

LA GIURISPRUDENZA DELLA VI SEZIONE “PROVVISORIA” DEL CONSIGLIO DI STATO (1919-1923)

di Domenico La Medica

Sommario: 1. Considerazioni generali. – 2. Rassegna delle più interessanti decisioni. – 2.1. Tassazione del *plus* valore degli immobili. – 2.2. Espropriazione per pubblica utilità e competenze dei Commissari civili. – 2.3. Stato giuridico degli impiegati pubblici. – 2.4. Uso della lingua italiana. – 2.5. Sfratto di cittadino incensurato. – 3 Riflessioni conclusive.

1. Considerazioni generali.

Il r.d.l. 25 novembre 1919, n. 2304, nell'istituire la VI Sezione “provvisoria” del Consiglio di Stato, ha attribuito alla medesima le funzioni giurisdizionali nelle materie di competenza degli indicati organi centrali dell'Impero Austro-Ungarico (Tribunale dell'Impero, Corte di giustizia per gli affari amministrativi, Giudice supremo di finanza), per la definizione dei ricorsi proposti “in basa alle leggi ed alle altre norme del cessato regime”.

La formulazione della norma ha fatto sorgere il dubbio che tali *leggi e norme* determinano l'ammissibilità del ricorso, ma non richiedono necessariamente che debba trattarsi della loro violazione, in quanto le controversie possono riguardare anche le disposizioni emanate dalle autorità italiane; in tal senso deporrebbero la competenza essenzialmente territoriale della VI Sezione e la considerazione che l'applicazione delle norme dello Stato italiano, inserendosi nella legislazione austriaca, richiede la conoscenza di tutti quegli elementi che ha determinato l'istituzione della medesima Sezione.

In proposito è stato osservato che, nelle province redente, le vecchie leggi non cessano di avere vigore tutte allo stesso tempo, né ad esse succede immediatamente la legislazione unificata del Regno, perché la legislazione nelle nuove province viene rinnovata solo gradualmente; può accadere, quindi, che alcuni provvedimenti siano emessi in materie disciplinate non più esclusivamente dalle norme del passato regime, ma anche da disposizioni nuove modificative, sia pure in parte, di quelle. In queste ipotesi, per risolvere il problema dell'individuazione dell'organo competente (sezione provvisoria oppure sezioni giurisdizionali permanenti) ed anche per evitare possibili contrasti di giudicato, è stata avanzata la proposta di concentrare nella nuova Sezione l'esame dei relativi ricorsi fino a quando, con il completamento dell'unificazione legislativa, venisse a cessare il funzionamento della Sezione provvisoria e le sezioni giurisdizionali permanenti assorbissero anche le competenze di questa.

In contrario è stato posto in evidenza il carattere “provvisorio” della nuova Sezione e la specifica attribuzione della competenza dei precedenti organi centrali dell'impero austro ungarico; senza tacere della conseguente disparità di trattamento che, per effetto della sottrazione della giurisdizione alle sezioni permanenti del Consiglio di Stato, si verificherebbe nella tutela dei diritti ed interessi dei cittadini delle nuove province rispetto a quelli del Regno.

Illuminante, al riguardo, è poi la relazione dell'Ufficio centrale del Senato sul disegno di legge per la conversione in legge del r.d.l. n. 2304 del 1919 (Atto Senato, XXV legislatura, n. 114 A): “Giusta il decreto in esame, alla sezione temporanea sarebbe assegnata la competenza corrispondente a quella già appartenente ai tre ricordati organi centrali per la decisione dei ricorsi pendenti e di quelli che potranno essere prodotti in base alle leggi e alle altre norme del cessato regime vigenti nelle dette provincie. Con ciò si esclude che la nuova sezione possa conoscere dei ricorsi che siano invece prodotti in rapporto ad atti o provvedimenti amministrativi in base a leggi già operanti nel regno ed estese alle provincie

redente o anche a disposizioni che con nuovi criteri abbiano modificato le norme del cessato regime vigenti in quelle provincie”.

Inoltre, per l'incompetenza a decidere sui ricorsi che denunciano violazioni di leggi o norme emanate dalle autorità italiane nelle nuove provincie si è pronunciata successivamente la medesima Sez. VI, con decisione 10 agosto 1920 (Banco credito di Trieste c. Ministero del tesoro)¹.

Si è giunti finalmente alla soluzione più agevolmente praticabile di attribuire alla Sezione provvisoria i ricorsi prodotti non in base alle norme del cessato regime vigenti nelle nuove provincie, ma secondo le materie rientranti nella competenza dei menzionati organismi centrali del precedente ordinamento, anche se la disciplina di alcuna di tali materie non sia contenuta interamente in quelle vecchie norme e sia stata invece in parte modificata per effetto di disposizioni sopraggiunte; per conseguenza, restano nella coerenza delle sezioni giurisdizionali permanenti solo i ricorsi avverso i provvedimenti adottati in quelle altre materie che per le provincie redente siano integralmente disciplinate da nuove disposizioni o da disposizioni già vigenti nel Regno ed a queste provincie estese.

Opportunamente, pertanto, con l'art. 2 del r.d.l. n. 933 del 1921, a modifica del riferito art. 4, viene stabilito che: << La sesta Sezione decide in sede giurisdizionale sui ricorsi pendenti e su quelli che siano prodotti anche dopo l'annessione delle nuove Provincie nelle materie che appartenevano alla competenza del Tribunale dell'Impero (esclusi i conflitti tra le autorità giudiziarie e le amministrative), della Corte di giustizia per gli affari amministrativi e del giudizio supremo di finanza >>.

2. Rassegna delle più interessanti decisioni.

Per completezza riteniamo di esaminare le più interessanti decisioni emesse dalla VI Sezione provvisoria, affinché resti traccia della meritoria attività svolta di interpretazione e di applicazione delle leggi nelle nuove provincie, nel periodo di transizione dal vecchio ordinamento austro ungarico a quello del regno d'Italia (non si rinvergono, peraltro, decisioni emesse dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle materie in argomento).

La rassegna, che riveste aspetti prettamente storici, assume talora profili di attualità quando si riferisce a particolari forme di imposizione tributarie come la tassa sul *plus* valore degli immobili, il procedimento di espropriazione per pubblica utilità, oppure scottanti problemi sull'uso della lingua italiana.

Ma anche per i temi che non sembrano trovare alcun riscontro nel odierno assetto legislativo, è indubbio che quella elaborazione giurisprudenziale offre elementi di ausilio per la migliore comprensione di istituti storici e spunti di riflessione per future iniziative.

2.1. Tassazione del plus valore degli immobili.

Tra le prime decisioni emesse dalla Sezione provvisoria grande importanza riveste quella in data 14 dicembre 1920 (pres. Bonfioli; est. Bezzi), in tema di applicazione della tassa sul *plus* valore degli immobili e i criteri per la sua determinazione².

Rileva la decisione che la tassa in argomento, a differenza di quella sui trasferimenti si applica in misura percentuale sul prezzo convenuto tra le parti o sul giusto prezzo di un libero mercato, colpisce, secondo la l. 18 dicembre 1911, B.L.P. Tirolo e Voralberg, n. 1 §§ 1 e 5, la differenza tra il valore dell'immobile al momento dell'acquisto e quello del momento della sua vendita, in quanto mira ad incidere sull'effettivo arricchimento determinatosi in occasione della vendita avuto riguardo al valore di acquisto.

Viene aggiunto che la medesima tassa intende “assicurare un compenso alle provincie ed

ai comuni per le opere pubbliche da loro eseguite, nonché per le spese generali connesse all'estensione dei grandi centri ed alla intensificazione dei traffici e dei mezzi di comunicazione, che conseguentemente portano ad un aumento di valore anche delle aree e degli edifici ivi esistenti; perciò, in ultima analisi, costituisce una imposizione "proporzionale al vantaggio che il proprietario ritrae dalle opere e dai pubblici servizi ed al conseguente ricavo di un utile di vendita".

Le riferite considerazioni svolte nella decisione si rivelano indubbiamente di rilevante interesse, perché oltre a denotare una particolare conoscenza della materia costituiscono spunti di riflessione per la corretta applicazione della medesima tassa.

Tali aspetti non sono sfuggiti ad una avveduta dottrina che ha sottolineato come la legge del Tirolo offre un esempio di tassa di miglioria che, *de iure condendo*, "in termini normali può molto opportunamente venire adottata anche nella legislazione generale italiana".

Il larvato suggerimento non cade nel vuoto, ma viene subito accolto dal legislatore nazionale che con il r. d. l. 18 novembre 1923, n. 2538, ha introdotto nel nostro ordinamento il contributo di miglioria, organicamente disciplinato, in seguito, dall'art. 236 del r. d. 14 settembre 1931, n. 175 (t. u. per la finanza locale); questa norma, in particolare sostanzialmente riproducendo i criteri sopra indicati, distingue il contributo di miglioria specifica, da quello di miglioria generica e prevede che il primo trova applicazione su "l'incremento di valore dei beni rustici ed urbani, per il maggior valore che sia in conseguenza dell'opera pubblica eseguita", mentre l'altro riguarda "l'incremento di valore delle aree fabbricabili, che sia da attribuirsi all'espansione dell'abitato ed al complesso delle opere pubbliche eseguite".

Sono questi, poi, gli stessi criteri che sono posti a base dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili (INVIM), prevista dalla l. 5 marzo 1963, n. 246, che ha sostituito il menzionato contributo di miglioria; l'INVIM è stata, a sua volta, soppressa con l'art. 17, c. 6, del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 504. La decisione in esame, in connessione con il problema della individuazione degli elementi per la configurazione della tassa in argomento, ha affrontato la questione della sua concreta determinazione quando il prezzo di acquisto e quello di vendita siano stati corrisposti in valute diverse, oppure nella stessa valuta che però nel frattempo abbia subito consistente alterazione.

In proposito, dopo aver premesso che, di regola, il valore di un bene si calcola con riferimento all'utilità che offre in rapporto al tempo e al luogo, ha rilevato che per calcolare tale utilità con un termine di misura costante, non soggetto ad alterazione, occorre aver riguardo al prezzo in oro nei due momenti da prendere in considerazione. Infatti, i valori espressi in una determinata carta moneta possono confrontarsi solo con riguardo alla quantità di metallo che si ottiene con il loro cambio; ma ove, con "la valuta in carta, per corso forzoso, non sarà possibile di ottenere quel quantitativo di oro, che corrisponde al piede monetario, la valuta cartacea cesserà di essere un indice costante del valore" ed il calcolo dell'aumento di valore dell'oggetto dovrà effettuarsi, secondo un condivisibile criterio di giustizia ed opportunità, mediante un ragguglio del prezzo di vendita e di quello d'acquisto al corso del cambio della carta moneta in oro alle date dei due trasferimenti.

2.2. Espropriazione per pubblica utilità e competenza dei Commissari civili.

Un provvedimento di requisizione di immobile per provvedere a pubblici servizi ha formato oggetto della decisione 19 maggio 1921 (pres. Bonfiglioli- Cavalcabò; rel. Bezzi)⁴; il provvedimento è stato adottato dall'autorità italiana sulla base dell'ordinanza del Commissario civile per la Venezia Tridentina che escludeva il ricorso alla VI Sezione del Consiglio di Stato.

L'Amministrazione aveva preliminarmente eccepito l'incompetenza del giudice adito, ma l'eccezione è stata respinta sul rilievo che la menzionata ordinanza del Commissario civile non aveva forza di atto legislativo, per cui non era idonea a modificare la legislazione

preesistente, sicché in quel territorio doveva considerarsi tuttora vigente la legislazione sulla espropriazione del cessato regime; per conseguenza, ha accolto il ricorso, ravvisandovi la violazione della procedura stabilita per le espropriazioni e specialmente delle disposizioni di cui alla l. 18 febbraio 1878, B.L.I. n. 30, concernente il diritto di espropriazioni per le costruzioni e l'esercizio delle ferrovie.

Per giungere a queste conclusioni, la Sezione ha dovuto esaminare il carattere dell'ordinanza del

Commissario civile ed in proposito ha evidenziato come, secondo i trattati internazionali, nei territori occupati in tempo di guerra, il potere legislativo passa alla potenza occupante (nel nostro ordinamento, all'epoca, parlamento e corona; eccezionalmente, governo e, ai sensi dell'art. 251 c.p.m., comando supremo del regio esercito); ma non ha ritenuto che questi poteri potessero essere subdelegati dal governo o dal comando supremo dell'esercito al Commissario generale civile della Venezia Tridentina ed ha chiamato a sostegno del suo convincimento molteplici considerazioni. Anzitutto, è stato osservato che, nella l. 22 maggio 1915 con cui durante la guerra il potere legislativo è stato eccezionalmente demandato al governo, non vi è riferimento alcuno ad una facoltà di subdelegazione; né è stata ravvisata una sorta di subdelegazione ai commissari generali civili da parte del generale comandante in capo, ai sensi dell'art. 251 c.p.m., in quanto le attribuzioni dei commissari civili, disciplinate dal d. luog. 4 luglio 1919, n. 1081 e dal r.d.l. 24 luglio 1919 non contengono alcuna delega di poteri legislativi da parte del governo.

Peraltro, anche i governatori militari, che in ordine di tempo, precedettero i commissari civili nell'amministrazione delle nuove province, avevano solo funzioni di " controllo" sulla gestione dei servizi civili e sulle amministrazioni locali, senza alcuna facoltà di esercizio di potere legislativo e del pari, in campo provinciale, i luogotenenti del cessato regime erano sforniti di potestà legislativa, in quanto avevano competenze esclusivamente amministrative e potevano emettere solo norme di esecuzione di leggi provinciali.

Sulla scorta delle riferite considerazioni, è stata tratta la conseguenza che, all'epoca, il Commissario generale civile per Venezia Tridentina non era assolutamente legittimato ad emanare disposizioni aventi carattere legislativo, come tali idonee a modificare o abrogare le leggi del cessato regime vigenti in quel territorio. Poiché, dunque, la più volte menzionata ordinanza non aveva carattere legislativo, alla medesima non si poteva riconoscere la forza di abrogare la legislazione del passato regime che doveva considerarsi, invece, tuttora in vigore, per cui il provvedimento in questione non poteva sottrarsi al rispetto di quella legislazione e, quindi, al vaglio della VI Sezione del Consiglio di Stato.

Nemmeno è stato ritenuto valido a negare la competenza della VI Sezione l'assunto che, nella specie, l'Amministrazione fosse autorizzata a provvedere secondo " il suo libero discernimento ", per cui il provvedimento non era impugnabile in via giudiziaria, ai sensi del § 3, lett. e, l. 22 ottobre 1875, B.L.I. n.36, ex a. 1876. Al riguardo è stato osservato che si tratta di una temporanea sottrazione di un bene stabile alla libera disponibilità del suo proprietario e cioè di una precaria espropriazione, per cui, in base all'art. 5 della legge fondamentale 21 dicembre 1867, B.L.I. n. 142, che afferma la inviolabilità della proprietà, era necessario seguire, per ogni espropriazione contro la volontà del proprietario, le procedure e le cautele previste dalla legge; le relative disposizioni sono state ravvisate nel § 365 cod. civ. ung. che consente l'espropriazione per pubblica utilità, ma dietro un conveniente indennizzo e, vertendosi in tema di interessi ferroviari, nella citata l. 18 febbraio 1878, B.L.I. n. 30..

In conclusione, l'Amministrazione non poteva agire liberamente, a sua completa discrezionalità, ma era tenuta ad accertare, in contraddittorio con le parti e secondo la disciplina esistente, la sussistenza dei presupposti per avvenire all'espropriazione in argomento e solo dopo la valutazione del caso poteva emettere la relativa determinazione. La mancata osservanza della procedura stabilita in materia ha, pertanto, comportato l'accoglimento del ricorso con l'annullamento della determinazione impugnata.

2.3. Stato giuridico degli impiegati pubblici.

Con la decisione 10 gennaio 1922 (pres. Bonfioli Cavalcabò; est. Bezzi), la VI Sezione ha preso in esame il ricorso di un dipendente pubblico avverso il provvedimento di collocamento a riposo⁵.

In proposito ha osservato che la legge sullo stato giuridico degli impiegati (*Prammatica di servizio*) doveva considerarsi tuttora in vigore nelle nuove province; infatti, non poteva ritenersi

abrogata dall'art. 1 delle norme emanate in data 19 aprile 1919 dal Segretariato generale per gli affari civili presso il Comando supremo, secondo cui veniva revocata ogni disposizione contraria a quelle contenute negli articoli susseguenti, in quanto, in base alla medesima norma, venivano abrogate le disposizioni "regolamentari" che con quelle disposizioni erano in contraddizione e non anche le norme di legge come quelle contenute nella *Prammatica di servizio*.

Da questa preliminare considerazione, ha fatto discendere la correttezza del collocamento in aspettativa del funzionario di cui si tratta, in osservanza del § 73 della *Prammatica*, che consente il congedamento da parte del Capo dell'autorità centrale, di un funzionario, con il trattamento economico previsto dai §§ 74 e 76 della stessa legge, in caso di riorganizzazione dei servizi; tale ipotesi è stata ravvisata nella situazione verificatasi a seguito delle annessioni delle nuove province, per cui è stato ritenuto immune da censure il provvedimento dell'Amministrazione che aveva disposto il collocamento in aspettativa di quel funzionario che, per ragioni insindacabili, era stato giudicato in condizioni tali da non poter essere ulteriormente mantenuto nel servizio fino allora prestato.

Trattandosi, quindi, di provvedimento del tutto discrezionale di collocamento in aspettativa, il relativo ricorso è stato dichiarato inammissibile, ai sensi del § 3 lett. e, l. 22 ottobre 1875, B.L.I. n. 36 ex 1876, che appunto impedisce il ricorso all'autorità giudiziaria avverso i provvedimenti adottati dall'amministrazione secondo il suo libero discernimento, pur restando salvo ed impregiudicato il trattamento economico stabilito dalle ricordate disposizioni della *Prammatica*.

Sempre in tema di pubblico impiego, va segnalata una sentenza della Corte di cassazione (Sezione per le nuove province) 7 marzo 1922 che fa riferimento, per la soluzione del caso, a norme dell'ordinamento austriaco⁶.

Anzitutto, la Corte ha osservato che le disposizioni del decreto 16 agosto 1841, n. 555, che sottraggono alla cognizione dell'autorità giudiziaria la decisione delle controversie tra lo Stato ed i suoi impiegati, non sono applicabili a quelle tra i comuni ed i loro dipendenti, in quanto le leggi che fanno eccezioni alle regole generali non si estendono oltre in casi in esse espressi; perciò ha affermato che in base alla legislazione austriaca rientra nella competenza dell'autorità giudiziaria la cognizione di una controversia tra un comune ed un suo dipendente, in materia di interessi patrimoniali.

Dopo questa preliminare considerazione, la Corte ha rilevato che il rapporto tra impiegato ed ente locale è di diritto comune e che perciò vanno applicate le disposizioni generali del codice civile austriaco, con le modificazioni apportate dalla novella 111 del 1916, sul contratto di locazione d'opera. Orbene, principio fondamentale stabilito dal § 1154 è che la mercede spetta in ragione dell'opera prestata; eccezioni sono previste dai §§ 1154 bis e 1156, che riconoscono al locatore il diritto alla mercede anche in mancanza della prestazione d'opera, in ipotesi di interruzione della prestazione a causa di malattia, e dal § 1155, nel caso di interruzione derivante dal fatto dell'assuntore, non imputabile al prestatore d'opera.

Pertanto, nessun diritto a mercede spetta al locatore d'opera per prestazione di lavoro non avvenuta, quando la cessazione della prestazione sia avvenuta, anziché dal fatto dell'assuntore, per fatto suo.

2.4. *Uso della lingua italiana.*

L'uso della lingua italiana ha rappresentato un problema sempre vivo presso le popolazioni delle "province redente".

Si ha notizia che già alla fine del secolo XIX, gruppi di liberali italiani del "litorale" (Friuli-Venezia Giulia) si batterono contro l'apertura di scuole in lingua slovena o croata e l'uso di tali lingue.

Contro lo strapotere dell'elemento tedesco, nel Sudtirolo (annesso in base al Trattato di Saint Germain del 10 settembre 1919) si dovette ricorrere alle minacce per indurre il consiglio comunale

di Merano ad usare la lingua italiana nei rapporti con le autorità ed ugualmente si dovette ricorrere ad azioni di forza per far adottare a Bolzano l'uso del bilinguismo negli atti pubblici⁷.

Anche a Trieste l'uso della lingua italiana non era del tutto pacifico e dovette intervenire la Corte di cassazione di Roma (Sezione speciale), con sentenza 17 ottobre 1922, per ribadire che nessuna nuova disposizione aveva modificato gli antichi decreti 26 marzo 1787, n. 655 e 20 aprile 1790, n. 19, con i quali veniva riconosciuto l'uso esclusivo della lingua italiana per gli atti giudiziari proposti innanzi alle autorità di Trieste e del litorale, come era sancito anche dal § 13 del regolamento processuale austriaco 20 settembre 1814⁸.

E' fuori discussione, comunque, che l'inserimento delle nuove province nel territorio del Regno comportava naturalmente, oltre che giuridicamente (ai sensi dell'art. 62 dello Statuto, "la lingua italiana è la lingua ufficiale"), l'estensione alle medesime della lingua della madrepatria.

Pertanto, il Commissariato generale civile per la Venezia Tridentina aveva informato i Commissariati civili di Bolzano e Brunico che, in base al § 6 della legge scolastica 14 marzo 1869, B.L.I. n. 62, intendeva ripristinare gradualmente l'italiano come lingua d'insegnamento nelle scuole italiane delle Valli di Gardena e di Badia e li incaricava, quindi, di invitare i comuni interessati ad esprimere il proprio parere al riguardo; lo stesso Commissariato richiedeva, poi, l'avviso di competenza alla Giunta provinciale.

Ricevuto il parere (negativo) dei comuni e quello (favorevole) della Giunta provinciale, il medesimo Commissariato, con decreto 26 ottobre 1921, ordinava che, a partire dall'anno scolastico 1920-1921, nelle scuole popolari dei comuni in argomento venisse ripristinato gradualmente l'insegnamento della lingua italiana.

Tuttavia, un piccolo gruppo di comuni (Carrara, Colfosco e Rihma, nella Valle di Radice, e S. Ulrico, S. Cristina e Selva, nel Valle di Gardena), non tenendo conto della situazione di fatto e di diritto che si era venuta a verificare in quelle terre, si è energicamente opposto a questa estensione dell'insegnamento, avvalendosi di tutti i mezzi a sua disposizione; perciò, dopo aver inutilmente proposto ricorso al Ministero della pubblica istruzione, ha adito l'autorità giurisdizionale sollevando una serie di eccezioni e di cavilli.

Ma anche queste lagnanze non hanno avuto fortuna ed il ricorso è stato respinto con decisione 19 dicembre 1922 (pres. Bonfioli- Cavalcabò; est. Bezzi)⁹.

La Sezione ha richiamato in proposito il § 6 della l. 14 maggio 1869, B.L.I. n.62, secondo cui, per la lingua di istruzione nelle scuole popolari, decide l'autorità scolastica provinciale, "sentiti" i fattori che mantengono la scuola; ha, quindi, correttamente affermato che i comuni che provvedono al mantenimento della scuola non hanno voto deliberativo, ma

solo il diritto di essere sentiti, essendo l'autorità provinciale tenuta all'osservanza di eventuali disposizioni di legge che, peraltro, nella specie non sono stati rinvenuti.

Non è stato, invece, ritenuto conferente il richiamo fatto dai ricorrenti all'art. 19 della legge fondamentale dello Stato austriaco 21 dicembre 1867, B.L.I.n.142, sui diritti dei cittadini, in considerazione che nelle nuove province, a seguito dell'annessione, è vigente lo Statuto in base al quale, come è stato appena ricordato, la lingua ufficiale è quella italiana.

È stata ritenuta ugualmente ininfluenza la lettera del cessato Ministero dell'Industria di Vienna in data 4 luglio 1887, n. 8258, che raccomandava alle autorità scolastiche subalterne di provvedere al cambiamento delle lingue d'insegnamento nelle scuole già esistenti solo quando tutti gli interessati fossero concordi; infatti, al menzionato rescritto è stato riconosciuto carattere interno e non già di legge, per di più rivolto alle autorità scolastiche della Moldavia e, quindi, riguardane le speciali condizioni di quel territorio.

Per sottrarsi ad ogni censura di abuso di potere, la Sezione ha aggiunto che nel circondario dei comuni ricorrenti, idioma parlato è quello ladino, affine a molti dialetti dell'Italia, per cui l'abolizione della lingua tedesca ed il ripristino di quella italiana tenevano debitamente conto del concreto stato di fatto, in quanto la lingua italiana corrispondeva maggiormente all'idioma delle popolazioni esistenti; in considerazione, poi, dei rapporti degli abitanti delle menzionate valli con i vicini paesi tedeschi, l'Amministrazione aveva disposto che fosse mantenuto come obbligatorio

l'insegnamento della lingua tedesca.

La Sezione ha, infine, esaminato l'eccezione di carenza di competenza del Commissariato generale a provvedere in materia; l'eccezione non ha trovato accoglimento, sul rilievo che, ai sensi dell'art. 1 del r.d. 31 agosto 1921, n. 1269, spettano al medesimo Commissariato tutte le funzioni dell'autorità politica provinciale e poiché, secondo il § 3 della l. 19 maggio 1868, B.L.I. n. 44, appartengono all'amministrazione provinciale tutti gli affari che non sono di competenza, tra gli altri, del Ministero dell'Istruzione, all'autorità provinciale spetta la competenza in materia.

L'assunto è stato confermato dal rilievo che in queste attribuzioni vanno comprese anche quelle materie che in precedenza erano demandate al consiglio scolastico provinciale, in quanto, dopo l'armistizio, l'anzidetto organismo non è stato ricostituito, per cui le relative attribuzioni devono ritenersi trasferite a quell'unica autorità provinciale che era investita dell'amministrazione politica.

2.5. Sfratto di cittadino incensurato.

La decisione 19 dicembre 1922 (pres. Bonfioli-Cavalcabò; rel. De Simone) ha preso in esame un provvedimento di *sfratto di cittadino incensurato*¹⁰.

Si è trattato di un istituto disciplinato dalla l. 27 luglio 1871, B.L.I. n. 88, lett. B) 2 e 5, che prevedeva, indipendentemente da una pronuncia di condanna penale, a carico di colui che fosse stato trovato senza occupazione e senza fissa dimora, il divieto di soggiornare in un dato territorio e di farvi ritorno per un certo periodo; questa sorta di misura di prevenzione poteva trovare una giustificazione nello speciale carattere dell'ordinamento dell'impero austro ungarico e nella composizione dello Stato, formato da popoli appartenenti a diverse nazionalità, talora nemmeno affini tra loro, ma certamente si rivelava inconciliabile con il nostro ordinamento improntato a saldi ed inviolabili principi di libertà.

La decisione, dopo una corretta enunciazione dei principi in tema di efficacia della legge nel tempo, è pervenuta all'accoglimento dell'impugnativa.

Precisamente, la Sezione ha rilevato che una legge cessa di aver rigore oltre che per l'abrogazione espressa, anche per quella tacita che si verifica quando una legge successiva regoli l'intera materia di quella precedente, ovvero quando una legge precedente contenga disposizioni non più compatibili con quelle contenute nella nuova; dall'applicazione dei menzionati principi è pervenuta, quindi, alla soluzione del caso

affidato al suo esame.

Infatti, dopo aver qualificato lo sfratto come un "istituto che è un aborrito residuo di un'epoca, di una mentalità politica e di una coscienza giuridica da secoli superatè, ha affermato la sua incompatibilità con il rispetto della libertà individuale proclamato dallo Statuto(art. 26 : "La libertà individuale è garantita"; più circostanziato è l'analogo art. 16 della nostra Costituzione : "Ogni cittadino può circolare e soggiornare legittimamente in qualsiasi parte del territorio nazionale") di cui prima e concreta manifestazione è il diritto del cittadino alla libera circolazione nel regno ed alla libera scelta della propria residenza. Ha fatto, poi, richiamo alla l. 26 settembre 1920, n. 1322, con cui sono stati annessi al Regno i territori della Venezia Giulia, compreso il vecchio distretto di Merano, estendendo a quelle terre lo Statuto; argomenta, per conseguenza, che lo sfratto in argomenta si rivela incompatibile con i principi stabiliti dallo Statuto e, pertanto, risulta implicitamente abolito.

Tale conclusione è stata ribadita con la considerazione che "in nessun caso le leggi straniere, anche se applicate contro uno straniero, possono drogare nel territorio nazionale alle leggi riguardanti in qualsiasi modo l'ordinamento pubblico e l'ordine e il diritto pubblico e fra esse prima di tutte lo Statuto , che è la carta fondamentale, la legge delle leggi".

3. Riflessioni conclusive.

Al termine delle considerazioni fin qui esposte, non si può fare a meno di osservare che la dottrina, pur generalmente accorta a seguire le linee di svolgimento e di evoluzione della giustizia amministrativa , non ha rivolto soverchia attenzione alla "VI Sezione provvisoria" del Consiglio di Stato¹¹.

Anche le decisioni dalla medesima emesse hanno occupato poco spazio nelleriviste dell'epoca.

I motivi di questa disattenzione sono diversi e vanno rinvenuti essenzialmente nel fatto che la Sezione ha svolto le sue funzioni in un ristretto ambito territoriale ed in un limitato periodo di tempo, senza lasciare pendenti questioni di diritto transitorio; inoltre, il suo carattere "provvisorio", inteso a definire le controversie insorte sulla base delle norme del cessato ordinamento austro ungarico, ha posto in evidenza l'irripetibilità delle decisioni emesse e la loro assoluta impossibilità di essere invocate in future situazioni.

E' imprescindibile, tuttavia, il riconoscimento alla VI Sezione provvisoria del merito di aver dato una sollecita ed efficace risposta alla domanda di giustizia, come è documentato dall'emanazione, in poco più di due anni (la prima udienza si è tenuta il 14 dicembre 1920 e l'ultima il 17 marzo 1923), di oltre mille decisioni.

Tale contributo ha sortito l'ulteriore effetto di aver agevolato la transizione, nelle nuove province, dall'ordinamento austro ungaico alla legislazione del Regno, impedendo l'insorgere di contrasti e disagi nello svolgimento dell'azione amministrativa; nello stesso tempo ha consentito l'instaurazione di un clima di serena convivenza all'interno delle nuove istituzioni..

Sembra, dunque, doveroso ricordare la VI Sezione provvisoria per le funzioni svolte adeguatamente e degnamente e per l'impegno profuso dai suoi componenti, tutti dotati di solida preparazione giuridica evidenziata anche, in seguito, nello svolgimento della loro attività presso le sezioni permanenti del Consiglio di Stato.

NOTE

¹ V., in *Giur. it.*, 1920, III, 249, con nota di Latour G., *I limiti della competenza giurisdizionale della VI sezione del Consiglio di Stato*.

² V.: in *Foro it.*, 1921, III, 29 e in *Giur. it.*, 1921, III, 18.

³ V., in argomento, tra le principali opere: Fantozzi A., *Diritto tributario*, Torino, 1991, 703; Fantozzi A. (a cura di), voce Incremento di valore degli immobili (INVIM), in *Guida fiscale italiana, imposte indirette*, Milano, 1974, 694; Fedele A., *Profilo dell'imposta sugli incrementi delle aree fabbricabili*, Napoli, s.d.; Micheli G. A., *Corso di diritto tributario*, Torino, 1889, 553; Perrone L., *Contributo alla definizione del presupposto dell'INVIM*, Macerata, 1974.

⁴ V., in *Riv. amm.*, 1921, 580 e in *Giur. it.*, 1921, III, 29, con osservazioni decisamente critiche Cammeo F., *I poteri legislativi dei commissari civili nelle nuove province durante l'occupazione bellica*; in particolare l'autore osserva che "se la sezione era incompetente a decidere dei ricorsi i quali si fondassero sulla violazione di leggi o norme di autorità italiane, era per pari e più forte ragione, incompetente a decidere della costituzionalità di atti legislativi emessi dalle stesse autorità".

⁵ V., in *Foro it.*, 1992, III, 101.

⁶ V., in *Riv. amm.*, 1922, 307.

⁷ V., Cattaruzza M., *L'Italia e il confine orientale*, Bologna, 2007, 52 e ss.; su i problemi dell'uso della lingua italiana in relazione alle parlate regionali, vedasi di recente Ratto Trabucco F., *La costituzionalizzazione della lingua italiana: un'occasione mancata per la "valorizzazione" degli idiomi regionali e locali*, in *Archivio Giuridico*, 2008, 251.

⁸ V., in *Riv. amm.*, 1922, 622.

⁹ V., in *Foro it.*, 1923, III, 51 e in *Riv. amm.*, 1923, 239.

¹⁰ V., in *Foro it.*, 1923, III, 25 e in *Giur. it.*, 1923, III, 72; in senso analogo, V. 12 luglio 1921 in *Giust. amm.*, 1922, I / III, 32.

¹¹ Si limitano ad una sintetica esposizione della relativa disciplina: Landi G., *Il Consiglio di Stato*, Milano, 1955, 23; Id., *Consiglio di Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, 1961, 305; Guicciardi E., *Consiglio di Stato*, in *Nuovo digesto*, III, Torino, 1938, 902; Melis G., *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia – Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, Milano, 2007, II, 2343; ulteriori indicazioni si rinvengono in altri saggi di epoca remota: Bezzi G., *La*

VI sezione del Consiglio di Stato in *Il Consiglio di Stato – Studi in occasione del centenario*, I, Roma, 1932, 353 ss.; Latour G., *La sesta sezione del Consiglio di Stato*, in *Giur. it.*, 1920, VI, 142 ss.; Id., *I limiti di competenza giurisdizionale della VI sezione del Consiglio di Stato*, *ivi*, 1920, III, 249; più recentemente, V., La Medica D., *La VI Sezione provvisoria del Consiglio di Stato (1919-1923)*, *ivi*, 2009, IV, 261 ss.; Id., *Le decisioni più rilevanti della VI Sez. “provvisoria” del Consiglio di Stato*, in *Corriere del merito*, 2011, 461.