte sulla attività della pubblica amministrazione. Prima si studiano le varie forme di attività e i poteri diversi che spettano alla pubblica amministrazione relativamente alla attività e alla proprietà privata; e non mancano qui cenni ben coordinati sull'istituto della espropriazione e sulle limitazioni alla proprietà per interesse pubblico. Gli altri capitoli riguardano: la difesa militare, la polizia di sicurezza, la popolazione, sanità e beneficenza, l'istruzione, antichità e belle arti, le comunicazioni, l'economia nazionale, il lavoro. Naturalmente sotto ogni titolo sono esaminati argomenti più particolari, e così, ad es., a proposito della difesa militare si comincia con lo studiare le disposizioni sul servizio militare in genere e, via via, e si giunge in fine a ricordare anche le leggi sulle servitù militari; e quanto alla polizia di sicurezza vi è pure esposto con la dovuta brevità, ma con rigore di dettaglio, tutto ciò che attiene ai provvedimenti di polizia, alle riunioni pubbliche, alle armi, agli esplosivi, agli spettacoli ed esercizi pubblici, alle persone pericolose alla società, all'ammonizione e al confino di polizia etc.

L'ultima parte tratta della difesa contro gli atti della pubblica amministrazione: brevi cenni sui conflitti di attribuzione e di giurisdizione e sulla giurisdizione ordinaria e sui suoi limiti cui fa seguito l'esposizione dei principi generali sui ricorsi amministrativi,

sul ricorso straordinario al Re e sui ricorsi, in sede giurisdizionale, al Consiglio di Stato e alla Giunta provinciale amministrativa.

Quest'ultima parte, avuto riguardo anche alla sua importanza, mi pare desiderabile che sia un poco più estesa; non molto, certamente, dato lo scopo cui deve servire il volumetto. Ma il completare e l'aggiungere alcune altre nozioni generali su questo tema, in una nuova edizione che già mi è stata annunciata, gioverà alle pur buone proporzioni del lavoro.

VIRGILIO FEROCI, *Nozioni di diritto pubblico e di legislazione scolastica*, Unitas, Milano, 1929, pp. 462.

È una buona trattazione questa del Feroci che si legge volentieri e con profitto; buona e tecnicamente ben condotta nella sostanza e nella forma e che ha il pregio, poi, di abbracciare anche una parte del nostro diritto pubblico — la legislazione scolastica — che in questi ultimi anni, a quanto io sappia, è piuttosto trascurata dalla dottrina.

Ma vediamo, prima di completare con altre osservazioni di maggior dettaglio, lo schema del lavoro.

Innanzitutto, sotto il titolo introduzione allo studio del diritto, l'A. premette alcune nozioni fondamentali sul concetto del diritto, sulla partizione fra diritto pubblico e privato, sulle fonti, sulla distinzione fra diritto, morale e religione, senza giustamente trascurare tutto quanto concerne le leggi in senso formale, le leggi delegate, i decreti legge e i regolamenti. E, in questa parte, vi sono anche brevi cenni storici sulla legislazione italiana da quella preunitaria a quella recentissima che, via via, attua una completa e radicale revisione.

La seconda parte tratta dell'ordinamento politico e costituzionale dello Stato italiano. Precisati i termini e la natura dello Stato moderno, ed avuto riguardo alle varie forme di Stato e di governo si studiano alcune questioni relative alla formazione dello Stato italiano. Con logico sviluppo seguono poi i capitoli sui singoli organi costituzionali (Capo dello Stato, Primo Ministro, Gran Consiglio del Fascismo, Senato, Camera dei Deputati), sui poteri dello Stato, sui rapporti fra Stato e Chiesa. A questo proposito si può osservare che, anche in relazione al carattere della trattazione concisa ma di ampie vedute, opportunamente incluse sono le notizie sugli accordi dell'11

febbraio 1929 sullo Stato della città del Vaticano e sui nuovi rapporti fra Stato e Chiesa.

Più ampia è la parte sull'ordinamento amministrativo dello Stato; sotto il titolo "concetti generali", si toccano anche le questioni della responsabilità amministrativa e della difesa contro gli atti della pubblica amministrazione. Nel capitolo successivo, dopo aver precisato la natura del rapporto fra gli enti pubblici e i loro funzionari, si studiano altre questioni più particolari in tema di pubblico impiego: ed es., le sanzioni disciplinari, la dispensa dal servizio, i diritti dei funzionari e degli impiegati in servizio, l'inquadramento gerarchico degli impiegati, ecc. Altri capitoli sono dedicati allo studio dell'amministrazione centrale dello Stato, dell'amministrazione locale e degli enti autarchici istituzionali e fra questi sono pure considerati molti enti di recente formazione, ad es. l'Ente nazionale fra le industrie turistiche, l'Istituto nazionale per l'esportazione, l'Istituto nazionale per i cambi all'Estero, l'Ente nazionale "Italice", e l'Ente nazionale serico, etc.

Nella quarta parte, assai sviluppata, si studia l'ordinamento sindacale e corporativo. Conciso, e però ben tracciato, è il disegno storico sulla formazione e sviluppo successivo delle associazioni sindacali in tempi e Stati diversi. Anche il problema del sindacalismo moderno non è dimenticato dall'A. Anzi, sono brevemente indicate le varie dottrine politiche e le soluzioni tentate per i vari paesi.

Vengono poi accuratamente prese in esame la legge 3 aprile 1926, n. 563 e il regolamento 1 luglio 1926, n. 1130, ponendo a raffronto il sistema originale ideato dal nostro legislatore con gli altri sistemi. Dapprima è esposto tutto quanto concerne le associazioni sindacali di vario grado: la direzione e gestione, la vigilanza e tutela delle associazioni stesse oltre a brevi considerazioni sulle associazioni sindacali vietate e di fatto. Vi è poi un capitolo sulle corporazioni nazionali, un'altro sui contratti collettivi di lavoro (con riguardo ai soggetti, ai requisiti, al contenuto, e all'efficacia del contratto stesso e ad altre numerose questioni). Il problema dei conflitti collettivi di lavoro ed, in particolare, il sistema nostro di risoluzione di tali conflitti nonchè il procedimento relativo innanzi al Magistrato del Lavoro e i nuovi principii posti dalla Carta del Lavoro, formano la materia di due altri capitoli.

Nell'ultima parte del volume si studia la legislazione scolastica; e tutte le notizie ordinatamente esposte sulla cultura e l'educazione

nazionale in genere, sull'ordinamento delle nostre scuole elementari, di avviamento al lavoro, medie e superiori, sulla tutela delle antichità e belle arti, ecc., sono di molto interesse. E così pure è a dirsi di tutta la trattazione successiva sugli organi dell'amministrazione locale per l'istruzione elementare (provveditorati, uffici scolastici, ispettori, direttori didattici, etc.) e sull'ordinamento della scuola elementare (obbligo scolastico, disciplina, libri, amministrazione delle scuole in generale, scuole non classificate, scuole sussidiate, scuole private etc.).

Infine, vi sono altri capitoli dedicati allo studio dello stato giuridico ed economico dei maestri (concorsi, nomine, congedi, aspettative, doveri, punizioni, dispensa, stipendi, missioni, pensioni, indennità, ricorsi) e all'assistenza e mutualità scolastiche, e opere integrative (patronato ed economato scolastico, assistenza ad anormali), avendo anche presente le disposizioni speciali per le nuove provincie.

Come ho già detto le nuove leggi e i nuovi istituti in materia di legislazione scolastica non hanno ancora formato oggetto di uno studio completo e tanto più necessario perchè numerose e frequenti sono le questioni che sorgono nella pratica. Quest'ultima parte del lavoro del Feroci, che è certamente ottima guida, ove fosse ancora sviluppata bene potrebbe colmare la lacuna.

Come si vede dalla esposizione fatta, il volume, nel suo insieme, è assai pregevole. L'informazione sicura, precisa, scrupolosa di ogni testo di legge è pur merito da riconoscersi; abbondanti sono anche i richiami alla dottrina nostra. Il che, oltre quanto già ho rilevato, conferma la bontà del metodo e la vasta cultura dell'A.

CARLO GIROLA

Direttore responsabile: Luigi Renzetti

Coi tipi della Società Tipografica Editrice Urbinate — Urbino

