

Sezioni unite; udienza 13 maggio 1931; Pres. D'Amelio P. P., Est. Ferrara A., P. M. Longhi (concl. diff.); Istituto Internazionale di Agricoltura (Avv. Carrara, Fedozzi) c. Profili (Avv. Del Beccaro, Profili)

Author(s): Gaetano Morelli

Source: *Il Foro Italiano*, Vol. 56, PARTE PRIMA: GIURISPRUDENZA CIVILE E COMMERCIALE (1931), pp. 1423/1424-1431/1432

Published by: Societa Editrice Il Foro Italiano ARL

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23133881>

Accessed: 06-10-2019 11:33 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

Societa Editrice Il Foro Italiano ARL is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Il Foro Italiano*

sicchè se l'art. 9 statuisce che colui che acquista le cose che servono a coltivare il fondo soggetto a privilegio, è tenuto a soddisfare il credito dell'istituto mutuante, per la lettera stessa della legge si deve comprendere che un tale effetto del privilegio si verifica tanto per le cose che servono a coltivare il fondo (art. 9) quanto per i frutti di esso (art. 10).

Il senso della legge è chiaro e non ammette dubbi che, del resto, non sono consentiti, ed anzi vengono assolutamente eliminati da disposizioni legislative che la precedettero e che da essa furono unificate. E precisamente dal decreto luogotenenziale 8 ottobre 1916 n. 1336, che accordò privilegio speciale ai crediti verso le associazioni agrarie anche sui frutti pendenti, statuendo, fra altro, che in caso di vendita di essi non potesse essere seguita la tradizione al compratore, se prima non fosse stato soddisfatto il credito dell'Istituto mutuante: in difetto di che il compratore era tenuto a soddisfare il credito stesso, salvo la azione verso il debitore (art. 6).

Ed è da ricordare che nella relazione ministeriale al regio decreto 26 giugno 1921 n. 1048, che fu poi integralmente riprodotto nel testo unico 9 aprile 1922 numero 932, in esame, venne espressamente detto che per le associazioni eran state mantenute in vigore le disposizioni dei decreti luogotenenziali 8 ottobre 1916 n. 1336, e 26 luglio 1917 n. 1269: il primo dei quali decreti statuiva appunto, come si è detto, la sussistenza degli effetti del privilegio sui prodotti anche dopo alienati a terzi.

Infine anche lo spirito della legge porta alla medesima conclusione, dacchè è facile pensare come altrimenti il privilegio potrebbe facilmente riuscire vano con l'alienazione delle cose sottoposte; mentre poi a salvaguardare i terzi servono le disposizioni sulla pubblicazione di esso, contenute nei due articoli in disputa.

E se la pubblicazione tende per sua funzione a tale salvaguardia, l'obbligo impostone dall'art. 10 anche per ciò che riguarda il privilegio sui prodotti del fondo, serve a confermare che l'effetto del privilegio si mantiene quando i prodotti siano alienati a terzi, col concorso delle altre condizioni nella legge all'uopo prevedute.

Col medesimo primo motivo di ricorso il Cardilli sostiene anche (e si duole che la Corte d'appello l'abbia negato) che il terzo acquirente delle cose di cui all'art. 10 in tanto possa essere responsabile verso l'Istituto creditore, in quanto la Cooperativa sovvenzionata si sia posta in condizione d'incorrere nelle penalità dell'art. 12 della legge con l'alienazione delle cose sottoposte a privilegio, ciò che nella specie l'Istituto nazionale non avrebbe avuto cura di fare accertare.

Ma giustamente la Corte d'appello ha risposto a tale assunto che l'Istituto ha per legge ragion di credito direttamente verso il terzo acquirente delle cose sottoposte a privilegio, senza che il terzo possa pretendere che agisca prima verso il debitore principale.

Questa pronuncia è pienamente fondata sul disposto dei precitati art. 9 e 10 che costituiscono il terzo acquirente debitore diretto dell'Istituto sovvenzionante; ed è consona al carattere reale del privilegio che segue le cose presso chiunque si trovino, quando, riguardo ai beni mobili, manchi la buona fede del terzo che le ha acquistate e che possa far valere il possesso del venditore come giusto titolo: buona fede la cui possibilità nella materia della presente causa viene esclusa dalla sussistenza della pubblicazione formale dei privilegi in essa ricorrenti. Onde per

poter agire contro il terzo acquirente basta che l'Istituto sovventore dia dimostrazione del suo credito, del privilegio gravante sulle cose acquistate, e della pubblicazione di esso: estremi tutti che nella specie sono stati in fatto ritenuti sussistenti dalla impugnata sentenza. (*Omissis*)
Per questi motivi, ecc.

CORTE DI CASSAZIONE DEL REGNO.

Sezioni unite; udienza 13 maggio 1931; Pres. D'AMELIO P. P., Est. FERRARA A., P. M. LONGHI (concl. diff.); Istituto Internazionale di Agricoltura (AVV. CARRARA, FEDOZZI) c. Profili (AVV. DEL BECCARO, PROFILI).

(Sent. denunciata: App. Roma (Mag. Lav.) 2 aprile 1930)

Competenza — Istituto internazionale di agricoltura — Unione internazionale autonoma — Rapporti d'impiego — Giurisdizione dello Stato italiano — Inammissibilità (L. 16 agosto 1906 n. 475, articoli 5, 8).

L'Istituto internazionale di agricoltura, come unione internazionale amministrativa di carattere autonomo, non è soggetto alla sovranità di nessun particolare Stato unionista. (1)

Lo Stato italiano, pertanto, difetta di giurisdizione nei confronti dell'Istituto stesso, per quanto attiene alla sua attività di autoorganizzazione ed alla conseguente disciplina dei rapporti impiegatizi. (2)

(1-2) *L'Istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana.*

I. — L'importanza teorica della sentenza che annotiamo (1) riposa soprattutto nell'affermazione, espressa nei termini più chiari ed univoci, dell'esistenza di un ordinamento giuridico autonomo da cui viene disciplinato il rapporto fra l'Istituto internazionale di agricoltura ed i suoi impiegati, ordinamento che è quello interno dell'Istituto medesimo. In tal modo la Corte Suprema viene ad accogliere, con una solerzia che merita di essere segnalata, un concetto che solo di recente è stato affacciato da una parte della dottrina di diritto internazionale in applicazione del principio della pluralità degli ordinamenti giuridici: il concetto per cui alcuni organismi creati per effetto di accordi internazionali (come, ad esempio, la Società delle nazioni) costituiscono altrettanti ordinamenti giuridici, distinti sia dall'ordinamento giuridico internazionale sia dai singoli ordinamenti giuridici statuali e comprendenti le norme da cui trae la propria disciplina un complesso di rapporti facenti capo ad individui, in particolare i rapporti fra l'ente ed i suoi impiegati (2). Della astratta legittimità di questo concetto e della sua applicabilità nei riguardi dell'Istituto internazionale di agricoltura siamo pienamente convinti. Tuttavia ci sembrano opportuni alcuni rilievi circa la via battuta dalla Corte di cassazione per giungere all'affermazione dell'esistenza di un autonomo ordinamento giuridico dell'Istituto, cioè, per ripetere le parole della sentenza, del « suo potere di autodeterminazione o di autonomia, che include quello di organizzarsi

(1) Si consultino, a commento di detta sentenza, l'articolo dello stesso estensore di essa, ANDREA FERRARA, *Il rapporto d'impiego nell'Istituto internazionale di agricoltura ed il potere di giurisdizione dello Stato italiano*, in *Riv. dir. pubblico*, 1931, I, pp. 531 segg., nonché la nota dello SCERNI, *Personalità giuridica internazionale ed autonomia normativa*, in *Riv. dir. internaz.*, 1931, pp. 389 segg.

(2) Cfr. BORSI, *Il rapporto d'impiego nella Società delle nazioni*, in *Riv. dir. internaz.*, 1923, pp. 271 segg.; ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, 2a ed., Padova, 1929, pp. 225 seg.; SCERNI, *Saggio sulla natura giuridica delle norme emanate dagli organi creati con atti internazionali*, Genova, 1930; MORBILI, *La sentenza internazionale*, Padova, 1931, pp. 112 seg.; FEDOZZI, *Corso di diritto internazionale*, vol. I, Padova, 1931, pp. 466 segg.

Questo Supremo Collegio ritiene che la sovranità dello Stato italiano, tra i cui attributi è il potere di giurisdizione, non possa esplicarsi in confronto dell'Istituto Internazionale di Agricoltura in quanto tale Ente internazionale eserciti attività diretta alla sua organizzazione ed alla conseguente disciplina dei rapporti impiegatizi. Quindi

e di disciplinare i rapporti di organizzazione nel loro svolgimento normale ed anormale. Questo potere è posto in relazione con la personalità giuridica internazionale di cui, secondo l'affermazione della Corte, l'Istituto sarebbe munito (3). Ora tale affermazione (che costituisce il punto di partenza della tesi della Corte di cassazione, così come l'affermazione contraria aveva costituito il punto di partenza della tesi della Corte di appello (4)), non è così ovvia come la Corte Suprema mostra di ritenere; d'altra parte non costituisce, a nostro avviso, una premessa necessaria del concetto della possibilità di configurare un autonomo ordinamento giuridico interno dell'Istituto.

Quanto al primo punto (personalità o meno dell'Istituto nell'ordinamento giuridico internazionale) occorre tenere distinti due termini che la Corte espressamente identifica: l'Istituto internazionale di agricoltura e l'unione degli Stati che l'hanno creato. Con la convenzione del 7 giugno 1905 gli Stati contraenti si costituirono in unione internazionale amministrativa: in altri termini, per la tutela e la soddisfazione di determinati interessi e di determinati bisogni economici collettivi, posero un complesso di norme internazionali, da cui è risultato un particolare ordinamento giuridico internazionale nell'ambito della più vasta comunità degli Stati. I mezzi con cui le unioni internazionali amministrative perseguono le proprie finalità sono vari. Alcune volte si ricorre alla creazione di organi collettivi, altre volte alla creazione di istituti collettivi. La distinzione fra organo ed istituto in generale riposa sul fatto che, mentre l'attività e la volontà dell'organo valgono giuridicamente come attività e volontà proprie di un soggetto, l'istituto è un ente che non ha lo scopo di far volere o agire il soggetto cui appartiene, ma nel quale sono incardinati individui che esplicano un'attività propria, sebbene nell'interesse del soggetto medesimo (5). In altri termini nell'organo agisce lo stesso soggetto, nell'istituto agiscono degli individui nell'interesse del soggetto (6); più esattamente, tenendo presente il concetto di imputazione giuridica, nel primo si ha attività che il diritto imputa ad un soggetto, nel secondo attività che, sebbene esplicata nell'interesse del soggetto, non è a questo imputata. Ora, nel campo del diritto internazionale, agli organi individuali, che sono organi costituiti dai singoli soggetti e quindi organi la cui volontà ed attività valgono giuridicamente come volontà ed attività di un dato soggetto in confronto ad altri soggetti, si contrappongono gli organi collettivi come quelli che sono costituiti da una collettività di soggetti e la cui volontà ed attività sono dal diritto riferite come proprie a due o più soggetti insieme (7). Correlativamente, in base non più al criterio dell'imputazione giuridica bensì a quello dell'interesse per il cui soddisfacimento sono creati, debbono distinguersi gli istituti individuali dagli istituti collettivi: istituto individuale è quello istituito da un solo soggetto per il soddisfacimento di un interesse ad esso esclusivo, istituto collettivo è invece quello che una collettività di soggetti ha istituito, mediante un accordo internazionale, per il soddisfacimento d'interessi ad essi comuni (8).

In base a questi concetti l'Istituto internazionale di agricoltura appare istituto collettivo degli Stati firmatari della convenzione del 7 giugno 1905: esso costituisce il mezzo attraverso il quale l'unione di Stati sorta da tale convenzione persegue i suoi scopi, e con questa unione non può in alcun modo identificarsi. Attribuire, con la sentenza annotata, all'Istituto internazionale di agricoltura, come in genere a qualsiasi istituto collettivo, la qualifica di unione internazionale amministrativa è

(3) Cfr. A. FERRARA, *op. cit.*, pp. 534 seg.

(4) La sentenza della Corte di appello trovata pubblicata nella *Riv. dir. internaz.*, 1930, pp. 409 segg. con nota di M. SCERNI, nonché in *Tem. romana*, 1930, 299 e riassunta in *Foro it.*, Rep. 1930, voce *Lavoro* (giurisdiz. e proc.), n. 179.

(5) ROMANO, *Corso*, cit., p. 200.

(6) ROMANO, *Corso*, cit., p. 200.

(7) Cfr. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, 3a ed., Roma, 1928, vol. I, pp. 229 e seg.

(8) Per questa distinzione cfr. MORELLI, *op. cit.*, pp. 100 segg.

accoglie il ricorso dell'Istituto Internazionale di Agricoltura, e, dichiarato il difetto di giurisdizione dello Stato italiano, elimina, per assorbimento, il compito di identificare e di designare l'organo giurisdizionale competente in relazione al ricorso dell'impiegato Profili.

L'Istituto Internazionale di Agricoltura, che ripete la

altrettanto erroneo che identificare l'organo collettivo con l'unione degli Stati che lo hanno istituito e per i quali agisce.

Mentre di una personalità internazionale dell'organo collettivo non può neppure lontanamente parlarsi, è lecito porre il problema della personalità internazionale dell'istituto collettivo, come è lecito porre il problema della personalità internazionale dell'unione degli Stati che l'ha istituito. Ma, per la rilevata contrapposizione fra unione e istituto, si tratta di due problemi che vanno tenuti assolutamente distinti. Al problema della personalità internazionale delle unioni di Stati riteniamo che possa darsi soluzione affermativa solo a condizione che si concepisca la personalità degli enti collettivi come niente altro che un procedimento tecnico che raccoglie ad unità un complesso di rapporti facenti capo ai singoli membri del gruppo (9). In tal senso e in tal senso soltanto si possono configurare come altrettanti soggetti di diritto internazionale la Società delle Nazioni, le confederazioni di Stati, le unioni internazionali amministrative: in particolare l'unione degli Stati che hanno creato l'Istituto internazionale di agricoltura. Diverso, come si è detto, è il problema della personalità giuridica internazionale dell'Istituto, come tale. Per chi, come noi, concepisce il diritto internazionale come il complesso delle norme poste mediante accordi che, intercedendo fra enti coordinati non sottoposti ad un comune potere, desumono il loro valore obbligatorio esclusivamente dalla norma-base *pacata sunt servanda*, soggetti nell'ordinamento internazionale, che val quanto dire destinatari delle norme di questo ordinamento, possono essere soltanto gli enti fra cui intercedono accordi aventi l'indicata natura (10). Potrebbe quindi riconoscersi la qualità di soggetto di diritto internazionale all'Istituto di agricoltura solo in quanto si dimostrasse la sua partecipazione ad accordi i quali desumano la loro efficacia dalla norma-base dell'ordinamento internazionale: ma è da osservare altresì che, qualora effettivamente l'Istituto addivenisse con altri enti, ad esempio con uno o più Stati, alla formazione di accordi aventi la natura di accordi internazionali, non sarebbe da escludere che esso agisca quale organo collettivo degli Stati che lo hanno istituito e quindi non acquisti per sé la personalità giuridica internazionale.

Ci siamo limitati a questi brevi cenni circa il modo come va posto tanto il problema della personalità internazionale della unione degli Stati che hanno creato l'Istituto quanto quello della personalità internazionale dell'Istituto in sé e per sé, perché, come si è detto, la soluzione di questi problemi non ha diretta rilevanza sulla ben diversa questione consistente nel vedere se l'Istituto costituisca un autonomo ordinamento giuridico. Anzi il primo degli accennati problemi (quello della personalità internazionale della unione degli Stati firmatari della convenzione del 1905) deve rimanere totalmente estraneo alla indagine anche per la sostanziale diversità fra il substrato di fatto della ipotetica personalità internazionale e l'ente che va preso in considerazione per determinare se in esso debba ravvisarsi un autonomo ordinamento giuridico. Quel substrato è l'unione degli Stati, la quale costituisce bensì un ordinamento giuridico, ma un ordinamento giuridico avente il carattere di ordinamento internazionale e vivente nell'ambito della più vasta comunità internazionale quale ordinamento particolare; ordinamento interno può essere invece unicamente l'Istituto, il quale, come si è visto, si differenzia nettamente dall'unione degli Stati che lo hanno istituito. Qui sta, secondo noi, il primo fondamentale errore della tesi che considera la pretesa personalità giuridica internazionale della Società delle Nazioni come condizione necessaria perché possa parlarsi di un ordinamento giuridico interno di essa (11). Infatti la personalità giuridica internazionale non può affermarsi che riguardo alla Società delle Nazioni concepita come unione di Stati, la quale non si identifica certamente con l'eventuale ordinamento giuridico che, sia pure per provvedere alle esigenze della vita di quella unione, disciplina il

(9) Cfr. ANZILOTTI, *Corso*, cit., pp. 143 segg.

(10) Cfr. ANZILOTTI, *Corso*, cit., pp. 112 segg.

(11) Così BORSI, *op. cit.*, pp. 278 seg.

sua origine dalla volontà collettiva di numerosi Stati (Patto di unione) per la tutela e la soddisfazione d'interessi e di bisogni economici collettivi e comuni, è un Ente internazionale, precisamente una Unione internazionale amministrativa. Come ogni Ente, esso ha la sua organizzazione. Riflesso di tale organizzazione è il rapporto d'impiego,

rapporto di servizio dei singoli funzionari ed impiegati. Ma, pur limitando il discorso a quell'unico ente che è l'Istituto internazionale di agricoltura, in sé e per sé considerato, appare egualmente impossibile far dipendere dalla personalità internazionale di esso la sua qualifica di ordinamento giuridico a sé: e ciò per la semplice ragione che, mentre la personalità di un ente dipende unicamente dal modo in cui esso è considerato dalle norme di un dato ordinamento giuridico (per esempio, di quello internazionale), l'identificarsi dell'ente stesso con un ordinamento giuridico a sé dipende dal dato di fatto obiettivo dell'esistenza di un'organizzazione dalla quale emanano norme regolatrici dei rapporti che nella organizzazione stessa hanno vita. Se può dirsi che tutti i subietti di diritto internazionale, in quanto gruppi sociali organizzati, sono altrettanti ordinamenti giuridici, non può dirsi che ogni ordinamento giuridico è un soggetto di diritto internazionale.

Ora, considerando obiettivamente l'Istituto internazionale d'agricoltura, in sé e per sé, indipendentemente dal rapporto in cui esso si trova con l'ordinamento internazionale, constatiamo che esso è un ente organizzato, il quale possiede nel suo seno un complesso di norme per la disciplina dei rapporti necessari alla sua organizzazione. Questa è una semplice constatazione obiettiva della realtà, che resta tale, sebbene in un atto internazionale, e cioè nella convenzione del 1905, si trovino predisposti sia la organizzazione dell'Istituto sia il suo potere di produzione giuridica; ma è quanto basta per desumerne con tutta sicurezza l'affermazione che l'Istituto costituisce un ordinamento giuridico. E si tratta di un ordinamento giuridico autonomo in quanto esso si afferma come indipendente rispetto a qualsiasi altro ordinamento giuridico, cioè in quanto le norme di cui è costituito trovano il fondamento della loro giuridicità nell'ordinamento stesso e non in un ordinamento diverso, in particolare in nessuno degli ordinamenti interni degli Stati firmatari della convenzione del 1905.

II. — Affermata esattamente, sebbene sulla base di argomenti inidonei, l'esistenza di un autonomo ordinamento giuridico dell'Istituto internazionale di agricoltura, dal quale viene in particolare disciplinato il rapporto d'impiego tra l'Istituto medesimo ed i suoi impiegati, l'annotata sentenza passa a confutare il punto della requisitoria del Procuratore generale (12), in cui si manifesta la sostanziale divergenza con la tesi accolta dalla Corte. Il Procuratore generale si pone decisamente sulle tracce del FUSINATO (13), pur accentuando il concetto di ordinamento interno dell'Istituto, che nel FUSINATO si trova ancora allo stato di nebulosa (14). Come il FUSINATO, egli ritiene che le lacune di questo ordinamento, in mancanza di un richiamo espresso o tacito al diritto di altro Stato, debbano colmarsi mediante l'applicazione del diritto dello Stato italiano, dove l'Istituto ha la sua sede, dovendo valere appunto la determinazione della sede come manifestazione di una volontà ricettizia dell'ordinamento di quello Stato. E ciò non solo nel senso che debbano applicarsi le norme materiali dello Stato italiano a tutti i rapporti non regolati dalle norme interne dell'Istituto, ma anche nel senso che, non essendo istituita nell'ordinamento interno di questo una giurisdizione per la realizzazione dei rapporti che nell'ordinamento stesso hanno la loro vita, sia sottinteso parimenti il rinvio alla giurisdizione dello Stato italiano. Assegnata a questo rinvio la funzione di completare il difettoso

(12) Vedine il testo in *Giurispr. it.*, 1931, I, 1, col. 739 segg.

(13) *La personalità giuridica dell'Istituto internazionale d'agricoltura*, in *Riv. dir. internaz.*, 1914, pp. 149 segg.

(14) Per il FUSINATO le persone giuridiche internazionali, quali, secondo la sua tesi, l'Istituto internazionale di agricoltura, sono rette da un diritto internazionale diverso da quello che si suole qualificare diritto internazionale. « C'est un droit qui n'est international que par sa source, et qui doit être constitué chaque fois par les Etats qui créent la personne juridique internationale. La loi de la personne juridique internationale sera donc l'acte international qui l'a constituée, complété, éventuellement, par les Statuts ou les Règlements rédigés en application de cet acte » (*op. cit.*, pp. 153 seg.).

nella sua disciplina normativa astratta, nella sua realizzazione concreta, nelle garanzie di attuazione apprestate ai soggetti dei rapporti relativi. Di Unioni internazionali amministrative, la pratica internazionale conosce due categorie; per talune la organizzazione è affidata ad uno degli Stati che son concorsi a costituirle, per altre la or-

ordinamento interno dell'Istituto, la requisitoria espressamente riconosce che esso verrebbe meno ove l'Istituto medesimo provvedesse direttamente a tale completamento mediante l'istituzione di propri organi giurisdizionali.

Lasciamo da parte la questione se le lacune nel complesso delle norme di diritto materiale esistenti nell'ordinamento interno dell'Istituto vadano colmate mediante l'applicazione, in via sussidiaria, delle norme del diritto italiano ovvero con i procedimenti consueti (analogia, principii generali di diritto) (15) e limitiamoci a considerare quella pretesa lacuna consistente nella mancata istituzione, nell'ordinamento interno dell'Istituto, di un sistema, sia pure rudimentale, di garanzie giurisdizionali. Qui, ci sembra, di lacuna non può parlarsi che dal punto di vista *de jure condendo*, in quanto, ponendosi al di fuori e al di sopra dell'ordinamento dell'Istituto e paragonandolo con gli altri ordinamenti esistenti, si constata che mancano nel primo quelle garanzie per l'attuazione delle norme che si ritrovano, in maggiore o minore misura, in quasi tutti gli ordinamenti giuridici e che hanno raggiunto il massimo grado di sviluppo nei moderni ordinamenti statuali. Ma dal punto di vista *de jure condito*, cioè dal punto di vista dello stesso ordinamento interno dell'Istituto, di lacuna non può assolutamente parlarsi. Se in questo ordinamento il rapporto d'impiego non ha altra garanzia che il ricorso amministrativo, non si può, dal punto di vista giuridico, che constatare che tale è la volontà del diritto obiettivo, qualunque opinione, poi, si abbia, dal punto di vista politico, circa la sufficienza di tale garanzia; ed è assolutamente arbitrario ritenere che l'ordinamento dell'Istituto rinvii, per completarsi e perfezionarsi, ad un ordinamento progredito, utilizzandone l'apparato giurisdizionale, come è arbitrario identificare questo ordinamento con l'ordinamento dello Stato in cui l'Istituto ha la propria sede (16). In realtà chi parla di siffatto rinvio viene inconsciamente a sovrapporre alla ricerca della tacita volontà dell'ordinamento interno dell'Istituto, che si crede di rispettare e di attuare, l'affermazione di esigenze puramente ideali o, quanto meno, della volontà di un ordinamento giuridico diverso; come appunto si fa nella requisitoria là dove si dichiara che: « non è tollerabile che nel territorio del nostro Stato esistano enti, sia pure internazionali, dai quali, in profonda contraddizione col nostro odierno ordinamento di diritto pubblico, si neghi agli impiegati la tutela giurisdizionale ». È quindi da escludersi nella maniera più recisa un rinvio dall'ordinamento interno dell'Istituto alla giurisdizione italiana; per quell'ordinamento non vi è altra garanzia della normale attuazione del rapporto fra l'Istituto ed i suoi impiegati al di fuori di quella istituita dall'ordinamento stesso, cioè la garanzia del ricorso in via amministrativa al Comitato permanente. Ove, pertanto, l'ordinamento dell'Istituto provvedesse ad istituire, sull'esempio della Società delle nazioni, un proprio tribunale amministrativo, si avrebbe creazione di una garanzia giurisdizionale prima inesistente, non già semplice sostituzione di una forma di garanzia giurisdizionale ad un'altra, cioè sostituzione

(15) Cfr. ROMANO, *Corso*, cit., p. 227, il quale ritiene a buon diritto che, soltanto se risulta positivamente che l'ordinamento interno dell'Unione abbia voluto rinviare alla legge di uno Stato particolare, si potrà applicare tale legge.

(16) Certamente si può e si deve ammettere, come ipotesi puramente teorica, che un ordinamento rinvii alla giurisdizione esistente in un altro ordinamento. Ma allora non si ha propriamente determinazione del modo in cui va colmata una inesistente lacuna, bensì posizione di una norma strumentale, la quale attribuisce, per l'ordinamento di cui fa parte, efficacia di realizzazione giuridica agli atti giurisdizionali predisposti dall'ordinamento straniero. Ma tale norma è attributiva di competenza al giudice solo per l'ordinamento che dispone il rinvio, non per quello richiamato: dal punto di vista di questo ordinamento e in difetto di un'attribuzione di competenza operata da una norma di esso, il giudice rimane incompetente. Questo concetto, desunto dalla separazione fra i vari ordinamenti giuridici, sembra che sia sfuggito al Procuratore generale, il quale ha imposto la propria tesi, affermando la competenza dell'autorità giudiziaria italiana (s'intende, dal punto di vista dell'ordinamento italiano), sulla ricerca della tacita volontà dell'ordinamento interno dell'Istituto.

ganizzazione rimane autonoma e chiusa alla ingerenza di qualsiasi Stato della Unione. Il Patto di Unione fornisce la guida per la discriminazione tra le due categorie. L'Istituto internazionale di agricoltura, per suo atto di fondazione (Convenzione 7 giugno 1905, approvata con la legge 16 agosto 1906 n. 475, integrata dal regio decreto 14 aprile 1910 n. 191 che autorizzò la pubblicazione della convenzione medesima) appartiene alla seconda categoria; e su questo punto i cultori di diritto internazionale sono concordi. Dunque trattasi di una Unione autonoma, chiusa, nella sua vita interna, alla penetrazione del potere sovrano di qualsiasi Stato unionista, salvo che essa stessa lo consenta. Con la migliore e più diffusa dottrina, questo Supremo Collegio ritiene che essa sia una persona giuridica internazionale. Come tale, il suo potere di autodeterminazione o di autonomia, che include quello di organizzarsi e di disciplinare i rapporti di organizzazione nel loro svolgimento normale ed anormale, elimina ogni inge-

della giurisdizione interna dell'Istituto alla giurisdizione dello Stato italiano.

III. — Il concetto che l'ordinamento interno dell'Istituto basta a sè stesso ed esclude ogni ingerenza dell'ordinamento statale italiano sia sotto la forma di rinvio alle norme materiali di questo, sia sotto la forma di riconoscimento della giurisdizione italiana, è chiaramente e recisamente affermato nella annotata sentenza. La Corte ne desume senz'altro la conseguenza del difetto di giurisdizione nell'autorità giudiziaria italiana di fronte ai rapporti d'impiego che ricadono nell'organizzazione interna dell'Istituto (17). La illazione è, in sè, perfettamente esatta; ma il processo logico che ad essa conduce deve essere opportunamente integrato, poichè si incorrerebbe in un grave errore se si ritenesse che l'aver dimostrato che un determinato rapporto trova la sua disciplina in un ordinamento giuridico, il quale si presenta, di fronte all'ordinamento dello Stato italiano, come ordinamento autonomo, provvedendo coi mezzi che ha creduto di adottare, alla realizzazione del rapporto stesso, sia sufficiente per escludere che di tale rapporto possa conoscere l'autorità giudiziaria italiana (18). Nè può essere a ciò sufficiente il richiamo alla legge italiana del 16 agosto 1906 n. 475 con cui si rende esecutiva la convenzione del 7 giugno 1905, la quale, agli art. 5 e 8, prevede la facoltà dell'Istituto di emanare regolamenti per la propria organizzazione interna, per il proprio funzionamento e specificatamente per la disciplina dei rapporti con i propri impiegati, poichè da tale legge non può desumersi altro che il riconoscimento dell'autonomia dell'Istituto da parte dello Stato italiano. Ora non è dubbio che un rapporto della vita reale può essere disciplinato giuridicamente da due o più ordinamenti diversi, anche perfettamente autonomi; e può darsi altresì che entrambi questi ordinamenti affermino la competenza degli organi giurisdizionali da ciascuno di essi istituiti a conoscere delle controversie che a quel rapporto si riferiscono. Così una quantità di rapporti che gli ordinamenti statuali stranieri disciplinano, predisponendo altresì i mezzi per la loro realizzazione, vengono nel contempo disciplinati dall'ordinamento statale italiano, il quale afferma pure rispetto ad essi, tutte le volte che siano in determinata guisa collegati con lo Stato italiano, la competenza dell'autorità giudiziaria italiana. Quindi il concetto dell'autonomia dell'ordinamento interno dell'Istituto, dal quale viene disciplinato il rapporto d'impiego con l'Istituto medesimo, non è sufficiente ad escludere la competenza dell'autorità italiana, così come non è sufficiente ad escluderla il semplice fatto che il rapporto controverso trovasi disciplinato dall'ordinamento di uno Stato straniero, anch'esso autonomo rispetto all'ordinamento italiano.

Deve intervenire allora un altro criterio; e questo è dato dalla natura del rapporto. Considerato l'ordinamento interno dell'Istituto, per la sua perfetta autonomia rispetto allo Stato italiano, alla stessa stregua dell'ordinamento interno di uno Stato straniero, il problema della determinazione dei rapporti per cui l'Istituto, quale soggetto di diritto interno italiano, è

(17) Aderisce a tale tesi il FROZZI, *op. cit.*, p. 463

(18) L'influenza decisiva che la Corte Suprema sembra avere riconosciuto al concetto di autonomia trovasi maggiormente accentuata nell'articolo del FERRARA, pp. 535 seg.

renza statale, ogni penetrazione di norme, sostanziali o processuali, dell'ordinamento statale. Tale penetrazione, quando di Unioni internazionali amministrative ad organizzazione autonoma si tratti, è anche possibile se nel Patto di Unione o nei Regolamenti interni si contenga rinvio, per integrazione, a norme di altro ordinamento. Ma nel caso in esame, nè nella Convenzione fondamentale, nè negli Statuti è traccia di simile rinvio. L'ordinamento particolare dell'Istituto deve bastare a sè stesso, nelle sue norme sostanziali e nelle norme che disciplinano la realizzazione coattiva di questi rapporti della sua vita interna, com'è di quelli d'impiego. Le lacune del suo diritto sostanziale si colmano con i mezzi comuni ad ogni ordinamento giuridico autonomo, con la estensione analogica e colla identificazione, in una progressiva astrazione, dei principî generali o generalissimi di diritto. Le lacune che riguardano l'apprestazione di garanzie per la realizzazione dei rapporti, se anormalità si presenti nel loro svol-

o può essere sottoposto alla giurisdizione dei tribunali italiani, si pone negli stessi termini che il problema riguardante la determinazione dei rapporti per cui sono o possono essere sottoposti alla giurisdizione dei tribunali italiani gli Stati stranieri. Il principio che deve servire di guida per la risoluzione di questo problema, è quello indicato dall'ANZILOTTI, per cui il ricorso alla giurisdizione civile contro uno Stato estero presuppone che si tratti di un rapporto per il quale il ricorso è ammesso dalla legge del luogo dove si promuove il giudizio (19). In applicazione di questo principio, va esclusa financo la possibilità dell'esercizio della giurisdizione italiana nei confronti di uno Stato estero in dipendenza di un rapporto d'impiego facente capo allo Stato stesso, appunto perchè il rapporto d'impiego è un rapporto di natura eminentemente pubblicistica, che sfugge alla giurisdizione del giudice ordinario italiano anche nei confronti dello stesso Stato italiano (20). Analogamente deve escludersi l'ammissibilità dell'esercizio della giurisdizione italiana per le controversie relative al rapporto tra l'Istituto internazionale di agricoltura ed i suoi impiegati, trattandosi di rapporto che attiene alla funzione giuridico-pubblica dell'Istituto. Il concetto d'immunità giurisdizionale, il quale non può prospettarsi che riguardo a rapporti su cui l'esercizio della giurisdizione sia astrattamente ammissibile, resta così del tutto fuori discussione (21). L'art. 5 della legge 20 giugno 1930 n. 1075, con cui lo Stato italiano concede le immunità diplomatiche ai funzionari dell'Istituto di prima e di seconda categoria: «limitatamente agli atti che sono chiamati a compiere per ragioni di ufficio e nell'ambito esclusivo delle loro attribuzioni», importa rinunzia dello Stato italiano ad esercitare la giurisdizione nei confronti di individui agenti come organi dell'Istituto, cioè nei confronti dell'Istituto medesimo, per l'attività svolta dall'Istituto come soggetto di diritto privato, ed è quindi, sotto questo riguardo, costitutiva di una vera e propria immunità a favore dell'Istituto stesso. Ma, per quanto concerne gli atti posti in essere dall'Istituto come soggetto di diritto pubblico, quali sono quelli attinenti ai rapporti coi propri impiegati, la legge non innova il diritto preesistente, per cui l'esercizio della giurisdizione italiana era ed è escluso a causa della natura stessa del rapporto (22).

Prof. Avv. Gaetano Morelli
della Università di Urbino.

(19) ANZILOTTI, *L'esenzione degli Stati stranieri dalla giurisdizione*, in *Riv. dir. internaz.*, 1910, pp. 495 segg.

(20) Si veda la sentenza del Tribunale di Napoli del 31 dicembre 1930 (in questo vol., I, 541), con cui si dichiara il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana circa la domanda di indennità di licenziamento proposta da un impiegato addetto ad un Consolato estero per l'adempimento di funzioni di carattere pubblico.

(21) Cfr. SCERNI, in *Riv. dir. internaz.*, 1930, pp. 418 segg.

(22) Cfr. SCERNI, in *Riv. dir. internaz.*, 1930, pp. 425 seg. e 1931, p. 891. Ma non ci pare del tutto giustificato l'appunto che lo SCERNI muove alla Corte Suprema in quanto questa avrebbe riconosciuto diretta influenza, per la soluzione della questione sottoposta al suo esame, alla legge 20 giugno 1930. Sembra infatti che la Corte si sia limitata ad osservare che tale legge ha ormai eliminato ogni possibile dubbio circa la carenza di giurisdizione dei tribunali italiani. Cfr. FERRARA, *op. cit.*, p. 540.

gimento, rimangono tali; non si colmano arbitrariamente, se pure additino il bisogno, per l'ordinamento particolare, di adeguarsi al progresso degli ordinamenti più evoluti. La evoluzione delle garanzie va dal nulla, alla coazione privata, all'intervento dell'autorità che si perfeziona gradatamente fino ad assumere le forme ed il contenuto della garanzia giurisdizionale. La evoluzione è ancora nettamente visibile nei rapporti di diritto pubblico con Enti pubblici, specialmente nei rapporti d'impiego. L'ordinamento giuridico particolare di una Unione amministrativa internazionale può ancora trovarsi in una della fasi meno progredite. Tal'era la stessa Società delle Nazioni prima del 1927, quando le controversie originate dal rapporto d'impiego, in difetto di un organo giurisdizionale per deciderle, avevano soltanto la garanzia del ricorso amministrativo; ma nel 1927 il Tribunale amministrativo fu istituito, senza che nessuno abbia mai ritenuto potesse, prima della istituzione ed in difetto di un tribunale amministrativo, la giurisdizione di qualsiasi Stato conoscere delle controversie originate dall'applicazione del rapporto d'impiego. Tal'è ancora l'Istituto internazionale di agricoltura, meno per insensibilità a modellarsi sugli ordinamenti degli Stati più progrediti, che per prudenza di fronte a dubbi elevati circa la legittimità dell'ingerenza integrativa dei tribunali italiani nelle controversie suddette. Ma ogni dubbio del genere svanito per concessione delle immunità diplomatiche ai delegati ed ai funzionari superiori dell'Istituto nell'esercizio di attività connessa con le rispettive funzioni pubbliche (legge 20 giugno 1930 n. 1075), anche l'Istituto si accinge a percorrere un ulteriore passo nell'ordinamento delle garanzie per l'attuazione dei rapporti d'impiego costituendo un suo Tribunale amministrativo, ad imitazione della Società delle Nazioni che le predette immunità diplomatiche ebbe concesse fin dal suo atto costitutivo (art. 7 del Patto della Società delle Nazioni ed Accordo di Ginevra del 20 settembre 1926 tra la Società delle Nazioni ed il Consiglio federale svizzero). Attualmente, il rapporto d'impiego presso l'Istituto internazionale di agricoltura ha soltanto una difesa amministrativa; difetta forse di una vera difesa giurisdizionale. L'impiegato può soltanto presentare ricorso al Comitato Permanente che è poi l'autore del provvedimento impugnato. Si può avere qualsiasi opinione circa la sufficienza di tal difesa nel contenzioso impiegatizio dell'Istituto, anche tenuto conto della elevata sensibilità del cospicuo organo della Unione; comunque, se è evidente il bisogno di un più progredito ordinamento, nulla autorizza l'intervento di una sovranità esterna per esercitarvi il suo potere di giurisdizione, quando la iniziale organizzazione contenziosa interna escluda la volontà dell'Istituto di accettare quella dello Stato che l'ospita.

Adunque il carattere dell'Istituto, la portata del Patto di unione circa la sua completa autonomia, l'attributo di tale autonomia di potersi dare organizzazione e di regolare i relativi rapporti, normali o litigiosi, attributo consacrato anche in norma di diritto pubblico interno italiano (art. 5 e 8 della legge 16 agosto 1906 n. 475 con cui fu conferita all'Istituto la facoltà di emanare regolamenti per la propria organizzazione interna, per il proprio funzionamento e specificamente per la disciplina dei rapporti con i propri impiegati); mettono in chiarissima luce il principio, che questa Corte adotta, secondo cui, di fronte ai rapporti d'impiego, che ricadono nella organizzazione interna della Unione Internazionale, voluta, come l'Istituto internazionale di agricoltura, perfettamente autonoma ri-

spetto a tutti ed a ciascuno degli Stati Unionisti, è esclusa la ingerenza della sovranità statale anche nella sua funzione giurisdizionale, indipendentemente da ogni considerazione sulle forme di organizzazione e sugli istituti di giustizia amministrativa interna che la Unione abbia saputo o voluto adottare.

Per questi motivi, cassa senza rinvio ecc.

CORTE DI CASSAZIONE DEL REGNO.

Sezione III civile; udienza 4 maggio 1931; Pres. PIOLA CASELLI P., Est. LENER, P. M. CIPOLLA (concl. diff.); Borrelli (Avv. GIGLIOTTI) c. Com. Paduli (Avv. NICOTRA).

(Sent. denunciata: App. Napoli 10 maggio 1926)

Responsabilità civile — Opere occorrenti per rimuovere il danno — Autorizzazione a compierle data al danneggiato — Inesecuzione delle opere stesse — Responsabilità per i danni successivi (Cod. civ., art. 1151, 1225).

Qualora il danneggiato sia stato autorizzato dal magistrato ad eseguire le opere necessarie per rimuovere le cause del danno, l'inesecuzione di esse importa lo esonero del danneggiante da ogni responsabilità per i danni successivi, se l'autorizzazione fu data al primo dietro istanza di lui stesso. (1)

Se lo fu, invece, d'ufficio, resta integra la responsabilità dell'autore del danno, salvo il caso di dolo o colpa grave del danneggiato. (2)

La Corte, ecc. — Con il ricorso in sostanza, si solleva la seguente questione: se l'autorizzazione, data, con sentenza di condanna, al danneggiato da atto illecito, di eseguire direttamente (a spese dell'autore del danno, in caso di inesecuzione da parte di costui, e nel termine stabilito), le opere occorrenti per rimuovere la causa del danno, esoneri l'autore stesso dalla responsabilità per gli ulteriori danni derivati dal mancato compimento di dette opere.

Ritiene in proposito questa Corte che, se, (come nella specie della sentenza 20 maggio 1927, ricorso Comini, invocata dal resistente), l'autorizzazione fu data ad istanza del danneggiato a termini dell'art. 1220 cod. civ., e questi si trovava nella possibilità di eseguire le opere indicate, il danneggiante sia esonerato da ogni responsabilità per i danni futuri. Di vero il danneggiato, per effetto di un atto della sua volontà ha trasformato il suo diritto verso il danneggiante in un semplice credito, oltreché per il risarcimento dei danni già verificati, per il rimborso delle spese occorrenti ad impedire che cotesti danni futuri abbiano a verificarsi.

Ma se, invece, l'autorizzazione fu concessa *officio iudicis*, allora essa importa una semplice facoltà e non un dovere giuridico, il cui inadempimento, in quanto violi l'altrui diritto, costituisca a sua volta, atto illecito. È facoltà di scelta, o di fare o di essere indennizzato dal-

(1-2) Non ci risultano editti precedenti e specifici sulla distinzione posta dalla sentenza che pubblichiamo. Le due sentenze della Suprema Corte del 22 marzo 1926, 20 maggio 1927, ricordate in questa che riferiamo, trovansi riassunte nel nostro *Repertorio* del 1926, voce *Responsabilità civ.*, n. 440 e in quello del 1927, voce *Obbligazioni e contratti*, n. 275.