

nel pubblico impiego la natura del rapporto è qualificata dall'atto che lo costituisce (Sez. V, 27 settembre 1960 n. 682), il primo motivo di ricorso, concernente la pretesa alle due indennità di preavviso e di anzianità, è infondato. Invero le indennità connesse alla cessazione del rapporto d'impiego non spettano all'impiegato non di ruolo di un Ente pubblico che sia stato precariamente assunto per far fronte ad una esigenza destinata a cessare e il cui momento di cessazione abbia appunto funzionato da termine finale del rapporto (da ultimo, Sez. V, 17 dicembre 1960 n. 875).

2. Per quanto concerne il secondo ed il quarto motivo, giova ricordare che le questioni relative al risarcimento del danno per mancata applicazione delle provvidenze assicurative, nei riguardi dei pubblici dipendenti, non attengono al rapporto di impiego, ma ne rappresentano una conseguenza ulteriore; pertanto, la soluzione delle controversie relative a tali questioni — sia che riguardino l'*an debeat*, sia che si riflettano sul *quantum debeat*, esula dalla competenza del giudice amministrativo (da ultimo, Sez. V, 27 settembre 1960 n. 682).

Conseguentemente, non merita censura la decisione della G.P.A., che, al riguardo, ha rettamente dichiarato il proprio difetto di giurisdizione sul preteso diritto del ricorrente ad ottenere il risarcimento del danno per la mancata assicurazione di vecchiaia o mancata iscrizione alla Cassa sanitari.

3. Anche le questioni poste con il terzo motivo, con cui la decisione impugnata viene censurata riguardo alla omessa corresponsione di indennità per riposo settimanale, si risolvono semplicemente richiamando i criteri affermatasi nella consolidata giurisprudenza di questo Consiglio.

È stato, infatti, più volte affermato che l'art. 36 Cost. fissa soltanto principî program-

matici e che non esiste, nell'ambito del pubblico impiego un principio che riconosca un diritto inderogabile del lavoratore al riposo settimanale (Sez. V, 16 gennaio 1953 n. 19; 7 giugno 1957 n. 382); sicchè, in mancanza di una precisa norma al riguardo, il dipendente non può pretendere la corresponsione di speciali indennità per non avere fruito di tale riposo in costanza del rapporto d'impiego, sia pure sotto il profilo della prestazione di lavoro straordinario, poichè il compenso per tale prestazione non spetta ai pubblici dipendenti quando questa non sia stata preventivamente autorizzata dall'Amministrazione, anche se la prestazione stessa possa ritenersi una necessaria conseguenza del particolare compito affidato all'impiegato (Sez. V, 28 gennaio 1961 n. 36).

Ugualmente priva di fondamento è la pretesa al compenso sostitutivo di ferie non godute, in quanto il diritto a tale compenso può ritenersi sussistente solo quando sia previsto espressamente da apposita norma: siffatta norma, dove esiste nel sistema del pubblico impiego, ha carattere eccezionale, e, come tale, non può applicarsi al di fuori dei casi da essa tassativamente previsti (Sez. VI, 23 novembre 1960 n. 988). Il diritto alle ferie è stato riconosciuto in materia di rapporti privati, dal r.d.l. 13 novembre 1924 n. 1825 e successive disposizioni, tra cui l'art. 2109 c.c.; ma i principî della legislazione sul lavoro privato non trovano applicazione nel pubblico impiego, dove la concessione delle ferie è subordinata alle necessità del servizio, con esclusione del diritto ad un compenso sostitutivo (Sez. V, 26 aprile 1958 n. 271; 7 marzo 1959 n. 101).

Ne consegue che il ricorso deve essere respinto. Sussistono peraltro ragioni d'equità per compensare le spese del presente grado di giudizio.

219 - Sez. V — 27 maggio 1961 — Pres. Gallo — Est. Bruno — De Donato (avv. Porto, Lonero) c. Comune di Terlizzi (non cost.) e con l'intervento del Consiglio naz. dei geometri (avv. Carrara).

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo - Intervento - *Ad adiuvandum* - Ammissibilità - Fattispecie in tema di intervento del Consiglio nazionale dei geometri. Professionisti - Geometri - Competenza in materia edile. (R.d. 11 febbraio 1929 n. 274, art. 16, lett. m).

Il Consiglio nazionale dei geometri è legittimato ad intervenire ad adiuvandum in un giudizio instaurato da un cittadino per ottenere l'annullamento di un provvedimento col

quale sia stato negato l'esame, ai fini di una richiesta di licenza edilizia, di un progetto di costruzione redatto e firmato da un geometra, sul presupposto che la redazione del progetto stesso non rientrasse nella competenza degli appartenenti a tale categoria professionale (1).

I geometri sono abilitati, in materia edile, alla progettazione, alla direzione e alla vigilanza di « modeste costruzioni civili ».

Per ottemperare l'obbligo di cui al penultimo comma dell'art. 36 del t.u. 26 giugno 1924 n. 1054, il ricorrente ha depositato, a corredo del ricorso, sia la lettera 20 luglio 1954 n. 9265, del Sindaco di Terlizzi, a lui indirizzata, sia quella 1° luglio 1954 n. 7371, dello stesso Sindaco, diretta alla Signora De Vanna. In quest'ultima lettera (la prima in ordine di tempo) il Sindaco comunicava alla De Vanna — proprietaria del suolo in Via Verdi, per incarico della quale il ricorrente aveva compilato il progetto per la costruzione

(1) La Sezione ha ribadito, quanto alla legittimazione degli ordini professionali e dei collegi nazionali a stare in giudizio, i principi affermati nella sua precedente decisione 27 febbraio 1954 n. 194, *Cons. Stato* 1954, I, 202.

Segue una nota del prof. ALBERTO ROMANO.

In tema di intervento nel processo amministrativo.

1. In ordine alla definizione dell'interesse che legittima l'intervento, la decisione annotata non si discosta sostanzialmente dal consolidato orientamento giurisprudenziale; come è noto, tale interesse è delineato nei suoi contorni, quasi graficamente: esso, da un lato, deve essere più marcato di quello che ha la generalità, nei confronti della legittimità degli atti amministrativi; dall'altro, deve avere una consistenza minore di quello che legittimerebbe il ricorso in via autonoma. La nozione che risulta dalla fissazione di questo doppio limite è abbastanza vaga, e quindi, per di più, di difficile applicazione pratica ad una casistica che dal canto suo offre una gamma assai svariata di sfumature (1).

Le maggiori incertezze, naturalmente, riguardano la linea di demarcazione tra interesse che legittima il ricorso, e interesse che legittima l'intervento: qui, alle difficoltà che derivano dalla estrema multiformità delle singole ipotesi concrete, si aggiungono fondamentali dubbi teorici. La dottrina precisa maggiormente la distinzione proponendo delle definizioni positive, da sostituirsi al criterio adottato dalla giurisprudenza, il quale, per così dire, è meramente quantitativo; in tal modo, l'accento viene posto soprattutto sui caratteri di attualità, immediatezza e personalità, che tradizionalmente sono richiesti per l'interesse a ricorrere, e che viceversa non sarebbero necessari per l'interesse a intervenire (2). Ciò nonostante, la materia rimane sempre dominata dalla nozione di interesse che legittima il ricorso, e quindi non si riesce ad eliminare tutti i riflessi dei dubbi che attualmente investono in larga misura tale concetto.

La giurisdizione amministrativa si trova oggi a fronteggiare pressanti esigenze, le quali fanno risultare inadeguati gli schemi tradizionali: le incidenze sempre maggiori dell'azione amministrativa in un campo, come è quello economico, in cui le interdipendenze sono praticamente infinite, l'imponente sviluppo delle organizzazioni rappresentative di interessi, tendono ad allentare la connessione dell'interesse a ricorrere con i caratteri di attualità, immediatezza e personalità, o per lo meno a modificare il significato di questi termini (3). A questi problemi funzionali si sovrappongono, poi, sul piano dogmatico, le note dispute dottrinali: che cosa esattamente sia l'interesse che si tutela mediante il ricorso, è domanda che nella nostra letteratura non trova risposta; per meglio dire, ne trova troppe, il che, appunto, equivale a non trovarne nessuna (4).

(1) Cfr.: NIGRO, *In tema di intervento volontario nel processo amministrativo*, in questa *Rivista* 1951, I, 1, 286; v. anche le considerazioni di FORTI, in nota ad una decisione che, seppur ormai remota, è comunque assai significativa delle incertezze in materia: Sez. V, 14 aprile 1937, *Foro it.* 1937, III, 171.

(2) In questo senso, soprattutto GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, 3a ed., Padova 1954, 245, 246.

(3) Per le nuove esigenze che deve oggi affrontare la giurisdizione amministrativa, cfr. le penetranti osservazioni di SASSOLI, *Per una più piena realizzazione dello Stato di diritto*, *Stato soc.* 1960, 8.

(4) Per lo stato della dottrina sull'oggetto del giudizio nel processo amministrativo, cfr. la nostra *Giurisprudenza nel processo amministrativo*, Milano 1958, 217 ss.

di un vano a pianterreno — che la Commissione edilizia, riunitasi il 26 giugno 1954, non aveva « preso in esame il progetto perchè firmato da un geometra, nella competenza del quale non rientra la costruzione in oggetto ».

Nella lettera 20 luglio 1954 n. 9265, in risposta a richiesta di informazioni rivolta al

Comune dal ricorrente in ordine all'esito del progetto, il Sindaco faceva al ricorrente stesso (secondo comma della lettera) comunicazione analoga a quella contenuta nella lettera alla Signora De Vanna, premettendo la considerazione (della quale non è traccia alcuna nella lettera 1° luglio all'interessata, signora

Le incertezze accennate riguardano, anzitutto, la maggiore o minore ampiezza dell'area, entro la quale può venire delineato l'interesse che legittima l'intervento; esse, peraltro, possono anche arrivare ad investire l'esistenza stessa di un ambito del genere, almeno secondo l'impostazione del problema accolta dalla giurisprudenza; tale impostazione, infatti, postula un presupposto indefettibile: che non vi sia coincidenza tra interesse di fatto specifico, cioè differenziato da quello della generalità, e interesse tutelato dalla norma, anche se solo indirettamente: solo quest'ultimo avrebbe carattere di interesse legittimo, e solo esso, perciò, sarebbe tutelabile mediante ricorso. Questa non identità è effettivamente sostenuta da parte della dottrina, e soprattutto è affermata dalla giurisprudenza compatta, con una sicurezza che non ammette dubbi; ciò nonostante essa è tutt'altro che indiscussa: anche sotto questo profilo la nozione di interesse legittimo è incerta. Per quel che riguarda l'intervento, sono evidenti le incidenze: se cade il presupposto, viene travolta l'intera costruzione. Proprio la fattispecie decisa dalla pronuncia annotata è significativa: tra le varie definizioni di interesse legittimo, non sono poche quelle in base alle quali l'interveniente sarebbe stato legittimato a presentare ricorso.

2. Le incognite della distinzione tra interesse che legittima il ricorso e interesse che legittima l'intervento, allo stato attuale, sono quindi ineliminabili sul piano teorico; è lecito domandarsi, però, se esse incidano effettivamente sul piano pratico. Sotto questo profilo, il problema di delineare la distinzione sorge per la fermezza con la quale la giurisprudenza esclude che il titolare di un interesse che legittimerebbe (di solito: avrebbe legittimato) la proposizione del ricorso, possa limitarsi ad intervenire in un giudizio promosso da altri. In questa affermazione, la preoccupazione che altrimenti possa eludersi la perentorietà del termine per il ricorso è evidente, e anzi di frequente esplicitamente denunciata. Proprio su questo punto, peraltro, la dottrina si è mostrata assai critica (5).

Anzitutto, si è osservato (6), non è detto che l'intervento debba avvenire a termine scaduto: a parte l'ipotesi di scuola, in cui l'intervento si verifichi nei sessanta giorni originari, bisogna ricordare il caso nel quale l'atto venga comunicato agli interessati in epoche diverse; senza contare, poi, le materie di giurisdizione esclusiva, nelle quali alla decadenza si sostituisca la prescrizione.

Ma soprattutto non sono chiare le ragioni che impedirebbero di intervenire a termine scaduto chi avrebbe potuto ricorrere; a prima vista, i motivi potrebbero essere ricercati in due direzioni: nell'influenza che potrebbe svolgere nel giudizio chi tempestivamente non lo ha iniziato, e negli effetti che il giudicato avrebbe nei suoi confronti, come parte in causa.

Quanto al primo punto, però, ben diversa è la posizione dell'interveniente, rispetto a quella del ricorrente: egli non ha nessuno dei poteri processuali che spettano a quest'ultimo, tanto che da taluno è stato perfino negato il suo carattere di parte (7). La perdita di tali poteri può ben considerarsi sanzione sufficiente per aver lasciato trascorrere inutilmente il termine; ad ogni modo, l'interveniente può fare talmente poco, che non si vede come la sua azione possa essere considerata come elusione del termine stesso (8).

Quanto al secondo punto, la teoria dei limiti soggettivi di efficacia del giudicato nel processo amministrativo è delineata, oggi, in modo indipendente dalla teoria delle parti; almeno secondo la opinione che pare dominante, essa è anzi ancorata obiettivamente agli effetti dell'annullamento dell'atto impugnato (9): se questo incide nella sfera giuridica di più soggetti, anche il suo annullamento ha il medesimo ambito di efficacia, prescindendo completamente da chi è stato e chi non è stato parte nel giudizio; s'intende, che perchè ciò avvenga è necessario che l'atto dall'efficacia plurisoggettiva abbia effettivamente una sua inscindibile individualità, e non risulti invece dalla

(5) Molto citata è la notazione di « eccessivo » che l'interveniente rivolse a tale orientamento giurisprudenziale (*Corso di diritto amministrativo*, ristampa con note di aggiornamento, Padova 1960, 780).

(6) Cfr. NIGRO, *op. cit.*, 283, 284, con riferimento all'intervento in via principale.

(7) D'ALESSIO, *Le parti nel giudizio amministrativo*, Roma 1915, pp. 81-82.

(8) Cfr. NIGRO, *op. cit.*, 284, 285.

(9) Per lo stato della dottrina sui limiti di efficacia del giudicato amministrativo, cfr. nostra *Pregiudizialità*, *cit.*, 372 ss.

De Vanna) dell'esistenza di un progetto generale redatto dall'ing. G. Gadaleta ed approvato dalla Commissione edilizia in data 17 dicembre 1926, al quale l'interessata avrebbe dovuto uniformarsi.

Va subito rilevato che l'impugnazione è circoscritta all'unica causale — enunciata dal Sindaco all'interessata — dell'impedimento

che l'Amministrazione aveva ritenuto preclusivo dell'esame del progetto: l'incompetenza professionale dei geometri alla redazione di un progetto, quale quello della costruzione edilizia per la quale ella aveva chiesto la licenza. È pertanto del tutto estranea alla controversia posta col ricorso la considerazione relativa all'esistenza del progetto Ca-

unione solo formale di una pluralità di provvedimenti singoli. Se si applicano questi noti principi alla materia in esame, risulta chiaro che l'intervento non spiega nessuna rilevanza sui limiti del giudicato: se l'atto impugnato è inscindibile, il suo annullamento si riverbera sull'interveniente, indipendentemente dalla proposizione dell'intervento (10); se viceversa l'atto è scindibile, l'intervento effettivamente non è ammissibile, ma per una ragione del tutto diversa: ossia, perchè concerne un atto, che sostanzialmente è diverso da quello impugnato.

3. Appena si approfondisce un po' l'indagine, le questioni che sorgono in materia di intervento si moltiplicano: quella relativa al grado di interesse necessario, è la più frequentemente considerata, ma non è la sola. In complesso, l'intero istituto appare scarsamente definito, specie nelle sue implicazioni più generali: per esempio, sono piuttosto rari i tentativi di tracciare un profilo che inquadri unitariamente l'intervento a lato del ricorrente con quello a lato del resistente (11). Le incertezze che si incontrano in tutta la materia, anzi, sono in realtà il riflesso di ben più vaste lacune: è l'intera teoria delle parti nel processo amministrativo che oggi non c'è, e la sua mancanza si fa sentire sotto molti profili (12). Purtroppo, ora come ora mancano le stesse basi necessarie per tentare la costruzione: troppo stretta è la connessione con il problema dell'oggetto del giudizio, ancora non risolto con convinzione generale. Finchè non si stabilisce se il processo amministrativo verte sulla legittimità dell'atto oppure sulla lesione di un interesse; se questo interesse è del privato, o dell'amministrazione, oppure ha un carattere genericamente pubblico; se è di fatto oppure ha consistenza di situazione giuridica soggettiva; finchè non è chiarito tutto questo, dunque, non è possibile neppure impostare il problema della individuazione dei soggetti di quello che i processualisti civilisti chiamerebbero rapporto giuridico sostanziale; dato e non concesso, poi, che nel processo amministrativo un tal rapporto ci sia, e non si debba parlare genericamente di una situazione oggettiva sostanziale (13).

Il quadro tracciato può sembrare troppo pessimistico. Il fatto è che nel processo amministrativo, approfondendo i termini di una questione, anche marginale, si arriva presto ai principi fondamentali, e a quel punto il discorso si fa malsicuro. Non che le costruzioni teoriche di base non ci siano: tutt'altro; come si accennava prima, ce ne sono troppe, e la dottrina è corrispondentemente frammentata; s'impone spontaneo il paragone con la ben diversa compattezza della dottrina del processo civile, pure sempre tradizionalmente divisa da profonde dispute sui problemi fondamentali.

Comunque, stando così le cose, ogni analisi approfondita di qualsiasi aspetto del processo amministrativo, trova un suo preciso limite: il condizionamento a certe premesse, le quali, qualunque esse siano, nella generalità dei casi sono troppo discusse: non si saprebbe immaginare esempio più significativo della teoria delle parti (14). Si è creata così una strana situazione bloccata; probabilmente, essa affonda le sue radici in una crisi di crescita della elaborazione di questo ramo del diritto; se ciò è vero, la sua soluzione si avrà spontaneamente, quando la teoria del processo amministrativo arriverà alla maturità.

ALBERTO ROMANO

(10) Per la connessione tra il problema dei limiti soggettivi del giudicato e l'intervento, v. già D'AUDINO, *L'intervento adesivo nel procedimento giurisdizionale davanti al Consiglio di Stato*, *Foro amm.* 1926, I, 1, 30, 31.

(11) Tra tali rari casi, v. però la costruzione di GUICCIARDI, *Sulla nozione di controinteressato*, *Giur. it.* 1948, III, 101 ss.

(12) Per quel che riguarda lo speciale procedimento per l'esecuzione del giudicato, v. ora la messa a punto di CANNADA-BARTOLI, *Appunti sul contraddittorio nel processo ex art. 27 n. 4 della legge sul Consiglio di Stato*, *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1960, 1553 ss.

(13) Cfr. nota 4.

(14) Per analisi monografiche del problema delle parti sul processo amministrativo, oltre alla già citata opera del D'ALESSIO, v.: DEL PRETE, *Studi sul litisconsorzio nel diritto amministrativo*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza*, Università di Bari, vol. V della nuova serie (1942), pag. 81 ss.; ALBINI, *Il processo amministrativo con pluralità di parti*, in *Studi parmensi*, anno IV (1954), 143 ss.

daleta, approvato dalla Commissione edilizia poco meno di un trentennio prima e all'obbligo, che ne sarebbe derivato alla proprietaria del suolo, di uniformarsi. L'adduzione di tale considerazione, nella lettera del Sindaco al progettista De Donato, nulla aggiunge al contenuto del provvedimento, che — formatosi con la deliberazione 26 giugno 1954 della Commissione edilizia, fatta propria dall'Amministrazione con la comunicazione datane con la lettera 1° luglio 1954 alla proprietaria interessata — si concreta nel rifiuto di prendere in esame il progetto, perchè redatto e firmato da un geometra.

Da quanto innanzi rilevato, consegue l'ammissibilità dell'intervento in giudizio del Consiglio nazionale dei geometri. Trattasi di intervento *ad adiuvandum*, al quale l'interventore, ad avviso del Collegio, appare legittimato, sia per la sussistenza di un interesse della categoria professionale dei geometri — ben distinto e diverso, in quanto generico e minore, da quello personale e diretto del ricorrente — alla soluzione della questione, attinente ai limiti dell'attività professionale degli appartenenti alla categoria, nel senso proposto dal ricorrente stesso, sia in relazione al disposto del d.l. 23 novembre 1944 n. 382, in riferimento all'art. 1 del r.d.l. 24 gennaio 1924 n. 103. Valgono, quanto alla legittimazione degli Ordini professionali (e, correlativamente — per le categorie professionali dei diplomati — dei Collegi nazionali) a stare in giudizio per questioni del genere, i principi affermati nella decisione 27 febbraio 1954, n. 194, di questa Sezione.

Il primo motivo del ricorso appare fondato.

Per l'art. 16, lett. m), del regolamento approvato col r.d. 11 febbraio 1929 n. 274, i geometri sono abilitati, in materia edile, alla progettazione, alla direzione e alla vigilanza di « modeste costruzioni civili ». Con circolare 30 maggio 1948/61-A, il Ministero dei Lavori Pubblici precisava che per modeste costruzioni civili vanno intese « quelle che ab-

biano una cubatura non superiore ai millecinquacentometri cubi in due piani, compreso il pianterreno più il seminterrato, riferendosi il volume predetto alla parte di costruzione fuori terra, sino alla linea di gronda ».

Dal progetto e dalla relazione tecnica, a suo tempo presentati al Comune di Terlizzi dal ricorrente per incarico della De Vanna — e dei quali è stata prodotta copia, a corredo del ricorso — risulta trattarsi di progettazione di unico vano a piano terreno, della superficie di mq. 45 da adibirsi a magazzino, con espressa esclusione della destinazione ad abitazione. Tenuto conto dell'altezza prevista nel progetto, il volume della costruzione risulta non superiore a metri cubi duecentosettanta, cioè di gran lunga inferiore alla cubatura, indicata nella citata circolare ministeriale quale limite massimo, oltre il quale non può ravvisarsi il carattere di modesta costruzione civile, ai fini della menzionata norma regolamentare. Sia per la piccola cubatura, sia per le altre caratteristiche, l'opera progettata dal ricorrente per conto della signora De Vanna rientrava, manifestamente, tra le modeste costruzioni civili di cui alla norma stessa. E a nulla rileva la circostanza, ricordata nella lettera 20 luglio 1954 del Sindaco al ricorrente, che la cubatura della costruzione prevista nel progetto del 1926 era di oltre 2400 metri cubi: trattasi di una divagazione, riferentesi ad un elemento del tutto estraneo alle caratteristiche della costruzione progettata dal ricorrente, le quali costituivano — esse ed esse sole — gli elementi da assumere a base per ravvisare se la progettazione eccedesse i limiti della competenza professionale del geometra.

Stante la fondatezza del primo motivo, appare inutile la disamina del secondo. Il ricorso va accolto annullando l'impugnato provvedimento.

Le spese del giudizio possono compensarsi.

217 - Sez. V — 20 maggio 1961 — Pres. Gallo — Est. De Marco — Associazione commercianti della provincia di Bologna (avv. Dallari) c. Ministro per l'industria e commercio (Avv. Stato Foligno) e Prefetto di Bologna (non cost.).

Atto amministrativo - Competenza - Attribuzioni dell'Amministrazione in una determinata materia - Ripartizione ad opera del legislatore fra Autorità centrale ed Autorità locali - Competenza esclusiva di queste ultime - Ammissibilità.

Giustizia amministrativa - Provvedimento definitivo - Implicito - Atti del Prefetto in tema di costituzione delle Commissioni di mercato.
(L. 25 marzo 1959 n. 125, art. 7).