

# RASSEGNA

## ELL'AVVOCATURA DELLO STATO



*Pubblicazione bimestrale di servizio*

ROMA  
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO  
1968

## ABBONAMENTI

ANNO ..... L. **7.500**  
UN NUMERO SEPARATO ..... » **1.300**

*Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:*

**LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI, 10 - ROMA**  
c/c postale 1/40500

---

***Stampato in Italia - Printed in Italy***

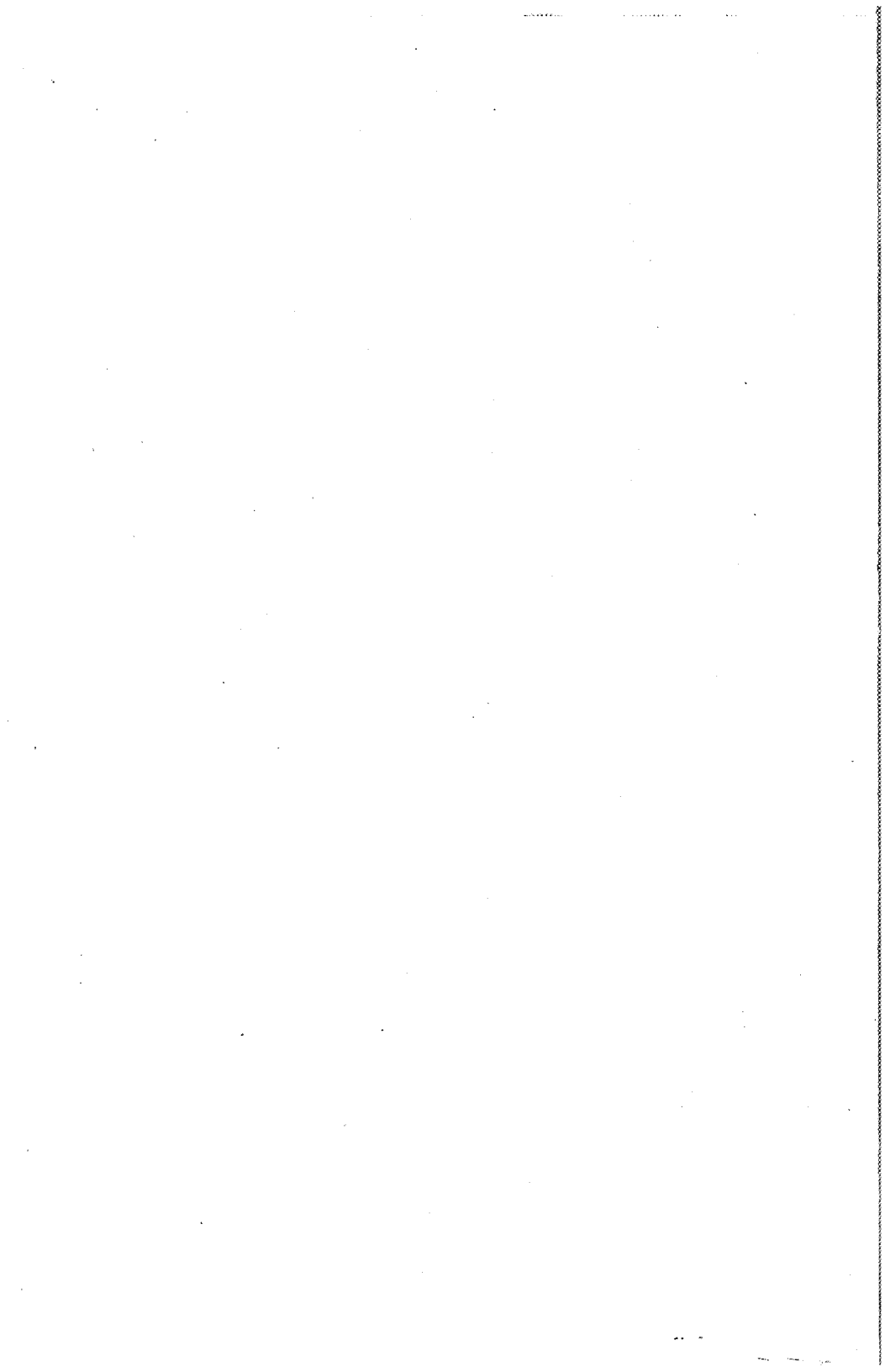
Autorizzazione Tribunale di Roma - Decreto n. 11089 del 13 luglio 1966

(7213396) Roma, 1968 - Istituto Poligrafico dello Stato P.V.

*Con questo numero le sezioni, terza e sesta, vengono curate rispettivamente dai colleghi avv. PIETRO DE FRANCISCI e FRANCESCO CARUSI.*

*Ai colleghi GIUSEPPE DEL GRECO che lascia l'incarico e FRANCESCO CARUSI che lascia la sezione terza per assumere la cura della sezione sesta, va il più vivo ringraziamento per la proficua attività svolta, nella certezza che essi continueranno a dare, anche in avvenire, al periodico la loro migliore collaborazione.*

LA REDAZIONE



# INDICE

## Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE . . . . .	pag.	1
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE . . . . .	»	17
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA CIVILE . . . . .	»	42
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA . . . . .	»	71
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA . . . . .	»	76
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE . . . . .	»	118
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA PENALE . . . . .	»	146

## Parte seconda: QUESTIONI - RASSEGNE - CONSULTAZIONI - NOTIZIARIO

QUESTIONI . . . . .	pag.	1
RASSEGNA DI DOTTRINA . . . . .	»	7
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE . . . . .	»	10
CONSULTAZIONI . . . . .	»	18
NOTIZIARIO . . . . .	»	31

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:  
UGO GARGIULO

Le sezioni della parte prima sono curate, nell'ordine, dagli avvocati:  
Michele Savarese, Benedetto Baccari, Pietro De Francisci, Ugo Gargiulo,  
Mario Fanelli, Franco Carusi, Antonino Terranova

Le rassegne di dottrina e legislazione dagli avvocati:  
Luigi Mazzella e Arturo Marzano

## ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

LA REDAZIONE, <i>Note sul contenzioso dei pubblici appalti</i> . . .	II,	1
G. DE PAOLA, <i>Osservazioni in tema di approvazione dei contratti sottoposti al regime di contabilità</i> . . . . .	I,	19
P. DI TARSIA, <i>Ingiunzione fiscale: questioni vecchie e nuove</i> . . .	I,	90
P. DI TARSIA, <i>In tema di diritti della difesa: l'art. 372 c. p. p. e il deposito degli atti dell'istruttoria sommaria</i> . . . . .	I,	146

# INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

## ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITÀ

- Concessione e derivazione - Concessione di grande derivazione per forza motrice - Espropriazione di immobile occorrente per l'esecuzione dei lavori e degli impianti - Prefissione « per relationem » dei termini ex art. 13 leg. 25 giugno 1865, n. 2359 - Legittimità - Sussiste, 122.
- Concessione e derivazione - Concessione di grande derivazione per forza motrice - Espropriazione per p.u. di immobile occorrente per l'esecuzione dei lavori e degli impianti - Proroga del termine di compimento di espropriazione per difficoltà incontrate dal concessionario nelle varie operazioni - Legittimità - Sussiste - Sindacato del Giudice di legittimità della valutazione delle ragioni della proroga - Esclusione - Necessità che la proroga abbia durata non maggiore del termine prorogato - Esclusione, 122.
- Concessione e derivazione - Concessione di grande derivazione per forza motrice - Espropriazione di immobile occorrente per la realizzazione del « franco » o zona di rispetto di un serbatoio - Legittimità - Sussiste, 122.

## AMMINISTRAZIONE DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI

- Contabilità generale dello Stato - Contratti della p. a. - Approvazione - Efficacia retroattiva, con nota di G. DE PAOLA, 19.
- Contabilità generale dello Stato - Contratti della p. a. - Contratto concluso dallo stesso organo competente per l'approvazione - Approvazione implicita - Ammissibilità, con nota di G. DE PAOLA, 19.

## APPALTO

- Appalti di opere pubbliche - Appalti di opere militari - Mancata verbalizzazione della sospensione dei lavori ordinata dall'Amministrazione e dalla successiva ripresa dei lavori medesimi - Riserve dell'appaltatore investenti l'andamento generale dei lavori - Momento e sede di formulazione e di conferma - Verbale di ultimazione dei lavori e conto finale, 126.
- Appalto di opere pubbliche - Appalti di opere militari - Ordine di servizio del direttore dei lavori - Ordine di sospensione dei lavori - Onere della riserva immediata - Presupposto necessario - Verbale di sospensione e ripresa dei lavori, 125.
- Appalto di opere pubbliche - Appalti di opere militari - Ordine di servizio del direttore dei lavori - « Osservazioni » dell'appaltatore - Termine di decadenza - Applicabilità alle « riserve » dell'appaltatore - Esclusione - Differenza fra « osservazioni » e « riserve », 125.
- Appalto di opere pubbliche - Formazione del contratto - Aggiudicazione a seguito di incanto o di liquidazione privata - Natura ed efficacia di atto conclusivo della formazione del contratto - Sussiste, 118.
- Appalto di opere pubbliche - Onere dell'appaltatore di formulazione delle riserve - Funzione e portata - Fatti continuativi - Necessità di immediata formulazione della riserva - Esclusione - Differimento della formulazione della riserva al momento della sottoscrizione del conto finale - Sussiste, 118.
- Appalto di opere pubbliche - Potere discrezionale dell'Amministrazione committente di ordinare la sospensione dei lavori per

proprie « esigenze » - Presupposti e limiti, 126.

- Appalto di opere pubbliche - Svolgimento del rapporto - Difficoltà di esecuzione derivanti da cause preesistenti geologiche, idriche e « simili » non previste dalle parti - Notevole, maggiore onerosità della prestazione dell'appaltatore - Diritto dell'appaltatore ad un « equo compenso » - Concetto di causa preesistente, non prevista dalle parti, rilevante ai fini dell'indennizzo - Fattispecie, 126.
- Appalto di opere pubbliche - Svolgimento del rapporto - Onere della riserva immediata - Presupposto necessario - Regolare formazione del documento contabile nel quale la riserva deve essere iscritta - Mancanza - Procastinazione dell'onere di proposizione della riserva - Sussiste, 125.
- Appalto di opere pubbliche - Svolgimento del rapporto - Riserve dell'appaltatore - Onere di chiarezza - Sussiste, 126.

#### ATTO AMMINISTRATIVO

- V. *Contabilità generale dello Stato*.

#### CASSAZIONE

- Quietanza del deposito per multa - Omessa trascrizione degli estremi sul ricorso e sulla copia notificata - Inammissibilità, 70.
- V. anche *Competenza e giurisdizione*.

#### CIRCOLAZIONE STRADALE

- Contravvenzioni commesse da persone non residenti in Italia - Notifica non obbligatoria - Violazione del diritto di difesa - Esclusione, 6.

#### COLLEGIO AMMINISTRATIVO

- V. *Impiego pubblico*.

#### COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Cassazione - Consiglio di Stato - Decisioni - Sindacato delle Sezioni unite della Corte di Cassazione - Limiti - Questioni di legittimità costituzionale - Irrilevanza sulla questione di giurisdizione - Inammissibilità del ricorso, 36.
- Cassazione - Consiglio di Stato - Decisioni - Sindacato delle sezioni unite della Corte di Cassazione - Limiti - Questioni di legittimità costituzionale - Potere dovere del Consiglio di Stato di pronunziarsi sulla rilevanza e sulla fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale - Motivazione analitica - Eccesso di potere giurisdizionale - Insussistenza, 34.
- Danni di guerra - Indennizzo - Contributo di ricostruzione - Pretesa del privato alla concessione ed alla misura - Interesse legittimo - Giurisdizione del Consiglio di Stato, 36.
- Edilizia economica e popolare - Affitto di alloggi ai militari - Provvedimenti relativi - Competenze della Autorità militare e dell'I.N.C.I.S. - Natura giuridica - Effetti - Giurisdizione del giudice amministrativo, 38.
- Espropriazione per p. u. - Piano regolatore della città di Roma - Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa - Controversia sulla esistenza del potere di espropriazione - Formulazione astratta della inesistenza del potere per esclusione del bene dalla previsione legislativa - Fattispecie - Giurisdizione del Giudice ordinario, con nota di G. PROVENZALI, 26.
- Giurisdizione generale di legittimità del Consiglio di Stato - Presupposti - Conseguenze - Fattispecie, 17.
- Navigazione marittima - Aziende concessionarie dei servizi di trasporto - Contributo straordinario di esercizio - Richiesta di integrazione - Giurisdizione del Consiglio di Stato, 30.



— Obbligazioni a contratti - Guerra - Deliberazioni del Commissario per la liquidazione e la sistemazione dei contratti di guerra - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criterio di discriminazione - Applicabilità dei normali principi, con nota di G. DE PAOLA, 18.

— Questioni di giurisdizione - Poteri della Cassazione in ordine ai presupposti di fatto, 30.

— V. anche *Competenza e giurisdizione, imposte e tasse in genere.*

#### CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

— V. *Acque pubbliche.*

#### CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI

— V. *Friuli - Venezia Giulia, Sicilia.*

#### CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

— Pagamenti di spese - Vizi del procedimento amministrativo - Annullabilità dell'atto - Legittimazione - Fattispecie, 59.

— V. anche *Amministrazione dello Stato.*

#### CONTRATTI AGRARI

— Innovazioni radicali progettate dal concedente - Esclusione della proroga legale - Attuabilità ed utilità generale delle trasformazioni - Preventiva dichiarazione in proposito dell'ispettorato agrario - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 3.

#### CORTE COSTITUZIONALE

— Conflitto di attribuzione tra Stato e Regione - Provvedimento non definitivo di organo statale - Ammissibilità del ricorso, 13.

#### COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

— V. *Circolazione statale, Contratti agrari, Friuli-Venezia Giulia, Matrimonio, Lavoro, Procedimento penale, Sicilia.*

#### DANNI

— V. *Prescrizione.*

#### EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA

— Alloggi Cooperativi - Opere abusive - Ordine di rimozione - Presupposti, 74.

— V. anche *Competenza e giurisdizione.*

#### ENTRATE PATRIMONIALI DELLO STATO

— V. *Imposte e tasse in genere.*

#### ESECUZIONE FISCALE

— V. *Imposte e tasse in genere.*

#### ESPROPRIAZIONE PER P. U.

— Espropriazione - Efficacia traslativa del decreto - Diritto all'indennità - Prescrizione - Termine iniziale, 44.

— Indennità - Indennità pari al valore denunciato ai fini dell'imposta sull'incremento di valore delle aree - Mancato deposito degli interessi - Decreto prefettizio - Illegittimità, 73.

— V. anche *Acque pubbliche, Competenza e giurisdizione.*

#### FRIULI-VENEZIA GIULIA

— Conflitto di attribuzione fra Stato e Regione - Atto di rinvio della legge - Supposta illegittimità del-

l'atto di rinvio - Proposizione del ricorso da parte della Regione dopo 60 giorni della conoscenza delle decisioni di rinvio - Inammissibilità del ricorso, 14.

— Stipendi, assegni, indennità - Ripetibilità di emolumenti non dovuti - Limiti, 75.

## GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

— V. *Competenza e giurisdizione*.

## GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

— Ricorso giurisdizionale - Controinteressato - Atto di nomina di Commissario presso un Ente pubblico - Impugnativa - Posizione del Commissario - È Controinteressato, 71.

— Ricorso giurisdizionale - Controinteressato - Notifica a mezzo posta - Omesso deposito dell'avviso di ricevimento - Inammissibilità, 71.

— Ricorso giurisdizionale - Controinteressato - Notifica presso l'ufficio - Consegna resa a mani proprie, 71.

— Ricorso giurisdizionale - Controinteressato - Nozione, 71.

— V. anche *Competenza e giurisdizione*.

## GUERRA

— V. *Competenza e giurisdizione*.

## IMPIEGO PUBBLICO

— Carriera - Ricostruzione - Necessità di riesame di provvedimento non più impugnabile - Impugnabilità del silenzio - Esclusione, 72.

— Provvedimento disciplinare - Commissione giudicatrice - Partecipazione di componente già pronunciatosi in qualità di inquirente - Illegittimità, 72.

## IMPOSTA DI REGISTRO

— Enunciazione di convenzione verbale - Enunciazione di conferimenti in società di fatto - Momento da considerare ai fini della determinazione dell'imponibile - E quello dell'attuazione dei conferimenti - Accertamento presuntivo in base al patrimonio sociale al momento dell'enunciazione in mancanza di prova contraria inoppugnabile - Legittimità, 76.

— Enunciazione di convenzione verbale - Enunciazione in sentenza - Tassabilità ai sensi dell'art. 62 della legge di registro - Sussiste, 76.

— Superficie - Locazione - Concessione di terreno per costruirvi un impianto di distribuzione di carburanti con annessa stazione di servizio - Configurabilità, anche ai fini tributari, di un rapporto (anomalo) di locazione - Criteri, 99.

## IMPOSTA DI SUCCESSIONE

— Attivo imponibile - Beni siti nel territorio di Trieste - Coacervo con i beni siti in altra parte del territorio dello Stato - Ammissibilità, 85.

## IMPOSTA SULLE SOCIETÀ

— Reddito imponibile - Detrazioni - Imposte iscritte a ruolo posteriormente alla liquidazione o trasformazione delle Società - Sistema della legge n. 603 del 1954, con nota di G. ANGELINI ROTA, 104.

— Reddito imponibile - Detrazioni - Imposte iscritte a ruolo posteriormente alla liquidazione o trasformazione delle società - Sistema del vigente t. u. sulle imposte dirette, con nota di G. ANGELINI ROTA, 105.

## IMPOSTE E TASSE IN GENERE

- Avviso di accertamento di valore - Mancata sottoscrizione della copia notificata - Nullità - Inesistenza, con nota di G. ANGELINI ROTA, 112.
- Competenza e giurisdizione - Estimazione semplice ed estimazione complessa - Criteri distintivi - Controversia sulla individuazione della consistenza dei beni conferiti in una società di fatto - È di estimazione semplice, 76.
- Imposte dirette - Azione giudiziaria - Necessità della preventiva decisione definitiva di una Commissione - Decisione su sole questioni pregiudiziali - Non è sufficiente, con nota di G. ANGELINI ROTA, 115.
- Imposte dirette - Ricorso contro i ruoli per duplicazione - Termine - Inosservanza - Ripetizione di indebito - Ammissibilità - Fattispecie, con nota di G. ANGELINI ROTA, 109.
- Imposte, tasse, entrate patrimoniali dello Stato - Distinzione - Proventi del servizio ferroviario - Entrate di diritto privato - Competenza e giurisdizione - Competenza per materia - Ingiunzione per il pagamento del biglietto ferroviario e della soprattassa - Competenza funzionale del Tribunale - Esclusione, con nota di U. GIARDINI, 42.
- Ingiunzione fiscale - Opposizione - Dà luogo ad un giudizio di cognizione nel merito della pretesa e non ad un giudizio sulla legittimità dell'atto, con nota di P. DI TARSIA, 90.
- Procedimento dinanzi alle Commissioni, nullità degli atti della sentenza - Rimedi - Impugnazione - Necessità - Limiti, con nota di G. ANGELINI ROTA, 112.

## IMPUGNAZIONE

- Impugnazione incidentale tardiva diretta contro una parte diversa

da quella che ha proposto l'impugnazione principale - Inammissibilità - Causa inscindibile - Impugnazione autonoma in via incidentale tardiva - Ammissibilità, 67.

## INGIUNZIONE FISCALE

- Opposizione - Domanda riconvenzionale all'Amministrazione - Ammissibilità, con nota di P. DI TARSIA, 90.
- V. anche *Imposte e Tasse in genere*.

## LAVORO

- Riposo settimanale del lavoratore - Cadenza ad intervalli più lunghi di una settimana - Legittimità costituzionale - Fattispecie diverse, 8.

## LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI

- Legge ed atti aventi forza di legge - Incidenza sui diritti soggettivi - Questioni di legittimità costituzionale - Declaratoria di illegittimità da parte della Corte Costituzionale - Giurisdizionale del giudice ordinario, 17.

## LOCAZIONE

- V. *Imposta di registro*.

## MANDATO

- Mandato con rappresentanza - Eccesso nell'esecuzione dell'incarico - Nozione - Effetti, 59.

## MATRIMONIO

- Separazione di fatto dei Coniugi - Obbligo del marito di somministrare alla moglie ciò che è necessario ai bisogni della vita - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 1.

## NAVE E NAVIGAZIONE

- V. *Competenza e giurisdizione.*

## OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

- V. *Competenza e giurisdizione.*

## OPERE PUBBLICHE

- V. *Appalto.*

## PRESCRIZIONE

- Cause impeditive all'esercizio del diritto - Nozione, 45.
- Illecito meramente civile ed illecito penale da unico fatto in danno della stessa persona - Prescrizione dell'azione risarcitoria da illecito civile - Applicabilità del più lungo termine della prescrizione per il reato, 47.
- Prescrizione del diritto al risarcimento del danno da reato - Determinazione della prescrizione più lunga stabilità per il reato - Rilevanza del titolo del reato contestato e irrilevanza della qualificazione data dalla sentenza - Cause interruttive della prescrizione penale - Irrilevanza ai fini della prescrizione in sede civile, 50.
- V. anche *Violazione delle leggi finanziarie e valutarie.*

## PRIVILEGI

- Credito per le spese previste nella seconda parte dell'art. 552 c. nav. - Rimborso a favore del raccomandatario - Trasferimento *ope legis* del privilegio con il credito, 63.

## PROCEDIMENTO CIVILE

- Interruzione del processo - Omessa declaratoria dell'interruzione - Legittimazione a dolersi dell'irregolare prosecuzione del giudizio, 76.

## —PROCEDIMENTO PENALE

- Istruzione - Istruzione sommaria - Chiusura - Proscioglimento - Applicazione della norma che impone il deposito degli atti in Cancelleria - Obbligatorietà, con nota di P. DI TARZIA, 146.
- Istruzione formale e sommaria senza previa contestazione del fatto o interrogatorio dell'imputato - Proscioglimento - Illegittimità costituzionale, 11.
- Procedimento contro minorenni - Ispezione corporale - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 15.

## SICILIA

- Conflitto di attribuzione tra Stato e Regione - Comitato regionale per il credito ed il risparmio - Amministratori e sindaci delle Casse di Risparmio - Deroga alla incompatibilità - Carenza di potere del Comitato regionale, 2.
- Conflitto di attribuzione con lo Stato - Competenza a costituire le Commissioni Provinciali per l'istruttoria delle domande di iscrizione agli albi nazionali degli esportatori di prodotti ortofrutticoli - Spetta al Prefetto, 13.

## TRASPORTO E NOLEGGIO MARITTIMO

- Raccomandatario - Disciplina - Obbligo di anticipare le spese, relative ai transiti, previste dalla seconda parte dell'art. 552 cod. nav., 63.

## VIOLAZIONI DELLE LEGGI FINANZIARIE E VALUTARIE

- Pena pecuniaria - Prescrizione - Verbali di accertamento delle violazioni - Efficacia interruttiva della prescrizione - Limiti, con nota di G. ANGELINI ROTA, 102.

# INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

## CORTE COSTITUZIONALE

51 dicembre 1967, n. 144 . . . . .	pag.	1
15 dicembre 1967, n. 145 . . . . .	»	2
15 dicembre 1967, n. 147 . . . . .	»	3
15 dicembre 1967, n. 149 . . . . .	»	6
15 dicembre 1967, n. 150 . . . . .	»	8
15 dicembre 1967, n. 151 . . . . .	»	11
15 dicembre 1967, n. 153 . . . . .	»	13
15 dicembre 1967, n. 154 . . . . .	»	14
15 dicembre 1967, n. 156 . . . . .	»	15

## GIURISDIZIONI CIVILI

### CORTE DI CASSAZIONE

sez. Un., 14 giugno 1967, n. 1331 . . . . .	pag.	76
sez. Un., 24 giugno 1967, n. 1556 . . . . .	»	17
sez. Un., 31 luglio 1967, n. 2037 . . . . .	»	18
sez. Un., 31 luglio 1967, n. 2039 . . . . .	»	26
sez. I, 7 ottobre 1967, n. 2290 . . . . .	»	85
sez. Un., 9 ottobre 1967, n. 2339 . . . . .	»	90
sez. Un., 13 ottobre 1967, n. 2443 . . . . .	»	30
sez. I, 30 novembre 1967, n. 2851 . . . . .	»	99
sez. I, 4 dicembre 1967, n. 2869 . . . . .	»	118
sez. III, 20 dicembre 1967, n. 2988 . . . . .	»	42
sez. I, 8 gennaio 1968, n. 34 . . . . .	»	102
sez. Un., 15 gennaio 1968, n. 82 . . . . .	»	34
sez. I, 18 gennaio 1968, n. 91 . . . . .	»	44
sez. III, 22 gennaio 1968, n. 171 . . . . .	»	47
sez. III, 22 gennaio 1968, n. 175 . . . . .	»	50
sez. I, 27 gennaio 1968, n. 267 . . . . .	»	104
sez. I, 31 gennaio 1968, n. 314 . . . . .	»	109
sez. I, 3 febbraio 1968, n. 350 . . . . .	»	112
sez. I, 3 febbraio 1968, n. 354 . . . . .	»	115
sez. I, 8 febbraio 1968, n. 417 . . . . .	»	59
sez. Un., 9 febbraio 1968, n. 424 . . . . .	»	36
sez. I, 10 febbraio 1968, n. 429 . . . . .	»	63
sez. I, 21 febbraio 1968, n. 575 . . . . .	»	67
sez. I, 21 febbraio 1968, n. 577 . . . . .	»	70
sez. Un., 29 febbraio 1968, n. 661 . . . . .	»	38

### TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE

6 febbraio 1968, n. 4 . . . . .	pag.	122
---------------------------------	------	-----

## LODI ARBITRALI

20 febbraio 1968, n. 5 (Roma) . . . . . pag. 125

## GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

## CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV, 12 gennaio 1968, n. 1 . . . . .	pag.	71
Sez. IV, 12 gennaio 1968, n. 5 . . . . .	»	71
Sez. IV, 12 gennaio 1968 n. 10 . . . . .	»	72
Sez. IV, 12 gennaio 1968, n. 12 . . . . .	»	72
Sez. IV, 12 gennaio 1968, n. 17 . . . . .	»	73
Sez. IV, 7 febbraio 1968, n. 70 . . . . .	»	74
Sez. IV, 14 febbraio 1968, n. 74 . . . . .	»	75

## GIURISDIZIONI PENALI

## CORTE DI CASSAZIONE

Sez. II, 5 gennaio 1968, n. 4163 . . . . . pag. 146

# SOMMARIO DELLA PARTE SECONDA

## QUESTIONI

<i>Per una nuova disciplina del contenzioso dei pubblici appalti . . .</i>	<i>pag.</i>	1
--	-------------	---

## RASSEGNA DI DOTTRINA

C. CARBONE, <i>I doveri pubblici individuali nella Costituzione</i> , Giuffrè, Milano, 1968 . . . . .	<i>pag.</i>	7
G. CERVATI, <i>Aspetti della legislazione vigente circa usi e terre di uso civico</i> , Riv. trim. dir. pubblico . . . . .	»	9
V. GIORGIS, <i>Imposte di bollo e di pubblicità</i> , Nuova Rivista Tributaria, editrice, Roma, 1968 . . . . .	»	9
E. PERFETTI, <i>L'appalto nei riflessi delle imposte indirette delle agevolazioni tributarie</i> , De Donato Leonardo da Vinci, Bari, 1967 . . . . .	»	9

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGGI E DECRETI (segnalazioni) . . . . .	<i>pag.</i>	10
--	-------------	----

## NORME SOTTOPOSTE A GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

— <i>Norme delle quali è stato promosso giudizio di legittimità</i> . . . . .	»	10
---	---	----

## INDICE DELLE CONSULTAZIONI (secondo l'ordine di materia)

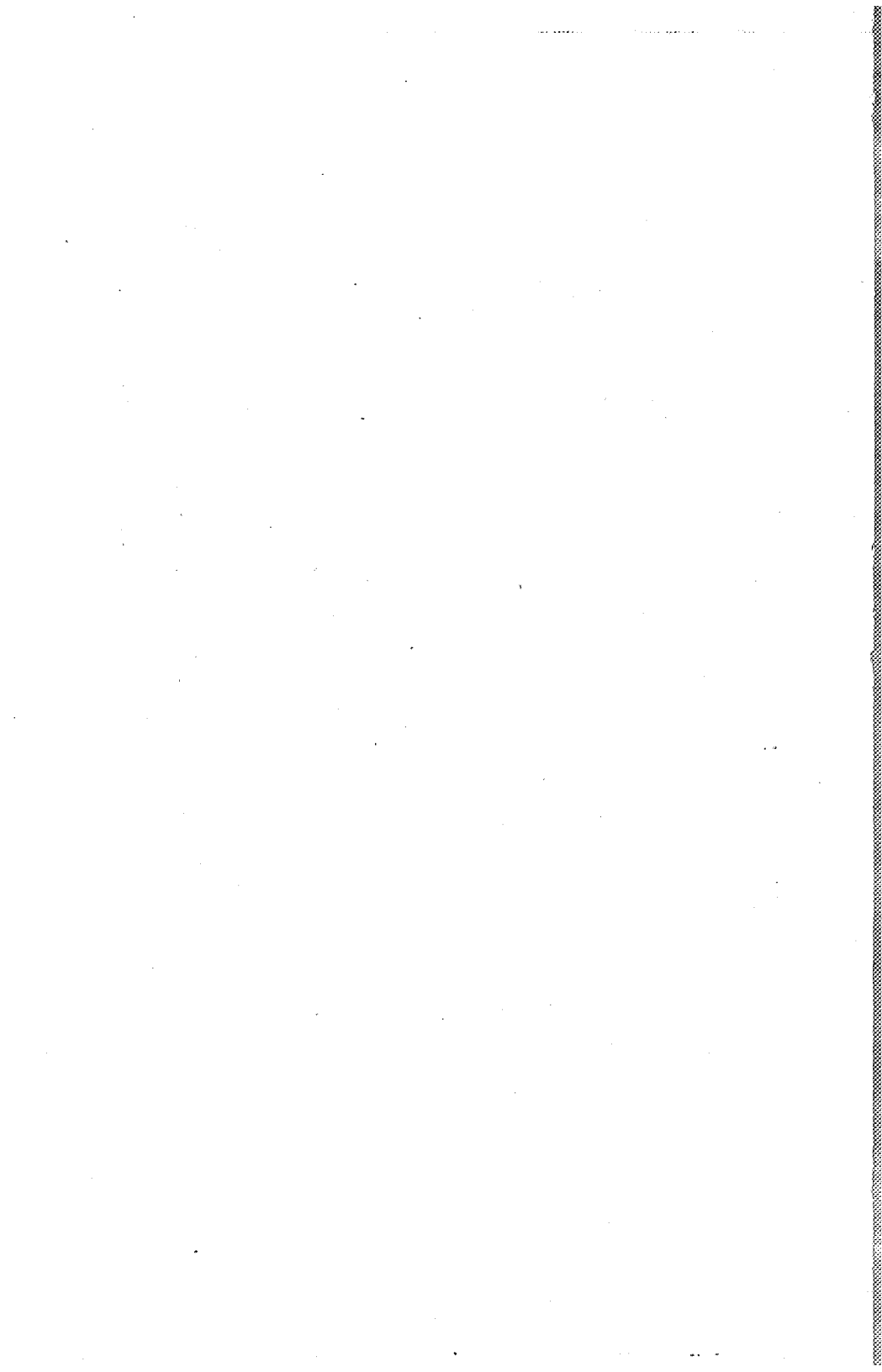
Acque pubbliche . . . . .	<i>pag.</i>	18	Enfiteusi . . . . .	<i>pag.</i>	21
Agricoltura e Foreste . . . . .	»	18	Esecuzione forzata . . . . .	»	21
Amministrazione pubblica . . . . .	»	18	Espropriazione per p. u. . . . .	»	21
Assicurazioni . . . . .	»	19	Fallimento . . . . .	»	22
Borsa . . . . .	»	19	Ferrovie . . . . .	»	22
Comuni e Province . . . . .	»	19	Impiego pubblico . . . . .	»	23
Contrabbando . . . . .	»	19	Importazioni ed Esportazioni . . . . .	»	24
Contributi e finanziamenti . . . . .	»	19	Imposta di bollo . . . . .	»	24
Costituzione . . . . .	»	20	Imposta di Registro . . . . .	»	25
Edilizia ec. e popolare . . . . .	»	20	Imposta di successione . . . . .	»	25
Elettricità ed Elettrodotti . . . . .	»	20	Imposta generale entrata . . . . .	»	25

Imposte e tasse . . . . .	<i>pag.</i>	26	Professioni . . . . .	<i>pag.</i>	28
Infortunati sul lavoro . . . . .	»	26	Regioni . . . . .	»	28
Locazione di cose . . . . .	»	26	Responsabilità civile . . . . .	»	28
Navi . . . . .	»	27	Riscossione coattiva . . . . .	»	29
Occupazione . . . . .	»	27	Strade . . . . .	»	29
Pensioni . . . . .	»	27	Trasporti . . . . .	»	29
Previdenza ed assistenza . . . . .	»	27	Trattati e Convenzioni Internazionali . . . . .	»	29
Procedimento civile . . . . .	»	28	Turismo . . . . .	»	29
			Usi civici . . . . .	»	30

NOTIZIARIO . . . . .	<i>pag.</i>	31
----------------------	-------------	----



PARTE PRIMA



# GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 15 dicembre 1967, n. 144 - Pres. Ambrosini - Rel. Mortati - Aiello e Nuccio (n. c.).

**Matrimonio - Separazione di fatto dei coniugi - Obbligo del marito di somministrare alla moglie ciò che è necessario ai bisogni della vita - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**

(Cost. artt. 3, 29, cod. civ. art. 145, primo comma).

*L'obbligo del marito, disposto dall'art. 145, primo comma, del codice civile in riferimento al secondo comma dello stesso articolo, di somministrare alla moglie tutto ciò che le è necessario per i bisogni della vita in relazione alle proprie sostanze, senza consentire che sienga conto dei redditi della medesima, non contrasta con l'art. 3, primo comma, e 29, secondo comma, della Costituzione, quando essa imponi soltanto separazione di fatto dei coniugi, restino immutati gli obblighi e i diritti derivanti dal matrimonio (1).*

(Omissis). — La Corte ritiene che la disposizione denunciata non contrasti con la Costituzione poichè la diversità della distribuzione degli oneri fra i due coniugi trova fondamento nella diversa posizione

---

(1) La questione, decisa con procedimento in Camera di Consiglio, era stata sollevata con ordinanza 13 ottobre 1966 della Corte di Appello di Messina (*Gazzetta Ufficiale* 14 gennaio 1967, n. 12).

La sentenza della Corte Costituzionale richiamata in motivazione, 3 maggio 1966, n. 46 è riportata in questa *Rassegna*, 1966, I, 528 con richiami. Tale sentenza è stata pure annotata da AMATO, in *Giur. it.*, 1967, 605; BIGLIAZZI-GERI, in *Democrazia e diritto*, 1966, 313; A. GUARINO, in *Dir. e giur.*, 1966, 463; NOCILLA, in *Giur. Cost.*, 1966, 785.

La Corte, nella prima parte della motivazione, pone a raffronto la situazione di fatto di cui alla sentenza n. 46 del 1966 rispetto a quella in assegna. Mentre nel primo caso trattavasi di separazione consensuale, el secondo trattasi di separazione di fatto, di situazione, cioè, che non

che il vigente codice di diritto privato, ritenendola necessaria ad assicurare l'unità della famiglia, conferisce loro e che si concreta nell'attribuire al marito (oltre che l'esclusività dell'esercizio della « patria potestà » sui figli) la titolarità di una « potestà maritale », alla quale connette una ampia serie di particolari poteri, tali da porlo in posizione di preminenza sulla moglie. A siffatta preminenza si accompagna poi anche l'affievolimento delle sue responsabilità per l'inadempimento di qualcuno degli obblighi derivanti dallo stato matrimoniale, come nel caso considerato dall'ultimo comma dell'art. 151 del codice civile.

Appare chiaro che nel sistema del codice i particolari doveri imposti al marito, quali sono quello della « protezione » della moglie e l'altro, del quale si controverte, della somministrazione ad essa di tutto quanto le è necessario per la soddisfazione di ogni suo bisogno, senza riguardo alle sostanze di lei, sono da valutare nel rapporto in cui si trovano di necessaria correlazione con la situazione di vantaggio a lui conferita, sicchè, ferma rimanendo quest'ultima, nessuna attenuazione potrebbe apportarsi negli obblighi, venendo altrimenti meno l'equilibrio voluto costituire nei rapporti reciproci. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE**, 15 dicembre 1967, n. 145 - *Pres. Ambrosini - Rel. Benedetti* - Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. avv. gen. dello Stato Guglielmi) c. Presidente Regione Siciliana (avv. Sorrentino).

**Sicilia - Conflitto di attribuzione tra Stato e Regione - Comitato regionale per il credito e il risparmio - Amministratori e sindaci delle Casse di Risparmio - Deroga alla incompatibilità - Carenza di potere del Comitato regionale.**

(St. Sicilia art. 17, lett. e, art. 20; d. P. R. 27 giugno 1952, n. 1133, artt. 1 e 2).

*Spetta allo Stato, e per esso al Comitato interministeriale per il credito e risparmio, e non alla Regione Siciliana, e per essa al Comitato regionale, la competenza ad emettere i provvedimenti di deroga alle incompatibilità per l'ufficio di amministratore e di sindaco delle*

---

forma oggetto di specifica previsione normativa, di guisa che rimangono immutati gli obblighi e i diritti derivanti dal matrimonio e non sussiste alcun elemento idoneo a differenziare la situazione stessa da quella che caratterizza il rapporto matrimoniale.

Per quanto riguarda i rapporti patrimoniali, in ipotesi di separazione di fatto, la disciplina deve, conseguentemente, ricondursi in tutto all'articolo 145 c.c.

*Casse di Risparmio, previsti dall'art. 4 del r. d. l. 24 febbraio 1938, n. 204, integrato dall'articolo unico della legge di conversione 3 giugno 1938, n. 778 (1).*

**CORTE COSTITUZIONALE, 15 dicembre 1967, n. 147 - Pres. Ambrosini - Rel. Mortati - Barone ed altri (Avv. Stella) e Presidente del Consiglio dei Ministri (Sost. avv. gen. dello Stato Chiarotti).**

**Contratti agrari - Innovazioni radicali progettate dal concedente - Esclusione della proroga legale - Attuabilità ed utilità generale delle trasformazioni - Preventiva dichiarazione in proposito dell'Ispettorato agrario - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**

(Cost. art. 24, 101 e 102; d.l. C. P. S. 1° aprile 1947, n. 273, art. 1, lett. b; l. 13 giugno 1961, n. 527, art. unico).

*L'art. 1, lett. b, del d. l. C. P. S. 1° aprile 1947, n. 273, modificato dall'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, disponendo che la dichiarazione dell'Ispettorato agrario compartimentale circa l'attuabilità e l'utilità generale delle trasformazioni agrarie progettate dal concedente per la cessazione della proroga legale vincola, entro certi limiti, il giudice ai fini della risoluzione del rapporto agrario, non*

---

(1) La Corte ha affermato che i provvedimenti di dispensa in questione non rientrano nella competenza del Comitato regionale per il credito ed il risparmio, esorbitando delle attribuzioni spettanti al Comitato stesso in virtù dell'art. 2 del d.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133. Tale articolo, alla lett. a), attribuisce al comitato la competenza circa « l'ordinamento di istituti ed aziende di credito operanti esclusivamente nel territorio regionale » ed alla lett. e) « la nomina di amministratori e sindaci degli istituti ed aziende di cui alla lettera a, nei casi in cui dalle vigenti disposizioni è demandata agli organi di vigilanza bancaria ».

Ora la Corte ha esattamente ritenuto che la dispensa dalle incompatibilità è un provvedimento a contenuto particolare che non rientra nel concetto di « ordinamento », il quale indica provvedimenti a contenuto generale, e che il provvedimento di dispensa si distingue da quello di nomina per il procedimento di formazione, per la diversità del contenuto e delle ragioni che ne giustificano l'adozione. Con tale motivazione la Corte ha accolto pienamente la tesi sostenuta dall'Avvocatura.

La Regione aveva promosso in via incidentale la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 10 del citato decreto presidenziale in riferimento all'art. 20 dello Statuto, ma la Corte ha dichiarato la questione manifestamente infondata.

contrasta nè col diritto di difesa, nè con quello dell'indipendenza e del libero convincimento del giudice, stabiliti dagli artt. 42, 101 e 102 della Costituzione (1).

(Omissis). — 1. - Le due cause riguardano la stessa questione di legittimità costituzionale, sollevata nei confronti dell'art. 1, lett. b, del d. l. C. P. S. 1° aprile 1947, n. 273, modificato dalla legge 13 giugno 1961, n. 527, contenente proroga dei contratti agrari, anche se una fa riferimento alla violazione del solo art. 24 della Costituzione mentre l'altra denuncia anche quella degli artt. 101 e 102. Perciò esse sono state trattate congiuntamente e vengono ora riunite per essere decise con unica sentenza.

2. - La questione deve ritenersi infondata sotto l'aspetto delle allegate violazioni, sia del diritto all'azione ed alla difesa in giudizio, sia del principio del libero convincimento del giudice. A comprovare l'esattezza di tale affermazione occorre anzitutto tenere presente la funzione assegnata al decreto n. 273, che è quella di limitare il diritto dei proprietari terrieri alla libera disponibilità dei fondi concessi in compartecipazione o in affitto, affinché risulti tutelato l'interesse generale alla protezione della parte del rapporto contrattuale economicamente e socialmente più debole. Protezione che si esplica, sia con l'imposizione della proroga legale dei contratti agrari in corso, sia con il condizionare i casi di deroga alla proroga stessa ad eventi tassativamente determinati, riguardanti o l'esigenza dello stesso concedente di coltivare direttamente il fondo, ovvero (come nel caso che qui viene in considerazione) l'interesse del privato proprietario a ricavare maggiori profitti dalla coltivazione del fondo, ma solo in quanto esso appaia connesso con l'interesse generale.

È appunto siffatta connessione fra queste due specie di interessi che spiega come la disposizione denunciata, oltre a conferire al giudice poteri particolarmente penetranti in ordine alla valutazione della correlazione rilevabile fra la natura, l'entità, i tempi delle trasformazioni agrarie volute effettuare dal proprietario e la incompatibilità rispetto ad esse della presenza nel fondo dell'affittuario o del colono, allo scopo di evitare che senza un'effettiva necessità venga sacrificata

---

(1) La Corte ha riunito i giudizi di legittimità costituzionale promossi con ordinanza 4 marzo 1966 della Corte di Appello di Venezia (*Gazzetta Ufficiale* n. 143 dell'11 giugno 1966) e con ordinanza dell'11 luglio 1966 della Corte di Appello di Catania (*Gazzetta Ufficiale* n. 324 del 24 dicembre).

Per riferimento alle sentenze della Corte Costituzionale n. 70 del 1961 e n. 94 del 1962, si rinvia al volume *I giudizi di costituzionalità, 1961-1965*, pag. 206.

La pretesa di costoro al mantenimento in vita del rapporto, richiede dall'altra parte all'Ispettorato agrario compartimentale una preventiva dichiarazione, vincolante il giudice, circa l'attuabilità e l'utilità delle medesime in confronto con le esigenze dell'incremento della produzione agraria, nonché con quelle dell'occupazione della mano d'opera.

È la diversità degli interessi voluti soddisfare che dà ragione del duplice procedimento richiesto affinché si possa consentire la deroga alla proroga legale: il primo, di carattere amministrativo, implicante apprezzamenti d'indole discrezionale, anche se in parte di discrezionalità tecnica, effettuabili per opera delle autorità (Ispettorati compartimentali e Ministro dell'Agricoltura) che appaiono le sole, o le più idonee, a valutare la corrispondenza del progetto di trasformazione con le complessive esigenze dell'economia e della solidarietà sociale da apprezzare anche in relazione alle direttive fissate dai programmi economico-sociali ed alla loro idoneità al conseguimento delle finalità cui questi hanno riguardo). Il secondo procedimento, esperibile avanti gli organi giurisdizionali, solo dopo che l'autorità amministrativa sia pronunciata in senso favorevole all'istanza del proprietario, non presenta nessuna limitazione all'esercizio delle comuni facoltà consentite alle parti, nè dei poteri del giudice per giungere alla determinazione della volontà della legge nel caso concreto, con riferimento alla sussistenza dei requisiti di radicalità, di incompatibilità, di immediatezza, richiesti dall'art. 1 lett. b. Non è esatto quanto è stato dedotto dalla difesa di uno dei concedenti, che cioè la fissazione da parte dell'Ispettorato del termine per l'ultimazione delle opere di trasformazione vincoli l'apprezzamento del giudice circa la immediatezza delle trasformazioni proposte, poichè, mentre questa riguarda l'inizio delle medesime, l'altra attiene alla loro durata massima e persegue lo scopo della tutela dell'interesse generale cui esse sono collegate.

Nessuna obiezione in ordine alla costituzionalità dell'intervento dell'autorità amministrativa, in modo condizionante per l'esercizio dell'azione giudiziaria, potrebbe dedursi nè dalla circostanza che l'interesse cui esso si rivolge è fatto valere solo in seguito all'iniziativa del privato, nè dal fatto che l'inosservanza degli obblighi assunti dal proprietario dia luogo non già a sanzioni amministrative, ma solo a doveri nei confronti della parte privata, che può, ai sensi dell'art. 4, richiedere la restituzione del fondo ed il risarcimento del danno a lui proveniente dall'avvenuto diniego della proroga legale. Infatti la tutela del pubblico interesse non si effettua sempre e necessariamente con le stesse forme, nè assume sempre la stessa intensità, potendo invece venire diversamente ordinata secondo il grado di rilevanza delle necessità sociali e la diversità del temperamento che si rende necessario attuare fra queste ultime e l'autonomia consentita ai privati.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, ed una volta ritenuto ammissibile il parziale affievolimento in interesse legittimo del diritto del proprietario alla trasformazione delle culture del proprio fondo, deve ritenersi che nessuna violazione dell'art. 24 della Costituzione sia riscontrabile. Infatti nella fase amministrativa, dotata di una sua autonomia rispetto al processo giurisdizionale, se non è assicurato il contraddittorio (che non trova garanzia costituzionale, riguardando l'art. 24 solo il procedimento giudiziario) non subisce alcun limite la tutela della situazione giuridica soggettiva del concedente, nel caso di dichiarazione a lui sfavorevole dell'Ispettorato agrario o del Ministero dell'agricoltura, rimanendo essa sempre effettuabile con la piena applicazione dei principi vigenti in materia.

Deve altresì escludersi che ricorra una violazione degli artt. 101 e 102, poichè, come si è già rilevato, nessun limite è posto alla indipendenza del giudice ed alla formazione del suo libero convincimento, dato che questo è effettuabile sulla base di tutti gli accertamenti probatori consentiti dalle comuni norme, in ordine alla sussistenza dei requisiti necessari per la pronuncia sulla richiesta di decadenza del diritto alla proroga, mentre limite contrastante con le norme richiamate non può considerarsi quello che discende dall'atto amministrativo che precede il giudizio contenzioso e che, se legittimo, vincola il giudice alla sua applicazione, secondo le norme generali regolanti tale specie di atti. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE**, 15 dicembre 1967, n. 149 - Pres. Ambrosini, *Rel. Chiarelli - Göttler* (n. c.) e Pres. Consiglio dei Ministri (Sost. avv. gen. dello Stato Savarese).

**Circolazione stradale - Contravvenzioni commesse da persone non residenti in Italia - Notifica non obbligatoria - Violazione del diritto di difesa - Esclusione.**

(Cost., art. 24; d. P. R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 141, quinto comma).

*Non è fondata, con riferimento all'art. 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 141, quinto comma, del Codice stradale, secondo cui non è obbligatoria la notificazione delle contravvenzioni alle persone non residenti in Italia, perchè la stessa norma non dispensa dall'osservanza, nel successivo giudizio penale,*



delle norme processuali dirette a garantire il diritto della contestazione dell'accusa, che è la prima manifestazione del diritto alla difesa (1).

(Omissis). — L'art. 141 del codice della strada stabilisce che gli estremi della contravvenzione, non immediatamente contestata, debbono essere notificati al contravventore, il quale, nei termini previsti dallo stesso codice (art. 138), può effettuare l'oblazione e può chiedere che siano inserite nel rapporto le proprie dichiarazioni.

Il quinto comma dello stesso art. 141 dispone che la notificazione non è obbligatoria quando la contravvenzione riguardi persona che non risiede in Italia.

La proposta questione di legittimità costituzionale concerne quest'ultima disposizione, in quanto si assume che essa sarebbe in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, perchè, impedendo al contravventore di inserire nel verbale le proprie dichiarazioni, ne limiterebbe il diritto di difesa.

La questione non è fondata.

La notifica della contravvenzione e la compilazione del rapporto, con l'inserzione delle eventuali dichiarazioni del contravventore, appartengono, come ha esattamente osservato la difesa della Presidenza del Consiglio, a una fase precedente l'inizio e l'istruttoria del processo penale, alla quale pertanto non si riferisce l'art. 24, secondo comma, della Costituzione. Già in una sua precedente sentenza questa Corte ha rilevato come la ricordata norma costituzionale ha riguardo esclusivamente al giudizio e non si estende ai momenti anteriori dal quale esso trae origine (sent. n. 10 del 1963).

Decisiva è, comunque, la considerazione che l'omissione della notifica non impedisce nè limita i successivi atti di difesa.

---

(1) La questione era stata proposta con ordinanza 4 aprile 1966 del Pretore di Chiusa (*Gazzetta Ufficiale* 27 agosto 1966, n. 213).

Funzione essenziale dell'istituto della notifica della contravvenzione è quella di consentire al contravventore di esercitare il diritto di oblazione (Cass. 26 aprile 1960, *Giust. pen.* 1960, III, 425).

Tale diritto può essere sempre esercitato entro i termini previsti dall'art. 162 cod. penale.

D'altra parte, è costante insegnamento della Corte Costituzionale che l'art. 24 della Costituzione opera « *ratione temporis* » solo nell'ambito del processo vero e proprio, non prima (sent. 16 febbraio 1963, n. 10, *Riv. it. dir. proc. penale*, 1963, 613, con nota di CHIAVARIO, *Inizio del procedimento penale a tutela costituzionale del diritto di difesa*, citata in motivazione).

L'altra sentenza citata in motivazione 9 giugno 1967, n. 70, sulla elezione di domicilio a favore dell'imputato residente all'estero è pubblicata in questa *Rassegna*, 1967, 497.

Infatti, se la norma impugnata rende non obbligatoria la notifica della contravvenzione, quando riguardi persona non residente in Italia, non dispensa dall'osservanza, nel successivo giudizio penale, delle norme processuali dirette a garantire il diritto, alla contestazione dell'accusa, che è la prima manifestazione del diritto alla difesa.

Pertanto, quando è noto quale sia la residenza all'estero del contravventore, dovrà a lui darsi avviso (come è stato fatto nel caso che ha dato luogo al presente giudizio) dell'iniziato procedimento a suo carico, ai sensi dell'art. 177 bis c. p. p., osservando, negli ulteriori provvedimenti, un congruo termine per la elezione di domicilio da parte sua, come statuito con la sentenza 9 giugno 1967, n. 70, di questa Corte. Si dovrà invece far ricorso al procedimento previsto dall'articolo 170 c. p. p. (nomina del difensore d'ufficio, notificazioni mediante deposito in cancelleria) nel caso — e solo nel caso — che l'imputato sia irreperibile o non abbia provveduto, dopo il regolare avviso, alla dichiarazione o elezione di domicilio.

La dovuta applicazione delle ricordate norme dell'ordinamento processuale penale garantisce così il diritto di difesa dell'imputato di contravvenzione al codice della strada, fin dall'inizio del giudizio e nelle sue fasi successive. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE**, 15 dicembre 1967, n. 150 - Pres. Ambrosini, *Rel. Verzi* - Salomon ed altri (avv. Ventura, Ravagni e Bussi), Soc. Polymer e Terni (avv. Sorrentino, Tumedei) e Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. avv. gen. dello Stato Savarese e Casamassima).

**Lavoro - Riposo settimanale del lavoratore - Cadenza ad intervalli più lunghi di una settimana - Legittimità costituzionale - Fattispecie diverse.**

(Cost., art. 36; r. d. 19 ottobre 1923, n. 2328, art. 16; r. d. l. 15 marzo 1923, n. 692, art. 4; r. d. 10 settembre 1923, n. 1955, art. 8; r. d. 10 settembre 1923, n. 1957, art. 1).

*Non contrastano col precetto del riposo settimanale inderogabile del lavoratore quelle norme che, nei limiti strettamente indispensabili, di volta in volta, autorizzano il riposo ad intervalli più lunghi di una settimana, ponendo la condizione che nel ciclo di lavoro di un certo periodo di tempo rimanga ferma la media di ventiquattro ore di riposo dopo sei giornate lavorative.*

*In applicazione di tale principio, mentre va dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 16 r.d.l. 19 ottobre 1923, n. 2328 che, per*

la sua imprecisa e vaga formulazione, consente che i 52 riposi possano essere concessi al lavoratore tutti insieme nel corso dell'anno, va dichiarata inammissibile la questione relativa all'art. 8 r. d. 10 settembre 1923, n. 1955 e all'art. 1 r. d. 10 settembre 1923, n. 1957, perchè aventi natura regolamentare, e va dichiarata l'infondatezza della questione relativa all'art. 4 r. d. 15 marzo 1923, n. 692 (1).

(Omissis). — L'ordinanza del tribunale di Trento e quelle del tribunale di Terni prospettano le stesse questioni di legittimità costituzionale in merito al diritto dei lavoratori al riposo settimanale, sicchè vari procedimenti possono essere riuniti e definiti con unica sentenza.

2. — La norma dell'ultimo comma dell'art. 36 della Costituzione he fissa il principio del diritto inderogabile del lavoratore al riposo settimanale, distinguendo questo riposo da quello giornaliero e da quello annuale, impone — per ragioni di ordine umano e sociale — una alternanza periodica fra lavoro e riposo, concretata nella interruzione del lavoro per 24 ore consecutive ogni settimana.

---

(1) La questione era stata proposta con varie ordinanze di giudici di merito: Trib. Trento 30 giugno 1966 (*Gazzetta Ufficiale* 14 gennaio 1967, n. 12); Trib. Terni 27 settembre 1966 (*Gazzetta Ufficiale* 8 aprile 1967, n. 39).

La Corte per la prima volta ha affrontato la questione, largamente dibattuta, della esatta individuazione della cadenza del riposo settimanale garantito ai lavoratori dall'art. 36 della Costituzione; e l'ha risolta, in via generale, conformemente alle tesi enunciate dall'Avvocatura, nel senso di una ragionevole elasticità di detta cadenza, per contemperare le esigenze del benessere psico-fisico dei lavoratori con quelle della produzione e dei servizi essenziali per la collettività.

Secondo la giurisprudenza della Cassazione, di regola, il giorno di riposo deve cadere dopo sei giorni lavorativi continuativi (Cass. civ. 18 aprile 1966, n. 961, *Giur. it.*, 1967, I, 1, 69; Cass. civ. 25 luglio 1964, n. 2040, *Foro it.*, 1964, I, 1585; Cass. pen. 16 marzo 1966, ric. Bonifazi, *Giust. pen.*, 1967, II, 238), con riserve espresse, peraltro, in dottrina: Pucci, *Il riposo settimanale*, ecc. nota a commento della prima sentenza e ulteriori richiami di dottrina *ivi*.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, avvalendosi della facoltà di iniziativa sancito dall'art. 99 della Costituzione, aveva presentato alla Camera il disegno di legge 10 gennaio 1967 sulla disciplina del riposo settimanale, peraltro caducato con la fine della legislatura.

La decisione in rassegna, di conseguenza, costituisce una valida indicazione per il legislatore allorchè dovrà disciplinarsi la materia.

In dottrina, in via generale per la irrinunciabilità dei diritti fondamentali del lavoratore, cfr. PROSPERETTI, *Le rinunce e transazioni del lavoratore*, Milano, 1955, 66; BRANCA, *Sulla indisponibilità dei diritti del lavoratore garantiti dalla Costituzione*, *Foro Padano*, 1959, I, 803.

Il precetto costituzionale non dice altro e, soprattutto, non regola l'esercizio del diritto. Orbene la questione, che è di decisiva importanza per la risoluzione della presente controversia, riguarda precisamente l'esercizio di siffatto diritto, perchè attiene alla attuazione del precetto costituzionale: se cioè questo imponga una rigorosa periodicità, in forza della quale il riposo deve cadere dopo non più di sei giorni di lavoro, come ritiene l'ordinanza del tribunale di Trento, oppure se consenta una periodicità diversa.

La Corte ritiene che il precetto costituzionale, sostanzandosi necessariamente in una ampia formulazione di un principio di carattere generale, non è limitato alla sola forma di periodicità che più comunemente si verifica, ma comprende anche quelle altre che sono previste da norme ordinarie in conseguenza delle esigenze dettate dalla grande varietà di regimi di lavoro nel campo dell'industria, del commercio, e dell'agricoltura, dei trasporti ecc. ed in relazione alle varie specie di attività lavorative caratterizzate da peculiari circostanze (industrie con lavoro a processo continuo a squadre, lavoranti nel proprio domicilio, personale navigante o viaggiante, lavori in agricoltura a periodi stagionali, ecc.). Nè si può negare che l'emanazione di norme particolari — le quali nello spirito di adattamento alle esigenze della produzione, delle industrie o dell'agricoltura regolano l'esercizio del diritto — rispondano agli interessi del mondo del lavoro, quando non si discostano dai principi di ragionevolezza, dei quali non si può non tenere conto nella valutazione della legittimità costituzionale. L'importante si è che le ipotesi di concessione del riposo dopo più di sei giornate lavorative siano ristrette ai corsi di evidente necessità a tutela di altri interessi apprezzabili, e che, soprattutto, non siano tali da snaturare od eludere il precetto costituzionale. Dal che deriva la legittimità di quelle norme che, nei limiti strettamente indispensabili, di volta in volta, autorizzano il riposo ad intervalli più lunghi di una settimana ponendo la condizione che nel ciclo di lavoro di un certo periodo di tempo rimanga ferma la media di ventiquattro ore di riposo dopo sei giornate lavorative.

3. — La questione sollevata dall'ordinanza del tribunale di Trento è fondata. L'art. 16 del r.d.l. 19 ottobre 1923, n. 2328, disponendo che « fra i riposi continuati in residenza ve ne debbono essere cinquantadue all'anno della durata di ventiquattro ore, senza pregiudizio del congedo regolamentare » consente, per la imprecisa e vaga formulazione, che i 52 riposi periodici vengano concessi al lavoratore addirittura tutti insieme nel corso dell'anno. Onde ne va dichiarata la illegittimità. È appena il caso di avvertire che tale dichiarazione non significa che, ai casi considerati dall'art. 16, si deve applicare la regola del riposo

settimanale dopo sei giornate lavorative. È ovvio, infatti, che anche per essi, il precetto costituzionale va inteso nel senso sopra chiarito.

4. — Le ordinanze del tribunale di Terni impugnano:

1) l'art. 4 del r.d.l. 15 marzo 1923, n. 692;

2) l'art. 8 del r.d. 10 settembre 1923, n. 1955;

3) l'art. 1 del r.d. 10 settembre 1923, n. 1957, in relazione al n. 25 della tabella allegata.

La seconda e la terza norma sono comprese in regolamenti emanati con regi decreti per disciplinare la limitazione dell'orario di lavoro secondo le prescrizioni della legge n. 602. Sulla natura regolamentare del decreto n. 1955 anche le parti sono d'accordo, mentre per quello n. 1957 è stato sollevato qualche dubbio. Ritiene la Corte che siffatto dubbio non abbia fondamento, se si tiene conto, non soltanto del contenuto sostanziale di una tabella indicante le industrie e le altre specie di lavorazioni autorizzate al prolungamento dell'orario di lavoro giornaliero, quanto — e specialmente — del fatto che non risulta in alcun nodo che l'art. 4 del r.d.l. n. 692 abbia inteso conferire all'autorità governativa la potestà di dettare disposizioni aventi forza di legge. Pertanto la questione deve essere dichiarata inammissibile.

L'art. 4 del r.d.l. n. 692 del 1923, poi, non è volto alla disciplina del riposo settimanale. Esso riguarda la possibilità di superare le otto ore di lavoro giornaliero e le 48 ore settimanali, rispettando una durata media entro determinati periodi. Come esattamente affermano l'Avvocatura generale dello Stato e la difesa di Cavalieri Paolo, questa norma rimane del tutto estranea alla questione che è stata sollevata. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 15 dicembre 1967, n. 151 - Pres. Ambrosini - Rel. Branca - Cappelletto (avv. Conso).**

**Procedimento penale - Istruzione formale e sommaria senza previa contestazione del fatto o interrogatorio dell'imputato - Proscioglimento - Illegittimità costituzionale.**

(Cost. art. 24, secondo comma; c. p. p. art. 376, art. 395, ult. comma e art. 398, ult. comma).

*Gli articoli 376, 395, ultimo comma, e 398, ultimo comma del codice di procedura penale, disponendo che non si può prosciogliere l'imputato per concessione del perdono giudiziale o per insufficienza di prove o per amnistia se non è stato interrogato o se non gli è stato contestato il fatto in un mandato rimasto senza effetto, contrastano — ad ecce-*

zione delle ipotesi in cui il proscioglimento venga concesso perchè il fatto non sussiste o non è stato commesso dall'imputato, — con la garanzia del diritto di difesa stabilita dall'art. 24 della Costituzione, in quanto escludono la necessità della contestazione o dell'interrogatorio in tutti gli altri casi di proscioglimento (1).

(Omissis). — La questione è fondata.

Lo stesso legislatore ha riconosciuto, in certi casi, che il proscioglimento può ferire la dignità del cittadino allo stesso modo d'una pronuncia di rinvio a giudizio: perciò ha stabilito che esso sia preceduto da interrogatorio o contestazione del fatto cosicchè l'imputato sia messo in condizione di difendersi allo scopo di evitare questo tipo di sentenza (art. 376, ora impugnato, e art. 396 c. p. p.); per analogo motivo ha sancito l'impugnabilità negli stessi e in altri casi (art. 387 c. p. p.). Alcune fattispecie, come il proscioglimento per insufficienza di prove, erano già incluse in queste norme al tempo della pubblicazione del codice; altre sono state aggiunte più tardi con la riforma del 1955: e, quali che ne fossero le conclamate ragioni politico-sociali, non c'è dubbio che fra esse dominava l'esigenza di garantire il diritto di difesa (art. 24 della Costituzione).

Ma il legislatore s'è fermato a metà strada. Non ha considerato che la sentenza di proscioglimento in altre ipotesi può contenere o comportare una misura di sicurezza limitatrice della libertà personale (es. il proscioglimento per totale infermità di mente); in alcune, neanch'esse richiamate dall'art. 376, può avere addirittura effetti infamanti, quanto e più dello stesso rinvio a giudizio (es. proscioglimento per intossicazione cronica da alcool o da stupefacenti); in tutte, escluse le pronuncie emesse perchè il fatto non sussiste o non è stato commesso dal prevenuto, attribuisce all'imputato un fatto, o non esclude l'attribuzione di un fatto, che può non costituire reato ma tuttavia essere giudicato sfavorevolmente dall'opinione pubblica o comunque dalla coscienza sociale.

Si deve aggiungere che queste sentenze di proscioglimento per loro natura sono atte a cagionare un male almeno temporaneamente irri-

---

(1) La questione era stata proposta con ordinanza 3 giugno 1966 del giudice istruttore del Tribunale di Ivrea (*Gazzetta Ufficiale* 10 settembre 1966, n. 226).

Si richiamano le precedenti sentenze (Corte Cost. 28 aprile 1966, n. 33, in questa *Rassegna*, 1966, I, 501, sull'art. 398 c.p.p. limitatamente alla parte in cui, nei procedimenti di competenza del Pretore, non prevede la contestazione del fatto e l'interrogatorio dell'imputato; Corte Cost. 19 dicembre 1966, n. 122, in questa *Rassegna* 1966, I, 1221 sulla concessione del perdono giudiziale in Camera di Consiglio da parte del Tribunale per i minorenni.

mediabile: infatti, a differenza dalla pronuncia di rinvio, esse chiudono il giudizio e perciò non consentono una seconda fase nella quale, entro lo stesso grado del giudizio, si possa porre immediato riparo a quel male. È soprattutto per questo che, nell'orbita dell'art. 24 della Costituzione, l'imputato, se non viene prosciolto perchè il fatto non sussiste o non è stato commesso da lui, deve essere posto in condizione di difendersi tempestivamente, sia che il giudice proceda ad atti istruttori sia che intenda proscioglierlo senza procedervi. Questa Corte ha già osservato (v. sent. nn. 33 e 122 del 1966) come la garanzia per una adeguata difesa anche tecnica, nella fase che si chiude con la sentenza istruttoria, sia costituita essenzialmente dalla contestazione dell'accusa e dall'interrogatorio dell'imputato (v., oltrechè, lo stesso art. 376, gli artt. 304, 365, 366, 390, 395 e 398 cod. proc. pen.). Ne deriva che la norma impugnata, là dove esclude l'obbligatorietà dell'uno e dell'altra, non può non essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Per analoghi motivi (v. sent. n. 52 del 1965) ed entro gli stessi limiti, in applicazione dell'art. 27 legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 395, ultimo comma, e 398, ultimo comma, del codice di procedura penale. — (Omissis).

**CORTE COSTITUZIONALE, 15 dicembre 1967, n. 153 - Pres. Ambrosini - Rel. Chiarelli - Pres. Regione Siciliana (Avv. Villari) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. avv. gen. dello Stato Guglielmi).**

**Corte Costituzionale - Conflitto di attribuzione fra Stato e Regione - Provvedimento non definitivo di organo statale - Ammissibilità del ricorso.**

(Cost., art. 134; l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 39).

**Sicilia - Conflitto di attribuzione con lo Stato - Competenza a costituire le Commissioni Provinciali per l'istruttoria delle domande di iscrizione agli albi nazionali degli esportatori di prodotti ortofrutticoli - Spetta al Prefetto.**

(St. spec. Reg. sic., art. 14 lett. o e p, 15, 16, 20; L. reg. sic 27 aprile 1951, n. 33, l. 25 gennaio 1966, n. 31, artt. 6, 7, 9).

*Nei rapporti tra Stato e Regioni, a differenza dell'ipotesi di conflitto tra poteri dello Stato, l'atto lesivo della competenza di uno dei due soggetti può consistere in qualunque atto di un loro organo che,*

*nell'esercizio di funzioni legislative o amministrative, affermi in concreto la propria o negli altrui competenza (1).*

*Le Commissioni Provinciali per l'istruttoria delle domande di iscrizione agli albi nazionali degli esportatori di prodotti ortofrutticoli, in quanto svolgono una funzione di interesse nazionale attinente alla disciplina del commercio con l'estero, sebbene siano istituite presso le Camere di Commercio e presiedute dal presidente di queste, non sono organi delle Camere di Commercio, ma organi statali, la cui costituzione spetta, di conseguenza, allo Stato e non alla Regione (2).*

**CORTE COSTITUZIONALE**, 15 dicembre 1967, n. 154 - Pres. Ambrosini - Rel. Fragali - Pres. Regione Friuli-Venezia Giulia (Avv. Crisafulli) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. avv. gen. dello Stato Guglielmi).

**Friuli - Venezia Giulia - Conflitto di attribuzione fra Stato e Regione - Atto di rinvio della legge - Supposta illegittimità dell'atto di rinvio - Proposizione del ricorso da parte della Regione dopo 60 giorni dalla conoscenza delle decisioni di rinvio - Inammissibilità del ricorso.**

(Cost., art. 127; St. Friuli-Venezia Giulia artt. 24, 29 e 42, lett. b; l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 39, secondo comma).

*Il termine di cui all'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel caso che la Regione intenda ricorrere contro un provvedimento di rinvio della legge regionale ritenuto illegittimo per incompetenza, in quanto emesso dal Presidente del Consiglio dei Ministri e non dal Consiglio dei Ministri, decorre dalla conoscenza del provvedimento stesso e non dalla deliberazione del Consiglio Regionale sulla richiesta di riesame (1).*

---

(1) La Corte ha posto in rilievo che il carattere non definitivo dell'atto di un organo dello Stato non ostacola la proponibilità del ricorso.

Mentre l'art. 37 della l. 11 marzo 1953, n. 87, disciplinando l'ipotesi di conflitto tra i poteri dello Stato richiede che il conflitto sia insorto fra organi competenti a dichiarare *definitivamente* la volontà dei poteri cui appartengono, l'art. 39 della citata legge non subordina al medesimo requisito la proponibilità del ricorso nell'ipotesi di conflitto tra Stato e Regioni.

(2) Sull'interpretazione dell'art. 20 dello Stato siciliano cfr. anche Corte Cost. 1° febbraio 1964, n. 3, in questa *Rassegna*, 1964, I, 12.

(1) Non esistono precedenti specifici.

Per una questione analoga, relativa alla decorrenza dei termini per i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni cfr. « I giudizi di costituzionalità » 1961-65, pag. 342.



CORTE COSTITUZIONALE, 15 dicembre 1967, n. 156 - Pres. Ambrosini - Rel. Petrocelli - Salvati ed altri (n. c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Chiarotti).

**Procedimento penale - Procedimento contro minorenni - Ispezione corporale - Illegittimità costituzionale - Esclusione.**

(Cost., art. 13, 2° comma; r. d. l. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 11).

*Non è fondata, in riferimento all'art. 13 Cost., secondo cui l'ispezione corporale non è ammessa se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 11 r. d. l. 20 luglio 1934, n. 1404, in quanto l'ispezione corporale prevista da tale norma non è resa tassativamente obbligatoria per ogni procedimento penale contro minori, ma è sempre lasciata alla prudente e discrezionale valutazione del giudice (1).*

(Omissis). — Circa una eventuale obbligatorietà della ispezione non è dubbio che la legge ordinaria abbia anche potestà di stabilirla, non essendo a tal proposito l'art. 13 limiti di sorta. L'errore dell'ordinanza di rimessione è di aver ritenuto che l'obbligatorietà fosse stata sancita dalla fattispecie in esame, oltre che per la indagine nel suo complesso, specificamente proprio per la ispezione corporale; cioè, in altri termini, che, nel prescrivere le speciali indagini rivolte a stabilire la personalità del minore sotto l'aspetto fisico psichico morale ambientale, fosse stato reso tassativamente obbligatorio ciascuno di questi punti singolarmente, sì da doversi tutti, compreso l'esame fisico, considerare non derogabili in nessun caso dal magistrato procedente.

---

(1) La questione era stata proposta con ordinanza 4 aprile 1966 dal pretore di Napoli (*Gazzetta Ufficiale* 27 agosto 1966, n. 213).

L'Avvocatura ha rilevato che le indagini prescritte dalla norma impugnata sono essenzialmente dirette a stabilire la capacità di intendere e di volere dell'imputato minorenne, così garantendogli più ampia tutela. L'Avvocatura ha pure rilevato che la tassatività dell'ispezione corporale, ove effettivamente disposta dalla norma impugnata, è conciliabile con l'obbligo della motivazione prescritto dall'art. 13 Cost., essendo tale obbligo soddisfatto col semplice richiamo alla disposizione dell'art. 11.

La Corte ha risolto il dubbio sulla tassatività dell'ispezione corporale in senso negativo, ma ha ammesso che la legge ordinaria possa stabilire l'obbligatorietà dell'ispezione, con ciò implicitamente aderendo alla tesi dell'Avvocatura, secondo cui la motivazione dell'atto dell'autorità giudiziaria può consistere nel semplice richiamo alla norma di legge che sancisce l'obbligatorietà dell'ispezione.

Lo spirito della disposizione si presenta invece ben diverso. Come è noto, tutto il sistema del processo penale per i minorenni è indirizzato a favorire l'aspetto emendativo della pena, e ciò con l'attuare, in base alla migliore possibile conoscenza della personalità del minore, una bene intesa umanità di criteri sia nel trattamento penale, sia, ancor prima, nell'accertamento della imputabilità e della responsabilità. Le speciali indagini che la legge dispone sui precedenti dell'imputato e sulle condizioni personali familiari e di ambiente sono ispirate, oltre che al superiore interesse della società, all'interesse stesso del minore, ai fini del suo ricupero alla normalità ed onestà della vita. Ed è nell'ambito di questi criteri che va inserita anche la disposizione del secondo comma della norma impugnata, allorchè autorizza il magistrato « quando si tratta di determinare la personalità del minore e le cause della sua irregolare condotta », ad assumere informazioni e sentire pareri di tecnici senza alcuna formalità di procedura: ampiezza e libertà di criteri con cui verrebbe a porsi in netto contrasto un carattere rigorosamente tassativo dei singoli aspetti della indagine elencati nel primo comma. I quali pertanto, per ciò che riguarda la loro necessità ed efficacia di fronte alle finalità complessive della ricerca, devono anch'essi lasciarsi all'apprezzamento del magistrato, senza essere per ogni caso legati al rigore di forme e schemi prestabiliti. — (*Omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA  
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 24 giugno 1967, n. 1556 - Pres. Scarpello - Rel. La Farina - P.M. Di Majo (conf.) - Ministero dell'Industria e Commercio (avv. Stato Carafa) c. Montalto (n.c.) ed E.N.E.L. (n.c.).

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione generale di legittimità del Consiglio di Stato - Presupposti - Conseguenze - Fattispecie.**  
(t. u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 26; l. 6 dicembre 1962, n. 1643, art. 4 n. 10).

**Legge ed atti aventi forza di legge - Incidenza sui diritti soggettivi - Questioni di legittimità costituzionale - Declaratoria di illegittimità da parte della Corte Costituzionale - Giurisdizione del giudice ordinario.**  
(Cost., artt. 134 e 136, primo comma; l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 2).

*La giurisdizione non esclusiva del Consiglio di Stato esige quale indefettibile presupposto un atto soggettivamente oltre che oggettivamente amministrativo, cioè un atto o provvedimento emanato da una autorità amministrativa ovvero da un corpo amministrativo deliberante, onde il ricorso a quell'organo giurisdizionale non può essere rivolto né contro una legge né contro un atto avente forza di legge: applicazione ad un provvedimento di trasferimento all'E.N.E.L. di imprese esercenti industrie elettriche (1).*

---

(1-2) V., in *terminis*, Cass., sez. un., 5 luglio 1965, n. 1396, in questa *Rassegna*, 1965, I, 673 ed *ivi*, 674 nota 1. Cfr. pure Cass., sez. un., 8 maggio 1967, n. 899, in questa *Rassegna*, 1967, I, 383 ed *ivi* nota 1-2.

Anche nella sentenza, di cui si tratta, pubblicata in *Giust. civ.*, 1967, I, 1388, le sezioni unite hanno riaffermato che i provvedimenti emanati in base all'art. 4 n. 10, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sono decreti legislativi delegati, rilevando ancora, sulla base di quanto ritenuto altresì dalla Corte Costituzionale (v. Corte Cost. 25 maggio 1957, n. 60, in *Foro it.*, 1957, I, 945 nonché Corte Cost. 7 marzo 1964, n. 14, in questa *Rassegna*, 1964, I, 627 ed *ivi* 629 nota 3), che la funzione legislativa non consiste esclusivamente nella produzione di norme giuridiche generali ed astratte sebbene debba desumersi dallo spirito dell'ordinamento costituzionale come

*Quando la tutela giurisdizionale venga invocata in ordine ad una situazione originariamente di diritto soggettivo sulla quale abbia però inciso un provvedimento ablatorio avente forza di legge, l'intrinseca consistenza della situazione dedotta in lite in funzione dell'effettiva tutela ad essa accordata dall'ordinamento, nell'ipotesi di declaratoria da parte della Corte Costituzionale della illegittimità costituzionale del provvedimento, fa riemergere la potestà giurisdizionale dell'Autorità Giudiziaria ordinaria (2).*

la delegazione di leggi-provvedimenti presupponga particolari situazioni di interesse generale.

Nell'occasione, poi, le sezioni unite della Corte di Cassazione hanno avuto modo di ribadire che le questioni di legittimità costituzionale, le quali in principio possono aver rilevanza pure ai fini della giurisdizione (cfr. Cass., Sez. Un., 19 settembre 1967, n. 2183, in questa *Rassegna* 1967, I, 964 ed *ivi* nota 1), non sono rilevanti a tali fini in casi del genere di quello, di cui si tratta, in quanto, come del resto già si evince dalle massime, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del provvedimento avente forza di legge non varrebbe a trasformare questo in un atto di natura diversa, cioè obbiettivamente e subbiettivamente amministrativo (cfr. sul punto Cass., Sez. Un., 15 gennaio 1957, n. 107, n. 108 e n. 109, tutte in *Foro it.*, 1957, I, 173 e segg.). Ciò importa che solo il giudice ordinario in siffatti casi ha giurisdizione pure al fine di deliberare le questioni di legittimità costituzionale per rimetterne o meno la decisione alla Corte Costituzionale, restando, quindi, confinato nell'ambito della pura teoria se a tanto possa pervenirsi pure sulla base del « diniego in radice, da parte dell'interessato, della potestà ablativa per le prospettate ragioni di assunta illegittimità costituzionale del decreto legislativo-provvedimento » (con il che si farebbe però rivivere la teoria della prospettazione).

Di notevole interesse appare, infine, la disputa, giustamente nella sentenza di cui si tratta appena accennata, relativa al se la infondatezza della questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo-provvedimento implichi, da parte del Giudice ordinario, una pronuncia di rigetto o una pronuncia di improponibilità della domanda, così come, inverso, sembrerebbe più corretto.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 31 luglio 1967, n. 2037 - Pres. Scarpello - Est. Salerno - P. M. Tavolaro I. (conf.) - Ministero del Tesoro (avv. Stato Carafa) c. Soc. S.A.F.A.R. (avv. Del Vicario).

**Competenza e giurisdizione - Obbligazioni e contratti - Guerra - Deliberazioni del Commissario per la liquidazione e la sistemazione dei contratti di guerra - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criterio di discriminazione - Applicabilità dei normali principi.**

(d. l. 25 marzo 1948 n. 674, art. 8).

**Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici - Contabilità generale dello Stato - Contratti della p. a. - Contratto concluso dallo stesso organo competente per l'approvazione - Approvazione implicita - Ammissibilità.**

(r. d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 19).

**Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici - Contabilità generale dello Stato - Contratti della p. a. - Approvazione - Efficacia retroattiva.**

(r. d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 19).

*Le deliberazioni del commissario per la sistemazione e la liquidazione dei contratti di guerra possono essere impugnate dall'interessato davanti al Consiglio di Stato nella ipotesi di lesione di interessi legittimi e con azione davanti al giudice ordinario a tutela dei diritti soggettivi, non derogandosi quindi, al normale criterio di discriminazione tra la giurisdizione ordinaria e quella del Consiglio di Stato nella materia in cui quest'ultimo non abbia competenza esclusiva (1).*

*L'approvazione da parte del competente Ministro, alla quale sono soggetti i contratti stipulati dallo Stato, costituisce una condizione (condicio iuris) dell'efficacia del contratto, che, mentre vincola il privato appena abbia manifestato la sua volontà, non vincola l'ente fino a quando non sia intervenuta l'approvazione medesima; pur tuttavia, se la convenzione è posta in essere da quello stesso organo, cui compete per legge la funzione di approvarla, non è concepibile un atto separato e autonomo d'approvazione, e dal contratto stipulato da detto organo sorgono senz'altro per il privato posizioni di diritto soggettivo come tali tutelabili davanti alla giurisdizione ordinaria (2).*

*Nei contratti stipulati dallo Stato la approvazione opera come conditio juris, ma, contrariamente a quanto avviene per la condizione*

---

(1) In generale relativamente al criterio discriminatore tra giurisdizione ordinaria e amministrativa cfr. Cass., Sez. Un., 6 aprile 1966, n. 902, in questa *Rassegna*, 1966, I, 822 e, da ultimo, Cass., Sez. Un., 13 ottobre 1967, n. 2442, in questa *Rassegna*, 1967, I, 768 ed *ivi*, 769 nota 1. Più particolarmente, in tema di contratti di guerra, cfr. Cass., Sez. Un., 24 luglio 1964, n. 2031, *Riv. dir. civ.*, 1965, I, 101.

(2-3) Osservazioni in tema di approvazione dei contratti sottoposti al regime di contabilità pubblica.

La Suprema Corte nell'affrontare un'interessante fattispecie relativa ai contratti di guerra trae spunto per passare in rassegna una serie di questioni meritevoli di attento e diffuso esame in tema di approvazione dei

*propria, costituisce un atto posto fuori dal processo di perfezione del contratto e, quale atto di controllo, ha efficacia retroattiva, sicchè il contratto va considerato come perfezionato sin dall'inizio* (3).

contratti dalla pubblica Amministrazione sottoposti al regime della contabilità generale dello Stato.

Nella decisione che si annota, pubblicata in *Giust. civ.*, 1967, I, 1726, gli argomenti affrontati ed i principi affermati sono i seguenti (in ordine di importanza):

1) natura giuridica (la approvazione costituisce una *condicio juris* della efficacia dei contratti della pubblica Amministrazione ed è posta fuori del processo di perfezione del contratto medesimo);

2) operatività (la approvazione una volta intervenuta opera retroattivamente nel senso che il contratto va considerato efficace sin dall'inizio e cioè a partire dalla sua stipulazione);

3) forma (la c. d. approvazione implicita è ammissibile).

A) La natura giuridica dell'approvazione quale *condicio juris* è stata più volte affermata dalla recente giurisprudenza (1).

Benvero, una affermazione così decisa non pare da condividersi se si considera che la categoria della *condicio juris* è al centro di un ampio dibattito dottrinale, che sembra avviarsi verso una negazione della categoria sul piano dogmatico (2), salvo ad ammettere singole figure, di *condicio juris*, ognuna dotata di proprie regole settoriali (3).

Comunemente la *condicio juris*, e più in genere il fenomeno condizionale, vien fatto rientrare fra i c. d. requisiti di efficacia (4).

Il punto più delicato del dibattito dottrinario concerne la bontà stessa della distinzione di teoria generale tra elementi costitutivi dell'atto giuridico e requisiti di efficacia, intesi i primi come gli *essentialia juris* rappre-

(1) V. da ultimo, Cass. 15 febbraio 1964, n. 344; cfr. pure, in materia peraltro di « visto prefettizio », Corte App. Lecce, 5 giugno 1967, in *Giust. civ.*, 1968, I, 366.

(2) Decisamente contrario alla nozione stessa della « *condicio juris* » nel senso di termine che ha fatto il suo tempo è SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, 1964 (ristampa) 261, nota 3. L'A. sostiene che non è giustificabile la unità del fenomeno condizionale, comprensivo della *condicio facti e juris*, in quanto la seconda manca degli attributi di futura ed incerta propri della prima. Ciò è condiviso da SANTORO PASSARELLI *Dottrine generali del diritto civile*, 1966, 197, il quale afferma che la condizione legale è un elemento della fattispecie produttiva non arbitrario e contingente, ma necessario e costante.

(3) Cfr. in tal senso le conclusioni che emergono in RESCIGNO, *Enciclopedia del diritto*, vol. VIII, 1961, voce « Condizione », 778. L'A. pone in dubbio la consistenza della categoria argomentando che « per tutta una serie di condizioni legali non vale ciò che la legge stabilisce per la condizione volontaria ».

(4) Generalmente, in contrapposizione agli « *essentialia juris* », si dà una ampia estensione alla figura dei requisiti di efficacia, comprensivi, oltre che delle circostanze condizionanti, di tutti gli elementi che pure estranei alla struttura del corpo costitutivo ne sono presupposti, termini e più latamente punti di riferimento, ai fini della produzione dell'effetto. Cfr. OERTMAN, *Die Zechtsbedingung (condicio juris)* 1924, 14 e segg. Per una ampia nozione cfr. pure CARIOTA FERRARA, *I negozi nel patrimonio altrui*, 1936, 211, il quale considera come requisiti di efficacia tutti gli elementi estranei alla struttura dell'elemento costitutivo e comunque ad esso sopraggiungibili.

sentanti il nucleo centrale dell'atto e del corrispondente interesse interno tutelato dalla norma tipo, intesi i secondi come fattori aggiunti agli *essentia juris*, come circostanze integrative, che l'ordinamento prende in considerazione per tutelare « un piano di interessi esterno rispetto al piano di interessi che l'atto direttamente persegue e realizza » (5).

Certo l'indagine a questo punto meriterebbe un esame ben più approfondito che non le presenti note (6).

Tuttavia in questa sede non può non considerarsi la contraddittorietà della affermazione che l'approvazione costituisce poi una condizione impropria e atecnica.

In buona sostanza con tale affermazione, la Suprema Corte viene a negare l'assimilazione dell'approvazione nel quadro del fenomeno condizionale, senza risolvere il quesito della applicabilità o meno delle disposizioni vigenti in tema di condizione (art. 1356 e segg. c. c.).

Vero è che la approvazione configurata dal diritto positivo non può assimilarsi al fenomeno condizionale. La tesi avversa ravvisa una nota comune nel collegamento tra l'efficacia del contratto e una circostanza esterna quale appunto sarebbero l'approvazione e la condizione. Ma la opinione, se è esatta per la condizione, la quale subordina l'efficacia del negozio al verificarsi o meno di un avvenimento futuro ed incerto, suscita perplessità riferita « sic et simpliciter » alla approvazione. Ed infatti secondo tale impostazione si viene a riservare allo istituto in esame una posizione secondaria e marginale nella produzione dell'effetto.

Cfr. pure SANDULLI, *op. cit.*, 176 e segg. In senso contrario cfr. RUBINO, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, 1939, 56 e segg. La tradizionale formulazione della distinzione risale allo SCIALOJA A. *Condizione volontaria e legale*, in *Studi di vario diritto*, 1927, I. In aperto contrasto con la dottrina dei pandettisti germanici, i quali configuravano la *condicio juris* come requisito essenziale del negozio (Czyhlarz, Enneccerus) o dell'effetto giuridico (Hasenohrl), e la distinguevano dalla condizione vera e propria per il profilo della irretroattività, lo SCIALOJA, *op. cit.*, 12-13, distingue i requisiti di esistenza o elementi essenziali per la perfezione del negozio, dai requisiti di efficacia, somiglianti per contenuto e funzioni alle condizioni. Secondo l'A. la distinzione è nel senso che gli elementi costitutivi, interni all'atto, « anche quando hanno l'aspetto delle condizioni, conservano un carattere di « necessità » non arbitraria... ma fondata sulla natura stessa del negozio »; i requisiti di efficacia, esterni all'atto, si pongono come « circostanze che possono dalla legge essere modificate o soppresse senza per ciò che lo schema del negozio ne rimanga inalterato ».

Come si vede la distinzione è impostata secondo un profilo di logica formale, avuto riguardo al negozio in sé, piuttosto che secondo un profilo più propriamente giuridico. Tale impostazione rileva in pieno la sua relatività, se si consideri tutta la gamma degli interessi in giuoco, e non esclusivamente quegli interessi facenti capo alla fattispecie primaria, presa in esame in sé e per sé, non già dalla norma, bensì dall'interprete per un mero processo di analisi astratta.

Il problema giuridico pratico non può non risolversi allargando l'indagine alla fattispecie complessa, saggiando caso per caso il ruolo primario o secondario, nella produzione dell'effetto, delle concause concorrenti.

(5) FALZEA, *La condizione e gli elementi dell'atto giuridico*, 1941, 156. Di questo autore vedasi la recente meditata rassegna dei temi della perfezione e della efficacia, esposti in sede di teoria generale nelle voci « Efficacia giuridica » « Fatto giuridico » rispettivamente nei volumi XIV e XVI della *Enciclopedia cit.*

(6) Dovrebbe anzitutto prendersi posizione sul problema variamente risolto in dottrina della riconducibilità della condizione legale e volontaria ad un unico *genus*: cfr. le contrastanti soluzioni del BARBERO, *Contributo alla teoria della condizione*, 1937, 73 e del FALZEA, *La condizione e gli elementi dell'atto giuridico*, 1941, 126.

Or bene la approvazione dei contratti dello Stato non ha il ruolo di semplice circostanza esterna marginale nè è solo « necessaria » in quanto *condicio juris* (7), ma è propriamente « essenziale » ai fini della produzione dell'effetto. L'interessante della approvazione consiste in ciò: che in attesa che venga emesso il relativo atto non si ha un vero stato di differimento, di sospensione del rapporto contrattuale: qui il vincolo propriamente non è ancora nato.

L'art. 19 del r. d. 18 novembre 1923, n. 2440 statuisce al riguardo che « i contratti non sono obbligatori per l'Amministrazione finchè non sono approvati ».

A svalutare tale affermazione non giova la osservazione che subito dopo la norma « lascia del tutto da parte il concetto della obbligatorietà e menziona solo la eseguibilità » (8).

Il dettato legislativo è infatti nel senso che fin quando non sopravviene il decreto di approvazione è da escludere la nascita di un diritto soggettivo « *ex contracto* » a favore del privato contraente.

I due momenti della nascita del vincolo contrattuale e della sua esecuzione sono ben delineati e contrapposti (9). Infatti l'art. 19 citato non si limita a sancire che il contratto per entrambi i contraenti privato e pubblico è *ineseguibile*, ossia insuscettibile di essere portato materialmente ad esecuzione. La norma chiaramente afferma che per uno dei contraenti, e precisamente per la pubblica Amministrazione, il contratto non ancora ha efficacia « *vincolante* » (10).

Dunque, il privato è vincolato *ex ante* per il solo atto di aggiudicazione, o verbale di stipulazione, mentre l'Amministrazione lo sarà *ex post* una volta che interverrà la approvazione. Per entrambi i contraenti il contratto in pendenza di approvazione non è eseguibile (11).

Le considerazioni che precedono trovano ulteriore conferma alla luce della situazione soggettiva in cui viene a trovarsi il privato contraente in pendenza di approvazione.

L'approvazione invero si configura come provvedimento autoritativo discrezionale adottato nell'interesse pubblico alla legittimità ed opportunità della attività contrattuale dello Stato.

Di fronte all'interesse pubblico la situazione soggettiva del privato contraente si atteggia tipicamente come interesse legittimo, ossia come

(7) Cfr. SANTORO PASSARELLI, *op. cit.*, laddove afferma chiaramente il carattere di necessità della *condicio juris*.

(8) ROEHRSEN, *I contratti della pubblica Amministrazione*, 1961, 344 e segg.

(9) Lo stesso ROEHRSEN sembra non disconoscere i due aspetti presi in considerazione della disposizione in esame, laddove afferma — *op cit.*, 338 — che l'atto di approvazione perfeziona definitivamente il vincolo contrattuale, « il che fa sorgere nei riguardi di entrambi i contraenti una nuova e diversa situazione giuridica, e, insieme, rende possibile l'esecuzione delle obbligazioni che sorgono dal contratto ».

(10) Cfr. CARUSI, Osservazioni in tema di formazione dei contratti dello Stato, in questa *Rassegna* - 1965, I, 495 e ss. in critica della opinione del GIANNINI, *L'attività amministrativa*, (Corso di lezioni) 1965, 79, che tende a sminuire la portata dell'art. 19 del citato r. d. n. 2440 del 1923; cfr. pure CONTI, *In tema di improponibilità assoluta della domanda*, in questa *Rassegna*, 1966, I, 57 e segg.

(11) Alla eseguibilità del contratto da parte del privato, in pendenza di approvazione, osta la natura del contratto a prestazioni corrispettive le quali escludono che un solo contraente sia tenuto alla esecuzione, senza che vi sia un corrispondente obbligo dell'altro. Cfr. sul punto PINI, *In tema di esecuzione anticipata dei contratti di diritto privato della p. A.*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1964, 425.



tuazione soggettiva accessoria e strumentale rispetto allo stesso interesse pubblico. E allora il contratto dello Stato in pendenza di approvazione. se genera una situazione giuridica meramente strumentale e accessoria, non può essere considerato come fattispecie c. d. primaria dell'effetto giuridico, come viceversa non può riservarsi all'approvazione un ruolo secondario e marginale.

B) Il tema della operatività retroattiva della approvazione dei contratti dello Stato è senz'altro uno dei più delicati, meritevole di attento e editato esame, alla luce delle norme espresse e dei principi dell'ordinamento giuridico.

Comunemente la dottrina tradizionale, movendo dalla considerazione che la approvazione si comporta secondo il meccanismo della condizione, deduce il carattere retroattivo, anche specificamente in ordine ai contratti sottoposti al regime di contabilità pubblica (12).

La tesi appare superabile alla luce della considerazione sopra esposta che la approvazione dei contratti dello Stato non può inquadarsi nel fenomeno condizionale.

Altri autori (13) ammettono la retroattività della approvazione, considerando la natura di controllo preventivo che presenta l'istituto; nel caso tratterebbe di retroattività per natura, stante il carattere dichiarativo dell'atto di controllo.

Tale opinione è contrastata da chi (14) attribuisce all'atto di controllo preventivo natura di negozio di riconoscimento con efficacia costitutiva, il cui effetto « è autonomo dall'atto controllato e consiste nel creare una nuova situazione giuridica », onde si perviene alla conclusione che l'atto di controllo preventivo non presenta il carattere di retroattività sia materiale che legale (oltre che volontario).

L'impostazione del problema in quanto muove da una visione troppo generalizzata, e lo stesso può dirsi nei confronti della annotata sentenza, è stata di recente oggetto di attenta critica (15). In proposito si è considerato che il problema della retroattività e dell'irretroattività essendo un articolare modo di atteggiarsi degli effetti giuridici voluti dall'ordinamento non può risolversi « sic et simpliciter » in base al carattere dichiarativo o costitutivo dell'atto di approvazione, bensì avendo di vista le norme positive che disciplinano l'istituto.

(12) La tesi peraltro è rovesciata in SCIALOJA A., *op. cit.*, 14.

(13) Cfr., da ultimo, BERTI e TUMIATI, voce « Controlli amministrativi », in *Enciclopedia cit.* vol. X, p. 311, e precedentemente PERRONE CAPANO, *La retroattività degli atti amministrativi*, 1963, 63 nonché FORTI, *La retroattività delle approvazioni tutorie*, in *Foro it.*, 1910, III, 245. Cfr. pure SANDULLI, *op. cit.*, 278-279.

(14) RESTA, *Natura ed effetti dell'amministrativo di controllo preventivo*, in *Foro it.*, 1935, I, 277 e seg.

(15) CASSARINO, *Enciclopedia cit.*, vol. II, Milano 1958, voce « Approvazione », g. 859. In punto l'A. osserva che la approvazione presenta ambedue i caratteri dichiarativo e costitutivo.

Propriamente dal punto di vista strutturale, essa, in quanto atto di controllo, risolve nell'accertamento della opportunità e legittimità dell'atto amministrativo, dal punto di vista funzionale l'approvazione concorre alla produzione dell'effetto, in questa guisa a seconda i vari tipi di approvazione foggiate dall'ordinamento giuridico.

Nella specifica materia che qui interessa vengono ad intrecciarsi variamente norme ed istituti privatistici e norme ed istituti pubblicistici, strumenti e posizioni privatistici e strumenti e posizioni pubblicistici. L'intreccio si risolve cogliendo il momento in cui la pubblica Amministrazione agisce come autorità, esercitando in posizione di superiorità, un potere discrezionale rispetto a quello in cui agisce come privato esplicando un potere di autonomia in posizione di autorità e uguaglianza.

In ordine al tema della retroattività o meno del vincolo contrattuale della pubblica Amministrazione bisogna appunto distinguere le norme e i principi che regolano l'emanazione del provvedimento discrezionale di approvazione dalle norme e dai principi relativi alla regolamentazione degli effetti che scaturiscono a seguito di detto provvedimento.

Il punto da considerare è se il vincolo contrattuale abbia efficacia *ex nunc*, dal momento della emanazione del provvedimento di approvazione, o *ex tunc* a partire dalla stipulazione del contratto.

La risposta al quesito è semplice ove si considera anzi tutto la situazione soggettiva del privato contraente.

Ai fini della nascita del vincolo contrattuale del privato è sufficiente il contratto e non è necessaria l'approvazione del competente organo dello Stato. Per tanto i relativi effetti non possono che ricondursi immediatamente al contratto medesimo. Lo stesso è da dire per la pubblica Amministrazione.

Perchè nasca il vincolo contrattuale dello Stato l'ordinamento richiede, come s'è sopra visto, due atti collegati, ma tra loro autonomi e cronologicamente distinti: il contratto e l'approvazione.

Dato il completarsi di questi due atti in linea teorica nulla vieta che l'efficacia del rapporto contrattuale ormai sorto debba e possa considerarsi come già prodotto fin dall'avverarsi del primo dei due fatti, o viceversa del secondo.

Dal punto di vista del diritto positivo, avuto riguardo ai principi dell'ordinamento, non par dubbio che nel caso debba ricorrere la prima ipotesi. È vero che nel nostro ordinamento vige il principio tendenziale della irretroattività degli atti giuridici. Ma il problema non è questo, bensì l'altro di stabilire da quale dei due atti, entrambi costitutivi, far decorrere gli effetti.

Ora giova osservare che la pubblica Amministrazione, se prima di deliberare l'atto di approvazione agisca come autorità, successivamente una volta emesso il relativo atto discrezionale, viene a trovarsi in posizione di perfetta uguaglianza con il privato. Da questo momento non hanno più ragione d'essere le norme speciali di diritto pubblico; da questo momento tra i due atti è il contratto ad assumere valore di fattispecie primaria.

Pertanto gli effetti non possono che decorrere dalla stipulazione del contratto medesimo.

C) Se può condividersi la seconda affermazione della Suprema Corte, ma come si è visto sulla base di considerazioni sostanzialmente diverse, la terza presa di posizione va nettamente respinta.

All'uopo bisogna partire ancora una volta dall'art. 19 del citato regio decreto n. 2040 del 1923.

La norma risponde ad esigenze obiettive dell'ordinamento che hanno riguardo all'esercizio di un potere eminentemente discrezionale rimesso all'organo competente per legge: nel caso il Ministro.

Stante da un lato il principio della inderogabilità della competenza dall'altro quello di tipicità e nominatività del provvedimento amministrativo, l'approvazione oltre che *essenziale* ai fini della nascita del vincolo contrattuale è altresì indispensabile sotto il profilo formale. In base tali principi è pacifico in dottrina (16), come lo era nella giurisprudenza appena recente (17), che l'approvazione non può essere che esplicita, de non ammette equipollenti, nè può essere superata o eliminata dall'acordo delle parti, che diano senz'altro esecuzione al contratto in pendenza approvazione. Del resto non solo l'art. 19 della legge di contabilità ma rt. 103 del relativo regolamento prevedono una tassativa forma di esteriorizzazione dell'atto amministrativo: nel caso il decreto (18).

Anche sotto questo profilo il tipo di approvazione *de qua* deve essere esplicito.

La Suprema Corte di contro ammette la figura della approvazione implicita sulla base di argomentazioni che non solo non tengono conto del trattato legislativo, ma che altresì sono genericamente riferibili a fattispecie di approvazione diverse da quella specifica in materia contrattuale.

Secondo la Suprema Corte si ha approvazione implicita quando, per il rapporto di necessaria interferenza che interceda tra i due atti, l'approvazione data ad uno di essi non possa sussistere se non presupponendo anche approvazione dell'altro; ma, ad esempio la approvazione implicita di un contratto attivo di locazione a seguito della iscrizione in bilancio del correttivo della locazione è stata giustamente negata dalla stessa Cassazione (19).

Orbene tale tesi se riferita alla materia contrattuale è oltre tutto smentita dalle fonti legislative citate le quali chiaramente escludono che nella presente materia il comportamento concludente per eccellenza, quale la esecuzione del contratto, possa valere come provvedimento amministrativo.

Anche sotto questo profilo la approvazione non può essere che esplicita. Nè, infine, può rinvenirsi approvazione implicita nel caso, non solo omologo ma anche illegittimo secondo il sistema vigente, che a stipulare il contratto sia quello stesso organo (ad es. il Ministro) cui compete per legge di emanare il provvedimento di approvazione (20).

La possibilità di riesame da parte di organo diverso da quello che ha stipulato il contratto è principio cardine del sistema: il che risulta espressamente sancito nell'art. 103 del regolamento di contabilità generale dello Stato per cui non è consentito che lo stesso funzionario, il quale abbia stipulato il contratto, sia delegato ad approvare il contratto medesimo.

G. DE PAOLA

(16) CASSARINO, *op. cit.*, pag. 864; ROEHRSSSEN, *op. cit.*, 319; COLETTI, *Appunti in materia di efficacia dei contratti di diritto privato stipulati dalla P. A.*, in *Foro it.*, 61, I, 451; NIGRO, *Amministrazione fra diritto pubblico e diritto privato: a proposito di condizioni legati*, in *Foro it.*, 1961, I, 457.

(17) Cass. 21 luglio 1955, n. 2482, Cass. 11 marzo 1957, n. 815.

(18) ROEHRSSSEN, *op. cit.*, p. 318.

(19) Cfr. Cass., Sez. III, 11 marzo 1957, n. 815 in questa *Rassegna* 1957, 48. Sul punto cfr. pure SEPE, voce « Contratto » (diritto amministrativo), in *Enciclopedia cit.*, 11.

(20) Cfr. sul punto CONTI, *Scritto cit.*, 70.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 31 luglio 1967, n. 2039 - Pres. Flore - Rel. Geri - P. M. Di Majo (diff.) - Marrocchini (avv. Janetti Del Grande e Vitale) c. Comune di Roma (avv. Precone), I.N.A.M. (avv. Jemolo) e ufficio stralcio della Confederazione dei commercianti in liquidazione (avv. Stato Santoro Passarelli).

**Competenza e giurisdizione - Espropriazione per p. u. - Piano regolatore della città di Roma - Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa - Controversia sulla esistenza del potere di espropriazione - Formulazione astratta della inesistenza del potere per esclusione del bene dalla previsione legislativa - Fattispecie - Giurisdizione del Giudice ordinario.**

(l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, art. 2; r. d. l. 6 luglio 1931 n. 981, art. 10, convertito nella legge 23 marzo 1932, n. 325).

*In materia di espropriazione per pubblica utilità sussiste la giurisdizione del Giudice ordinario quando non si controverte sull'uso da parte della p. A. del potere discrezionale conferito dalla legge, bensì sull'esistenza stessa del potere di espropriazione rispetto ad un bene, ch si assume del tutto fuori della previsione legislativa, con riguardo alla possibilità di espropriarlo senza preventiva dichiarazione di pubblica utilità (nella specie i ricorrenti sostenevano che le aree « fabbricabili », di cui alle norme in rubrica, debbono essere completamente prive di costruzioni per poter essere assoggettate ad espropriazione e che fuori di tale ipotesi la p. A. possa espropriare soltanto in base alle norme comuni, cioè dopo una formale dichiarazione di pubblica utilità): se l'assunto sia esatto in concreto, cioè con riferimento al fondo di cui si discute, è questione di merito; in astratto devesi però ritenere che esso importi una posizione di diritto subiettivo, non ancora affievolito (1).*

---

(1) La sentenza che si annota, pubblicata in *Giust. civ.*, 1967, I, 1981, appare significativa per porre in luce l'obiettivo incertezza sui criteri distintivi tra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa, in materia di espropriazione per pubblica utilità.

La fattispecie sottoposta alla Corte di cassazione considera un'ipotesi di espropriazione attuata ai sensi dell'art. 10 del r. d. l. 6 luglio 1931, n. 981, convertito nella legge 23 marzo 1932, n. 325. Il privato espropriato adisce il Giudice ordinario per ottenere la restituzione dei beni espropriati, la-

quando che il decreto di espropriazione, sia stato emesso con riferimento ad un'area parzialmente edificata, e non ad un'area completamente da, e quindi al di fuori dei casi previsti per la particolare procedura espropriativa.

Il Comune di Roma, espropriante, ha dedotto, fra l'altro, il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario, sull'assunto che il decreto di espropriazione avrebbe degradato il diritto dell'espropriato a semplice interesse e la controversia investirebbe questioni relative all'uso del potere da parte dell'espropriante, e non all'esistenza del potere stesso.

La Corte di appello di Roma, con pronuncia confermata dalla sentenza e si annota, ha disatteso l'eccezione di difetto di giurisdizione, in quanto la questione verteva su un presupposto per l'attribuzione del potere di espropriazione, la cui mancanza escluderebbe la riferibilità dell'atto al potere stesso.

È noto che le incertezze ed i contrasti giurisprudenziali sui criteri individuatori della giurisdizione ordinaria, rispetto alla cognizione del giudice amministrativo, assumono una caratteristica particolare nel campo delle procedure espropriative, per la caratteristica, propria di tali procedure, di incidere direttamente su preesistenti posizioni di diritto soggettivo del privato, estinguendo il diritto, e determinando posizioni di interesse legittimo.

L'indagine volta a determinare l'ambito giurisdizionale deve quindi tener conto sia della natura della lesione lamentata e del provvedimento chiesto al giudice — caratteristica questa di ogni indagine sulla questione di giurisdizione — sia della evoluzione nella posizione soggettiva del privato, in relazione ai diversi stadi della procedura.

Di qui l'evidente insufficienza dei tradizionali elementi individuatori delle due giurisdizioni, quali la natura discrezionale o vincolata dell'attività amministrativa, o la natura della norma violata, in relazione all'interesse della parte privata. Si nota quindi, dall'esame delle decisioni rese sulla materia dal Consiglio di Stato e dalla Corte di cassazione, ancora significativamente in contrasto su talune conclusioni (1), una tendenza a ostacolare l'indagine sull'esistenza del potere di espropriazione, la cui mancanza implicherebbe la lesione del diritto soggettivo del privato, ed l'illecito esercizio del potere stesso (2).

È evidente che, nell'adottare un simile criterio, si incontra il duplice problema di identificare il momento in cui sorge il potere a favore dell'Ente espropriante e di individuare il criterio per l'accertamento — ai limiti della questione di giurisdizione — dell'esistenza di tale potere.

Ovviamente, tale indagine, pur essendo diretta al limitato scopo di individuare se l'oggetto della controversia rientri nell'ambito giurisdizionale del magistrato adito, è tuttavia intimamente connessa con l'indagine

(1) Sul contrasto tra Corte di Cassazione e Consiglio di Stato, cfr., da ultimo: C. d. S., Ad. plen. 20 dicembre 1965, n. 40, in questa *Rassegna* 1966, I, 369 ed *ivi* nota 1; C. d. S., Ad. plen. 4 dicembre 1964, n. 24 in *Cons. Stato*, 1964, I, 2141; C. d. S. 29 settembre 1966, n. 600, *ivi*, 1966, I, 1403.

(2) In tal senso, cfr. Cass., Sez. un., 14 aprile 1964, n. 895, in *Foro pad.*, 1965, 165; Cass. 11 ottobre 1965, n. 2111 in *Giust. civ.*, 1966, I, 57; Cass. 5 luglio 1965, 1408, in *Giust. civ.*, 1965, I, 1758; Cass. 23 marzo 1964, n. 662, in *Giust. civ.*, 1964, 1443: il principio trova la sua prima formulazione in Cass., Sez. un., 4 luglio 1949, 1657 *Foro it.*, 1949, I, 926. In materia di piani regolatori urbani cfr. anche Cass., u., 13 maggio 1954, n. 1508, *Foro it.*, 1954, I, 1254.

di merito sull'esistenza o meno, in concreto, della lesione lamentata. Un accertamento completo ed esauriente finirebbe quindi per identificare il giudizio di merito con l'accertamento sulla giurisdizione. Per superare l'inconveniente, e per consentire al giudice di decidere con giudizio preliminare la questione di giurisdizione, si è fin qui fatto ricorso ad un duplice criterio.

Il primo criterio consiste nell'attribuire alla formulazione « astratta » data dalla parte che promuove il giudizio, rilevanza al limitato effetto della giurisdizione.

Il secondo criterio fa perno invece sull'accertamento dell'esistenza del provvedimento autoritativo — sotto il profilo esterno e formale — e degli eventuali vizi riscontrabili sempre in base ad elementi esterni e di immediato accertamento.

Benchè la giurisprudenza della Cassazione (3) abbia da tempo affermato l'insufficienza di un accertamento che parta dalla formulazione unilaterale della parte (la cosiddetta « teoria della prospettazione »), pure il limitato e frammentario ricorso al secondo criterio induce a non ritenere del tutto superata quella teoria.

Un esame delle pronunce rese, nella materia, sulla questione di giurisdizione, mostra infatti come il ricorso all'« accertamento sull'esistenza in astratto del potere di espropriare » come limite alla azione amministrativa, e come conseguente criterio discriminatore tra le due giurisdizioni, si sia verificato in pochi casi, di frequente applicazione.

Si tratta di casi in cui l'eventuale illegittimità del provvedimento si rivela attraverso elementi obiettivi di immediata constatazione: come di un decreto di espropriazione emesso senza la preventiva dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, o emesso dopo che il termine previsto per l'attuazione dell'opera sia già scaduto, o di espropriazione attuata senza la preventiva approvazione del piano regolatore particolareggiato, prevista espressamente come presupposto dell'espropriazione (4).

Sono tutti casi in cui la doglianza della parte può essere verificata, al limitato effetto dell'accertamento della giurisdizione, sulla base di dati obiettivi, di elementi documentali e di evidenza immediata, per cui l'esi-

(3) Per il rifiuto della c. d. « teoria della prospettazione », cfr., in materia di procedimenti espropriativi: Cass. 24 marzo 1964, n. 663, *Foro amm.*, 1964, I, 3, 181; Cass. 5 giugno 1965, n. 1115, *Foro it.*, 1965, I, 945; Cass. 12 febbraio 1965, n. 220, *Foro amm.*, 1965, I, 1, 82, Cass. 6 aprile 1966, n. 899, *Foro amm.*, 1966, I, 1, 349; C. d. S., VI, 26 ottobre 1965, n. 708, *Foro it.*, 1966, III, 349.

(4) Per l'occupazione di urgenza non seguita dal decreto di espropriazione o protratta oltre il biennio, cfr. Cass. 16 maggio 1962, n. 1105, in *Foro it.*, 1962, I, 2099; Cass., Sez. un., 28 maggio 1954, n. 1702 in *Giur. it.*, 1954, I, 691.

Per la espropriazione disposta oltre il termine di validità previsto dalla dichiarazione di pubblica utilità, cfr. Cass. 28 febbraio 1961, n. 419, in *Foro pad.*, 1961, I, 1101; per la espropriazione disposta senza una legittima dichiarazione di pubblica utilità, cfr. Cass., Sez. un., 6 giugno 1960 n. 1479 in *Foro it.*, 1960, I, 1506 e Cass. 23 dicembre 1959 n. 3583 in *Foro it.* 1960, I, 391; per un caso di intervenuta soppressione dell'ente espropriante come motivo di carenza di potere, cfr. Cass., Sez. un., 6 giugno 1952 n. 1616 in *Foro amm.* 1952, II, 1, 116; sulla illegittimità dell'espropriazione per mancata preventiva approvazione del piano particolareggiato, come presupposto per la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, cfr. Cass., Sez. un. 14 aprile 1964 n. 895 in *Foro pad.* 1965, I, 165; per una questione di giurisdizione in una procedura speciale di espropriazione (T. U. 19 agosto 1917 n. 1399), cfr. Cass., Sez. un., 24 ottobre 1958 n. 3457 in *Giust. civ.* 1958, I, 2029 con nota di SANDULLI.

genza di accertamento e quella della rapidità dell'indagine sono egualmente soddisfatte.

Ma gli esempi sopra riportati non esauriscono evidentemente tutti i casi in cui il potere di espropriazione, pur astrattamente configurabile, può essere in concreto difettoso o mancante.

È il caso della sentenza che si annota. Il Giudice adito, per verificare a propria giurisdizione, avrebbe infatti dovuto controllare se l'area da espropriare fosse o no da qualificarsi « edificabile » ai sensi della legge n. 355 del 1932 sul piano regolatore di Roma. In difetto di altri elementi estrinseci, non configurabili nella particolare procedura — quali la dichiarazione di pubblica utilità, la prefissione di termini per l'esecuzione, l'individuazione specifica degli immobili — la qualificazione del terreno costituiva infatti ad un tempo l'oggetto della indagine di merito ed il criterio individuatore del potere conferito per l'espropriazione.

Non potendo quindi eseguire un'indagine preliminare che avrebbe contemporaneamente portato alla decisione della stessa questione controversa, il giudice aveva due vie da seguire.

Poteva infatti limitare l'indagine alla sussistenza — sotto il profilo della esistenza formale ed esterna — di un provvedimento della pubblica Amministrazione tale da incidere sulla posizione di diritto soggettivo, e da determinare quindi la giurisdizione del Giudice amministrativo; oppure poteva attenersi alla prospettazione del « thema decidendum » fornita dalla parte, per concludere che la giurisdizione del Giudice ordinario sussiste in quanto la parte lamenti la lesione di un suo diritto soggettivo perfetto.

La Corte d'appello, con argomento confermato dalla Cassazione, ha seguito quest'ultima via, facendo evidente ricorso a quella « teoria della prospettazione » che sembrava definitivamente abbandonata, e giungendo così alla significativa conseguenza che la valutazione effettuata per determinare la giurisdizione è giunta a conclusioni poi smentite in sede di merito (è stato infatti deciso che le aree espropriate, benchè parzialmente edificate, fossero da considerarsi edificabili ai sensi della legge, con la conseguente legittimità della espropriazione).

Conseguenza questa inevitabile, se si considera l'iter logico seguito dal Magistrato.

Ci sembra di poter concludere che il criterio seguito dalla Corte di appello e dalla Corte di cassazione, oltre a condurre a risultati contraddittori — sia pure giustificati dal diverso scopo dell'accertamento, preliminare in un caso, e definitivo nell'altro — non sia appagante, attribuendo alla parte il potere di determinare la giurisdizione sulla base della qualificazione della domanda.

Si sarebbe invece potuto limitare l'accertamento preliminare alla verifica dell'esistenza, formalmente regolare e oggettivamente giustificata, di un provvedimento autoritativo di esproprio, determinando, dall'esito positivo di tale indagine, la conseguenza dell'estinzione dell'originario diritto della parte, e la conseguente giurisdizione del Magistrato amministrativo a conoscere delle eventuali illegittimità che invalidassero il provvedimento.

Giova richiamare, a questo punto, il pensiero di un autore che ha riesaminato, globalmente (5), l'intera struttura del provvedimento amministrativo alla luce dell'accertamento giurisdizionale: « Se un provvedi-

(5) MONTESANO, *Processo civile e pubblica Amministrazione*, Napoli 1960, pag. 78.

mento amministrativo, illegittimamente incida su di un privato patrimonio o sulla materia di un diritto soggettivo, quel patrimonio o quel diritto sono sacrificati — purchè il provvedimento abbia giuridica esistenza — alla imperatività che assiste ogni atto sovrano ».

Alla stregua di queste esatte considerazioni, la questione di giurisdizione esaminata, sarebbe stata decisa in senso contrario a quello adottato dalla sentenza annotata.

G. PROVENZALI

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 13 ottobre 1967, n. 2443 - Pres. Scarpello - Rel. Miele A. - P.M. Tavolaro I (conf.) - Ministeri del Tesoro e della Marina Mercantile (avv. Stato Carafa) c. Società Partenopea di Navigazione (avvocati Cariota-Ferrara e Pollice).**

**Competenza e giurisdizione - Questioni di giurisdizione - Poteri della Cassazione in ordine ai presupposti di fatto.**

(c. p. c., artt. 37 e 360).

**Competenza e giurisdizione - Navigazione marittima - Aziende concessionarie dei servizi di trasporto - Contributo straordinario di esercizio - Richiesta di integrazione - Giurisdizione del Consiglio di Stato.**

(l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, artt. 2 e 4; l. 23 gennaio 1941, n. 52, art. 1).

*La Corte di Cassazione, nelle questioni di giurisdizione, è anche giudice dei presupposti di fatto sulla base dei quali la giurisdizione va determinata, onde è legittimata a procedere direttamente alla individuazione e qualificazione di tali elementi (1).*

*La posizione soggettiva delle aziende sovvenzionate concessionarie dei servizi marittimi di trasporto, rispetto ai contributi previsti, in aggiunta all'ordinaria sovvenzione, per tener conto dei maggiori costi e dei minori introiti, verificatisi dalla data di entrata in guerra dell'Italia, non è configurabile altrimenti che come interesse legittimo, essendo la relativa legge rivolta in via esclusiva alla cura ed alla salvaguardia dell'interesse pubblico alla conservazione del servizio ed essendo riservate dalla legge stessa la corresponsione e la determinazione della misura del contributo al potere discrezionale dell'Amministrazione, onde spetta al Giudice amministrativo la giurisdizione a*

---

(1) V. Cass., Sez. Un., 30 gennaio 1967, n. 249, in questa *Rassegna*, 1967, I, 370, nonché Cass., Sez. Un., 6 aprile 1966, n. 900, ancora in questa *Rassegna*, 1966, I, 566 ed *ivi* nota 2.



onoscere della domanda diretta ad ottenere la integrazione di detto contributo (2).

(*Omissis*). — Con i primi tre mezzi, le Amministrazioni della farina mercantile e del Tesoro, denunziando la violazione e falsa applicazione degli articoli 2 e 4 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo in relazione ai poteri attribuiti dalla legge e dalla convenzione all'Amministrazione, ai principi sulla formazione ed approvazione dei contratti dello Stato ed ai criteri per la discriminazione della giurisdizione ordinaria da quella amministrativa, nonchè l'effetto assoluto di motivazione sul punto decisivo della natura sostanziale della pretesa azionata dalla SPAN, censurano l'impugnata sentenza per aver ritenuto la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, e per essa del collegio arbitrale, previsto dall'art. 21 della convenzione, in ordine alla domanda stessa. Al riguardo rilevano che la giurisdizione del giudice ordinario, e per esso degli arbitri, doveva, invece essere esclusa: 1) perchè la revisione della convenzione ammissa dall'art. 20 della convenzione medesima per l'ipotesi di intervenute modificazioni, in presenza dello stato di guerra, delle linee delle condizioni del servizio, ed ispirata, in via esclusiva, alla salvaguardia ed alla cura del pubblico interesse, rientra nei poteri discrezionali dell'Amministrazione e l'attuazione di essa da parte del giudice ordinario implicherebbe un'inammissibile ingerenza del giudice sull'atto di approvazione della concessione (decreto ministeriale), nonchè una parimenti inammissibile sostituzione della volontà del giudice alla discrezionalità della amministrazione (motivi primo secondo); 2) perchè, e soprattutto, in realtà la pretesa azionata dalla SPAN attiene alla sfera degli interessi legittimi, tutelabili dinanzi al giudice amministrativo, in quanto diretta ad ottenere una integrazione del contributo straordinario *ex lege*, già percepito in relazione agli esercizi 1948-1953 secondo semestre, contributo, che per la legge 17 gennaio 1941, n. 52, rivolta a salvaguardare l'interesse pubblico alla conservazione dei servizi marittimi sovvenzionati, il Ministero delle Comunicazioni aveva facoltà di elargire alle aziende concessionarie di detti servizi in aggiunta alla sovvenzione spettante a termini

---

(2) Nell'occasione, come si rileva dalla motivazione, le sezioni unite della Corte di Cassazione hanno avuto modo di riaffermare, quale premessa alla adottata statuizione, i noti principi circa i criteri di discriminazione a giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa (in merito a che da ultimo Cass., Sez. Un., 13 ottobre 1967, n. 2442, in questa *Rassegna*, 1967, I, 768 ed *ivi* nota 1, nonchè Cass., Sez. Un., 12 dicembre 1967, n. 2926, ancora in questa *Rassegna*, 1967, I, 968 ed *ivi* nota 1).

La sentenza 12 ottobre 1960 (e non 23 giugno 1960), n. 2690 delle stesse sezioni unite della Corte di Cassazione, richiamata in quella di cui si tratta, è stata pubblicata in *Giust. civ.*, 1961, I, 267.

della concessione, per tener conto dei maggiori costi e dei minori introiti verificatisi dopo il 10 giugno 1940, e nella misura stabilita insindacabilmente di concerto con il Ministero delle Finanze (motivo terzo).

È noto che il criterio distintivo della giurisdizione ordinaria da quella amministrativa non è dato dal modo in cui è prospettata la pretesa fatta valere in giudizio, sebbene dalla effettiva natura dell'oggetto della controversia e della protezione accordata dall'ordinamento giuridico, in astratto, alla posizione soggettiva assunta a fondamento della pretesa. Per stabilire, pertanto se la controversia appartiene alla competenza del giudice ordinario, non basta che da parte dell'attore si adduca di essere stato leso in un suo diritto soggettivo da un atto della pubblica amministrazione, ma occorre ricercare se un diritto soggettivo sia, in astratto, configurabile nel *thema disputandum*. A tal fine occorre indagare ed accertare la natura e finalità delle norme che si assumono violate dalla amministrazione con la conseguenza che la controversia sarà relativa ad un diritto soggettivo se le norme sono rivolte a disciplinare rapporti tra i privati e la pubblica Amministrazione, dai quali scaturiscono reciproci diritti ed obblighi, ovvero diritti per il privato, si tratti cioè di norme di relazione, la cui violazione da parte della amministrazione concreta una illegittima invasione della sfera giuridica del privato, e quindi la lesione di un diritto soggettivo di questi; la controversia sarà invece di competenza del giudice amministrativo se la violazione riguardi norme di azione, di norme, cioè, poste per assicurare la conformità dell'azione della amministrazione al pubblico interesse, per la cui tutela sono state predisposte, trovando in tal caso l'interesse del privato ad evitare le conseguenze dannose dell'illegittimo comportamento della amministrazione, protezione mediata per la coincidenza di tale interesse con l'interesse pubblico.

Alla stregua di questi principi, l'eccezione di difetto di giurisdizione, con riguardo al profilo prospettato con il motivo terzo, avente carattere preliminare ed assorbente, risulta pienamente fondata. Avendo, infatti la SPAN richiesto, con la domanda sottoposta al giudizio degli arbitri, l'integrazione del contributo straordinario *ex lege* n. 52 del 1941, conseguito per gli esercizi 1948-1953 secondo semestre, sul presupposto che nella determinazione dell'ammontare di tali contributi sarebbero state illegittimamente « obliterate » varie « voci », che avrebbero dovuto invece essere considerate, siccome era stato richiesto (ammortamenti, imposte e tasse, spese di riclassifica interessi al capitale quote franchigia), l'oggetto sostanziale della controversia, attiene, evidentemente alla sfera degli interessi legittimi, tutelabili dinanzi il giudice amministrativo (come in realtà, già se pure inutilmente tentato dalla SPAN).

Rispetto al contributo straordinario, che la l. n. 52 del 1914 prevedeva a favore delle aziende concessionarie di servizi di trasporto marittimi sovvenzionati, in aggiunta alla sovvenzione prevista dalla convenzione, per tener conto dei maggiori costi e dei minori introiti verificatisi dopo il 10 giugno 1940, la posizione soggettiva del concessionario non è configurabile altrimenti che come posizione di interesse legittimo, essendo la legge rivolta, in via esclusiva, alla cura e salvaguardia dell'interesse pubblico alla conservazione del servizio e essendo riservato, dall'art. 1 della legge stessa, la corresponsione e la determinazione della misura del contributo, al potere latamente discrezionale dell'amministrazione.

Che con la proposizione della domanda in esame, la Span mirasse a conseguire l'equilibrio economico del bilancio, non significa che sostanzialmente la domanda fosse diretta a conseguire la revisione della convenzione, prevista dall'art. 20 della convenzione medesima, perchè, a parte la considerazione che la effettiva natura della pretesa ledotta in giudizio va determinata in relazione agli elementi obiettivi della domanda, e non al risultato che la parte si ripromette, a suo criterio, conseguire, e che la revisione della convenzione postula, a tenore dell'art. 20 della convenzione stessa, l'intervenuta modificazione, in presenza dello stato di guerra, delle linee e delle condizioni del servizio, è innegabile che attraverso l'integrazione del contributo straordinario *ex lege* n. 52 del 1941, non è ipotizzabile, stante la natura, lo scopo e la sfera di azione di tale contributo, la revisione della convenzione, come del resto già queste Sezioni Unite hanno affermato in analoga controversia (sent. 23 giugno 1960, n. 2690).

Quanto poi al rilievo della resistente, secondo cui la soluzione della questione di giurisdizione dovrebbe farsi sulla base della interpretazione della domanda, siccome fatta dalla Corte di appello, in quanto l'interpretazione degli elementi costitutivi della domanda si risolve in apprezzamenti di fatto incensurabili in Cassazione, è sufficiente, ricordare che la Suprema Corte, nella questione di giurisdizione, è anche giudice dei presupposti di fatto sulla base dei quali la giurisdizione va determinata, per cui è legittimata a procedere direttamente alla individuazione e qualificazione di tali elementi.

Risultando, per le svolte considerazioni sussistente il denunziato difetto di giurisdizione, con riguardo al profilo giuridico prospettato con il terzo motivo, restano assorbiti i motivi primo e secondo pure pertinenti al problema di giurisdizione, nonchè i motivi quarto e quinto che riflettono rispettivamente questioni relative alla competenza degli arbitri in relazione alla clausola compromissoria dell'art. 21 della convenzione, ed a questioni ed in ordine alla congruità della motivazione della sentenza impugnata sul punto relativo alla prova della fondatezza della pretesa della Span. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 15 gennaio 1968, n. 82 - Pres. Tavolaro S. - Rel. Berri - P.M. Criscuoli (conf.) - Nardi (avv. Sciacca) c. Ministero dell'Interno (avv. Stato Albisinni).

**Competenza e giurisdizione - Cassazione - Consiglio di Stato - Decisioni - Sindacato delle sezioni unite della Corte di Cassazione - Limiti - Questione di legittimità costituzionale - Potere dovere del Consiglio di Stato di pronunziarsi sulla rilevanza e sulla fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale - Motivazione analitica - Eccesso di potere giurisdizionale - Insussistenza.**

(Cost. art. 111, comma terzo; c. p. c., art. 360, n. 1, e 362, primo comma; t. u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 48).

*Il sindacato della Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato è configurabile solo per motivi di giurisdizione e non può configurare eccesso di potere giurisdizionale la analitica motivazione sulle questioni di legittimità costituzionale, su cui esso ha il potere dovere di pronunziarsi ai fini della rilevanza e della fondatezza (1).*

(*Omissis*). — Il ricorrente denuncia il difetto di giurisdizione in relazione agli articoli 135 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87.

Secondo il ricorrente la decisione sarebbe viziata da eccesso di potere giurisdizionale per quanto attiene all'esame dell'eccezione di illegittimità costituzionale del d.l.l. 1945, n. 205, in quanto il Consiglio di Stato, anzichè limitarsi a delibare la questione al fine di accertare se fosse manifestamente infondata o meno, ha compiuto un vero e completo esame di merito della questione stessa invadendo la sfera giurisdizionale della Corte Costituzionale.

---

(1) Circa i limiti del sindacato delle sezioni unite della Corte Suprema di Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato v. pure appresso nota 1-2 a pag. 36. Circa il particolare profilo di assunto eccesso di potere giurisdizionale denunciato nella specie dal ricorrente ineccepibile appare quanto si è rilevato dalla Corte di Cassazione.

Le sentenze delle stesse sezioni unite della Corte di Cassazione 18 maggio 1965, n. 964, 12 ottobre 1965, n. 2120 e 17 maggio 1961, n. 1165, tutte richiamate in quella di cui si tratta, si trovano pubblicate rispettivamente in *questa Rassegna*, 1965, I, 36 in *Foro it.*, 1966, I, 182 e in *Giust. civ.*, 1961, III, 131.

Che lo stesso Consiglio di Stato ritenesse la questione non manifestamente infondata si evincerebbe dall'avvenuta rimessione della controversia alla Adunanza plenaria, dall'ampiezza della indagine condotta, dalla dichiarata serietà della questione stessa e dalla compensazione delle spese. Peraltro la motivazione dell'impugnata decisione sarebbe erronea e illogica sia in quanto nega (in contrasto con il valore recettivo dell'art. 39 Cost.) la possibilità di associazioni sindacali indipendenti dai partiti politici, sia in quanto estende al personale civile della P. S. le limitazioni previste dall'art. 98 Cost. in relazione al d.l. del 1945 n. 205.

Osservano le Sezioni Unite che il ricorso è inammissibile, perchè a valere censure che non sono riconducibili al dedotto difetto di potere giurisdizionale.

Secondo il disposto dell'art. 111, terzo comma; della Costituzione e degli articoli 48 t. u. 26 giugno 1924, n. 1054, 360 n. 1 e 362 c.p.c., e decisioni del Consiglio di Stato sono impugnabili in Cassazione solo per motivi inerenti alla giurisdizione, in quanto l'attività giurisdizionale del Consiglio di Stato incide sull'atto amministrativo e quindi sul potere discrezionale che ne costituisce il motivo ispiratore. Pertanto il sindacato della Cassazione è configurabile allorché il Consiglio di Stato abbia giudicato fuori dei limiti che la legge pone alle sue specifiche attribuzioni (cfr. S.U. 18 maggio 1965, n. 964).

Ora, proprio in forza dei testi legislativi, di cui il ricorrente assume la violazione, il Consiglio di Stato ha il potere-dovere di pronunciarsi sulla rilevanza e sulla fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, che gli sono sottoposte nel corso dei giudizi che si svolgono davanti allo stesso. Ne consegue che il Consiglio di Stato, quando si pronuncia in merito all'eccezione d'illegittimità costituzionale, rimane rigorosamente nei limiti della propria giurisdizione. Di ciò è prova il fatto che il ricorrente svolge censure che attengono esclusivamente alle ragioni che il Consiglio ha posto a fondamento della sua pronuncia, ragioni ovviamente sottratte al sindacato delle Sezioni Unite (cfr. S.U. 12 ottobre 1965, n. 2120).

La motivazione sulle questioni di legittimità costituzionale, anche se ritenuta soverchia dalla parte interessata, non può configurare eccesso di potere giurisdizionale, perchè la disamina dei singoli punti indicati è inseparabile dal potere del giudice di dare corso o meno all'incidente di legittimità costituzionale e può importare l'esigenza di una motivazione analitica (cfr. S. U. 17 maggio 1961, n. 1165).

Il ricorso, in conclusione, deve essere dichiarato inammissibile se il ricorrente va condannato alla perdita del deposito (art. 381 c.p.c.) alle spese di questo giudizio (art. 385 c.p.c.). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 9 febbraio 1968, n. 424 - Pres. Scarpello - Rel. Pratillo - P. M. Tavolaro I (conf.) - Rosella (avv. Cavazzuti) c. Ministero del Tesoro (avv. Stato Ciardulli).

**Competenza e giurisdizione - Danni di guerra - Indennizzo - Contributo di ricostruzione - Pretesa del privato alla concessione ed alla misura - Interesse legittimo - Giurisdizione del Consiglio di Stato.**

(l. 27 dicembre 1963, n. 968; l. 29 settembre 1967, n. 955).

**Competenza e giurisdizione - Cassazione - Consiglio di Stato - Decisioni - Sindacato delle sezioni unite della Corte di Cassazione - Limiti - Questione di legittimità costituzionale - Irrilevanza sulla questione di giurisdizione - Inammissibilità del ricorso.**

(Cost. art. 111, comma terzo; c. p. c. art. 360, n. 1, e 362, comma primo; t. u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 48).

*Il privato in nessun caso può vantare diritti soggettivi nei confronti della pubblica Amministrazione riguardo sia alla concessione sia alla misura dell'indennizzo per danni di guerra o del contributo di ricostruzione, sibbene soltanto interessi legittimi, tutelabili esclusivamente in sede amministrativa davanti al Consiglio di Stato, sicchè non gli è in materia concessa azione alcuna davanti all'Autorità giudiziaria (1).*

*Il ricorso alle sezioni unite civili della Suprema Corte di Cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato può essere proposto soltanto per motivi attinenti o inerenti alla giurisdizione, non per eventuali violazioni di norme giuridiche in cui sia incorso il Consiglio di Stato nè per ragioni di merito, onde le questioni di legittimità costituzionale di atti aventi forza di legge formale possono essere rilevanti in tale fase processuale solo se pregiudiziali rispetto alla pronunzia sulla giurisdizione (2).*

---

(1-2) Massime ormai consolidate - Cfr. da ultimo Cass. Sez. Un. 19 settembre 1967, n. 2183 in questa *Rassegna*, 1967, I, 964 ed *ivi* nota 1, nonché Cass. 31 luglio 1967, n. 2031 e 19 maggio 1967, n. 1073, entrambe in questa *Rassegna* 1967, I, 957-958 ed *ivi* nota 1-2. La sentenza relativa si pubblica tuttavia anche nella parte motiva sia per il riferimento a particolari situazioni del caso di specie e per l'affermazione secondo cui « nulla al riguardo ha innovato la recente legge n. 955 del 29 settembre 1967 », sia per le peculiari precisazioni in ordine alla ultima parte della seconda massima.

Le sentenze n. 1954 del 1959, n. 1179 del 1963, n. 900 del 1966, n. 2661 del 1963, n. 1603 del 1958 e n. 2490 del 1965, tutte menzionate in quella di cui si tratta, si trovano pubblicate rispettivamente in *Foro amm.*, 1959, II, 1, 397, in *Giust. civ.*, 1963, I, 1867, in questa *Rassegna*, 1966, I, 566, in *Foro it.*, 1963, I, 1874, in *Foro it.*, 1958, I, 1108 e in questa *Rassegna*, 1965, I, 53.

la questione non manifesta rimesione della competenza stessa e dalla competenza dell'impugnata decisione (in contrasto con il valore di associazioni sindacali in quanto estende al personale iste dall'art. 98 Cost. in relazione

il ricorso è inammissibile, perchè deducibili al dedotto difetto di potere

art. 111, terzo comma; della Costituzione del 1924, n. 1054, 360 n. 1 e 362 c.p.c., di Stato sono impugnabili in Cassazione

di Stato incide sull'atto amministrativo eonale che ne costituisce il motivo ispiratore. alla Cassazione è configurabile allorquando il a giudicato fuori dei limiti che la legge pone ibuzioni (cfr. S.U. 18 maggio 1965, n. 964).

il Consiglio di Stato ha il potere-dovere di proanza e sulla fondatezza delle questioni di legittimità, gli sono sottoposte nel corso dei giudizi che si svolgono stesso. Ne consegue che il Consiglio di Stato, quando merito all'eccezione d'illegittimità costituzionale, rimane nei limiti della propria giurisdizione. Di ciò è prova

ricorrente sottratte al sindacato delle Sezioni Unite (cfr. che il Consiglio ha posto a fondamento della sua pronunzia, ottobre 1965, n. 2120).

motivazione sulle questioni di legittimità costituzionale, anche stata soverchia dalla parte interessata, non può configurare o di potere giurisdizionale, perchè la disamina dei singoli punti ti è inseparabile dal potere del giudice di dare corso o meno

incidente di legittimità costituzionale e può importare l'esigenza ma motivazione analitica (cfr. S. U. 17 maggio 1961, n. 1165). Il ricorso, in conclusione, deve essere dichiarato inammissibile il ricorrente va condannato alla perdita del deposito (art. 381 c.p.c.) e alle spese di questo giudizio (art. 385 c.p.c.). — (Omissis).

osella denuncia, in riferimento del T. U. n. 1054 del e del Consiglio di Stato tti da bombardamenti no generale di Roma asportazione fin'anche sarebbe titolare non perfetto al risarcimento ce ordinario.

tà costituzionale, ell'art. 13 della 42 della Costimministrazione il cittadino to in cui il arato l'im-

costanti 190 del Collegio sui sun gi-

o, nè

per ragioni di merito (art. 43 T. U. 26 giugno 1924, n. 1054, art. III, comma 3 della costituzione: cfr. Cass. sent. n. 2661 del 5 ottobre 1963).

Le questioni di illegittimità costituzionale di atti aventi forza di legge formale possono essere, quindi, rilevanti in questa sede soltanto se pregiudiziali rispetto la pronuncia sulla giurisdizione, se, cioè, si riferiscano a disposizioni di legge rilevanti ai fini della qualificazione giuridica dell'interesse fatto valere in giudizio, vale a dire quando, eliminate eventualmente le norme impugnate d'illegittimità costituzionale, non residuerebbe alla Pubblica Amministrazione nessun specifico potere dall'esercizio del quale un diritto soggettivo verrebbe degradato a interesse legittimo. È, invero, evidente che, in tal caso, se l'illegittimità costituzionale fosse dichiarata, il potere della Pubblica Amministrazione verrebbe meno, con effetto *ex tunc*, e nella causa in cui l'eccezione d'illegittimità giurisdizionale sia stata sollevata, resterebbe, ai fini della giurisdizione, come oggetto del giudizio, un diritto soggettivo (cfr. Cass. sent. n. 1603 del 17 maggio 1958).

Ora una tale conseguenza è certamente da escludere nella specie, giacchè la censura d'illegittimità costituzionale riguarda una norma (l'art. 13 della l. n. 968 del 1953) la quale, sancendo la decadenza dalla pretesa d'indennizzo o contributo per danni di guerra per chi presenti « denunce o dichiarazioni false o scientemente inesatte », è, evidentemente, del tutto irrilevante ai fini della qualificazione giuridica dell'interesse fatto valere in causa dal Rosella. Invero l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 13 su indicato non potrebbe mai trasferire la controversia dall'ambito degli interessi legittimi in quello dei diritti soggettivi. E, pertanto, data la nessuna sua influenza ai fini del decidere sulla giurisdizione, la questione d'illegittimità costituzionale sollevata dal ricorrente non può essere presa in esame dalla Corte Suprema.

Il ricorso deve essere, dunque, rigettato con le conseguenze di legge. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 29 febbraio 1968, n. 661 - Pres. Scarpello - Rel. Geri - P. M. Tavolaro I. (conf.) - Rossi (avv. D'Audino) c. Ministero della Difesa Esercito e Presidente del Comitato provinciale di Milano dell'I.N.C.I.S. (avv. Stato Dallari).

Competenza e giurisdizione - Edilizia economica e popolare - Affitto di alloggi ai militari - Provvedimenti relativi - Competenze della



per ragioni di merito (art. 43 T. U. 26 giugno 1924, n. 1054, art. III, comma 3 della costituzione: cfr. Cass. sent. n. 2661 del 5 ottobre 1963).

Le questioni di illegittimità costituzionale di atti aventi forza di legge formale possono essere, quindi, rilevanti in questa sede soltanto se pregiudiziali rispetto la pronuncia sulla giurisdizione, se, cioè, si riferiscano a disposizioni di legge rilevanti ai fini della qualificazione giuridica dell'interesse fatto valere in giudizio, vale a dire quando, eliminate eventualmente le norme impugnate d'illegittimità costituzionale, non residuerebbe alla Pubblica Amministrazione nessun specifico potere dall'esercizio del quale un diritto soggettivo verrebbe degradato a interesse legittimo. È, invero, evidente che, in tal caso, se l'illegittimità costituzionale fosse dichiarata, il potere della Pubblica Amministrazione verrebbe meno, con effetto *ex tunc*, e nella causa in cui l'eccezione d'illegittimità giurisdizionale sia stata sollevata, resterebbe, ai fini della giurisdizione, come oggetto del giudizio, un diritto soggettivo (cfr. Cass. sent. n. 1603 del 17 maggio 1958).

Ora una tale conseguenza è certamente da escludere nella specie, giacché la censura d'illegittimità costituzionale riguarda una norma (l'art. 13 della l. n. 968 del 1953) la quale, sancendo la decadenza dalla pretesa d'indennizzo o contributo per danni di guerra per chi presenti « denunce o dichiarazioni false o scientemente inesatte », è, evidentemente, del tutto irrilevante ai fini della qualificazione giuridica dell'interesse fatto valere in causa dal Rosella. Invero l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 13 su indicato non potrebbe mai trasferire la controversia dall'ambito degli interessi legittimi in quello dei diritti soggettivi. E, pertanto, data la nessuna sua influenza ai fini del decidere sulla giurisdizione, la questione d'illegittimità costituzionale sollevata dal ricorrente non può essere presa in esame dalla Corte Suprema.

Il ricorso deve essere, dunque, rigettato con le conseguenze di legge. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 29 febbraio 1968, n. 661 - Pres. Scarpello - Rel. Geri - P. M. Tavolaro I. (conf.) - Rossi (avv. D'Audino) c. Ministero della Difesa Esercito e Presidente del Comitato provinciale di Milano dell'I.N.C.I.S. (avv. Stato Dallari).

**Competenza e giurisdizione - Edilizia economica e popolare - Affitto di alloggi ai militari - Provvedimenti relativi - Competenze della**

se la questione non manifestata  
 venuta rimessione della competenza  
 stessa e dalla competenza  
 dell'impugnata decisione  
 (in contrasto con il valore  
 di associazioni sindacali  
 in quanto estende al personale  
 previste dall'art. 98 Cost. in relazione

che il ricorso è inammissibile, perchè  
 riconducibili al dedotto difetto di potere

art. 111, terzo comma; della Costituzione  
 giugno 1924, n. 1054, 360 n. 1 e 362 c.p.c.,  
 di Stato sono impugnabili in Cassazione  
 alla giurisdizione, in quanto l'attività giuri-  
 di Stato incide sull'atto amministrativo e  
 zionale che ne costituisce il motivo ispiratore.  
 della Cassazione è configurabile allorchè il  
 obbia giudicato fuori dei limiti che la legge pone  
 tribuzioni (cfr. S.U. 18 maggio 1965, n. 964).  
 in forza dei testi legislativi, di cui il ricorrente  
 me, il Consiglio di Stato ha il potere-dovere di pro-  
 levanza e sulla fondatezza delle questioni di legittimità  
 he gli sono sottoposte nel corso dei giudizi che si svol-  
 lo stesso. Ne consegue che il Consiglio di Stato, quando  
 in merito all'eccezione d'illegittimità costituzionale, rima-  
 il ricorrente svolge censure che attengono esclusivamente  
 i che il Consiglio ha posto a fondamento della sua pronun-  
 mi ovviamente sottratte al sindacato delle Sezioni Unite (cfr.  
 ottobre 1965, n. 2120).

venuta sovrachia dalla parte interessata, non può configurare  
 esso di potere giurisdizionale, perchè la disamina dei singoli punti  
 cati è inseparabile dal potere del giudice di dare corso o meno  
 incidente di legittimità costituzionale e può importare l'esigenza  
 una motivazione analitica (cfr. S. U. 17 maggio 1961, n. 1165).  
 Il ricorso, in conclusione, deve essere dichiarato inammissibile  
 e il ricorrente va condannato alla perdita del deposito (art. 381 c.p.c.)  
 e alle spese di questo giudizio (art. 385 c.p.c.). — (Omissis).

totta i provvedimenti defini-

effetto di una autonoma  
 limitati dalla convenzione,  
 mente.

e nell'ambito del con-  
 P. A. ad esso prece-  
 tti e quindi di giuri-

i provvedimenti  
 costituiscono atti  
 nei confronti  
 create ed auto-

considerato,  
 costituiscono  
 (loggio) di  
 enti alla  
 ilità di  
 collega-  
 zziata  
 altro  
 alla

compe-

enti per territorio, non ha che da prenderne atto ed assicurarne l'esecuzione con propri provvedimenti vincolati e formali, contenenti soltanto le particolarità esecutive delle predette determinazioni.

Tutto ciò è inteso al fine di assicurare la sollecita disponibilità degli alloggi in relazione ai rapidi e talvolta repentini spostamenti di sede del personale, derivanti dalle speciali esigenze di un particolare servizio quale è quello militare.

La locazione stipulata dall'I.N.C.I.S. non fu dunque frutto di un autonomo potere, bensì di una attività accessoria rientrante nello schema della concessione amministrativa e da questo rigorosamente delimitata.

Ma v'è di più: quand'anche si volesse attribuire al contratto di locazione, stipulato dall'Istituto, quel carattere di autonomia sul quale tanto insiste il ricorrente, non ne sarebbe mai derivato, nella specie, un diritto tutelabile davanti al giudice ordinario. Infatti tale contratto fu stipulato dall'Istituto (che probabilmente ignorava la revoca dell'assegnazione del 18 settembre 1957) in contrasto ed in violazione della revoca stessa. Doveva quindi considerarsi illegittimo ed incapace di creare diritti soggettivi; sia pur limitati dall'ambito della concessione. Ciò è tanto vero che con successiva determinazione dell'11 febbraio 1958 l'I.N.C.I.S. stesso ne dichiarò la risoluzione quando appunto ebbe notizia della revoca.

Pertanto finchè quest'ultima non fosse stata rimossa (il che avrebbe potuto verificarsi soltanto attraverso la giurisdizione amministrativa) ogni pretesa del ricorrente sarebbe rimasta sempre circoscritta nella sfera degli interessi.

Tale situazione fu tanto bene avvertita dalla difesa del Rossi da indurlo a chiedere davanti al Consiglio di Stato l'*annullamento* degli atti impugnati; quale necessario presupposto o del ripristino della concessione in sede amministrativa o del risarcimento dei danni in sede giudiziaria.

La sanzione dell'*annullamento* degli atti amministrativi, non suscettibile d'essere pronunciata dal giudice ordinario, è invece propria della giurisdizione amministrativa, i cui limiti furono rigorosamente rispettati nella denunziata sentenza. — (*Omissis*).

## GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 20 dicembre 1967, n. 2988 - Pres. Marletta - Est. Aliotta - P. M. Pedace (conf.) - Ferrovie dello Stato (avv. Stato eGntile) c. Pino.

**Imposte e tasse in genere - Imposte, tasse, entrate patrimoniali dello Stato - Distinzione - Proventi del servizio ferroviario - Entrate di diritto privato - Competenza e giurisdizione - Competenza per materia - Ingiunzione per il pagamento del biglietto ferroviario e della soprattassa - Competenza funzionale del tribunale - Esclusione.**

(c. p. c., art. 9, 25, 637; c. c., art. 1678, 1382; r. d. 11 ottobre 1934, n. 1948).

*Le entrate di diritto privato o patrimoniale dello Stato si distinguono dalle imposte e dalle tasse, in quanto hanno fondamento, non in un rapporto di natura pubblicistica, sibbene in un rapporto contrattuale di natura privatistica, nel quale l'obbligo del pagamento di una determinata somma, dovuta ad un ente pubblico, sorge in virtù della volontà delle parti, potendo costituire, tra l'altro, lo specifico corrispettivo di un pubblico servizio del quale il privato usufruisca (1).*

*I proventi del servizio ferroviario si configurano come entrate patrimoniali di diritto privato e non come imposte o tasse. In particolare, mentre il pagamento del biglietto di viaggio costituisce il corrispettivo dell'effettuazione del trasporto, la soprattassa dovuta in caso di mancato pagamento si inquadra sostanzialmente nell'istituto della clausola penale previsto dall'art. 1382 c. c. Ne deriva che, non configurandosi, ex art. 9 e 25 c. p. c., la competenza funzionale del Tribunale, competente a decidere sul ricorso diretto ad ottenere ingiunzione di pagamento del biglietto o della soprattassa è il giudice indicato dall'art. 637 c. p. c. (2).*

---

(1-2) La decisione merita di essere segnalata in relazione ai problemi inerenti alla distinzione, non agevole e certamente delicata, tra entrate di diritto privato dello Stato e imposte o tasse. La Suprema Corte ricorda sinteticamente, in via preliminare ed ai fini dell'inquadramento teorico del caso di specie, i vari criteri prevalenti nella dottrina recente e meno

cente per discriminare le entrate patrimoniali dello Stato dalle entrate tributarie. I criteri che la Cassazione ritiene di dover respingere sono sostanzialmente i seguenti: quello che individua le entrate di diritto privato nei proventi dei servizi pubblici che, oltre a coprire il costo dei servizi stessi, assicurano alla p.a. un certo margine di utile; quello che si riferimento alla natura pubblicistica o privatistica dello scopo per il quale l'entrata si realizza; quello che differenzia le due categorie di entrate con prevalente riguardo alla natura monopolistica o concorrenziale del regime in cui vengono concretamente esercitati i vari servizi pubblici; quello, infine, che esclude dall'ambito dei tributi i proventi ai servizi che non rappresentano la manifestazione di una potestà d'impero della p.a. (per una completa disamina dei vari criteri distintivi, GIANNINI A. D., *Istituzioni di diritto tributario*, 46 segg., Milano, 1960; e; *I concetti fondamentali del diritto tributario*, 106 segg., Torino, 1956).

Secondo la Suprema Corte, il criterio più idoneo sarebbe invece quello di procedere ad un'indagine storica ed ermeneutica sul servizio pubblico in relazione al quale è prevista l'entrata e, sulla base del diritto positivo, esaminare se il servizio stesso possa collocarsi tra le attività *jure imperii* o *jure gestionis* dell'Amministrazione.

Il problema prospettato non ha un rilievo esclusivamente teorico, quanto la classificazione delle entrate nell'ambito dell'una o dell'altra categoria reca con sé implicazioni pratiche tutt'altro che trascurabili, costituendo la premessa indispensabile per la risoluzione di varie questioni: si pensi, per esempio, alla riserva di legge dell'art. 23 della Costituzione e, come nel caso di specie, alla competenza di cui all'art. 9 c.p.c.

La dottrina specializzata si è diffusamente soffermata sulla distinzione fra tributi ed entrate di diritto privato ed ha cercato di elaborare una nozione più o meno precisa e soddisfacente delle entrate patrimoniali, intendendone un inquadramento, sotto il profilo sistematico, nell'ambito della scienza delle finanze e del diritto tributario (FORTE, *Imposta*, in *ovissimo Digesto Italiano*, VIII, 311, Torino, 1962). V'è chi, con riferimento alla natura giuridica del rapporto tra ente pubblico e cittadino, collegato le entrate di diritto privato alla necessità di una fonte negoziale privatistica, i tributi, invece, al potere d'impero dello Stato (GIANNINI A. D., *I concetti fondamentali ecc.*, cit., 54 e 58), pur rilevando l'impossibilità, allo stato attuale del diritto positivo, di enucleare « un criterio materiale, visibile e sicuro », donde la necessità di ampliare l'indagine in criteri sussidiari (pur se singolarmente insufficienti), come quello della disciplina legislativa dei singoli istituti riguardati in una prospettiva non solo attuale ma soprattutto nel loro *excursus storico* (GIANNINI A. D., *op. cit.*, 106 e 114). V'è chi ha contestato l'esattezza del criterio che individua il fondamento delle entrate di diritto privato in un rapporto contrattuale privatistico ed ha negato la rilevanza della distinzione dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, proponendo di sostituirla con quella tra entrate tributarie ed entrate non tributarie (LOCIVERA, *Principi di diritto tributario*, 161, Milano, 1959). V'è ancora chi ha scorto le entrate patrimoniali nelle « prestazioni pecuniarie relative ad obbligazioni di privati che hanno come correlativo delle obbligazioni dello Stato aventi per oggetto prestazioni di durata o periodiche », come i canoni di godimento di beni pubblici dati in concessione, quelli di locazione di beni immobili del patrimonio dell'ente pubblico ed i corrispettivi delle somministrazioni poste in essere con strumenti contrattuali di diritto privato (GIANNINI M. S., *Le obbligazioni pubbliche*, 82, Napoli,

1964). Per quanto concerne i proventi del servizio ferroviario, la Cassazione ha sostanzialmente seguito la soluzione proposta dal GIANNINI A. D. (*op. cit.*, 115), con riguardo alla natura del rapporto contrattuale tra Stato e utenti, rapporto che troverebbe la sua fondamentale disciplina nel codice civile. Non si può non rilevare, tuttavia, che l'interpretazione storica, su cui insiste la S.C. nel far riferimento alle caratteristiche dell'istituto quando « il servizio pubblico ferroviario era concesso ad imprenditori privati », non sembra possa essere un criterio suscettibile di generalizzazione, mentre da condividersi sono le considerazioni di diritto positivo con il richiamo al contratto di trasporto di persone. Sotto quest'ultimo profilo giova, peraltro, ricordare che le disposizioni normative di diritto privato, che disciplinano i rapporti giuridici — tra enti pubblici e cittadini — che scaturiscono da contratti, sono spesso temperate, come nel caso del servizio ferroviario, da numerose norme di diritto pubblico.

Su tali caratteristiche differenziali rispetto alle norme del codice civile si è soffermato, sempre in relazione alla natura dei proventi del servizio ferroviario, l'INGROSSO (*Diritto finanziario*, 246, Napoli, 1956), che attribuisce, invece, con tutte le conseguenze, natura tributaria a tali entrate, facendo peraltro ricorso anche a considerazioni metagiuridiche.

A prescindere dal caso di specie, le soluzioni contrastanti sono conaturate a questa delicata materia: se, infatti, il criterio distintivo può astrattamente apparire nella sua chiara semplicità, nella pratica applicazione la differenziazione tra entrate patrimoniali e tributi è molto ardua, soprattutto quando si tratti di individuare la natura giuridica di proventi collegati all'espletamento di pubblici servizi. L'indagine viene, al riguardo, a complicarsi, in quanto coinvolge problemi relativi alla natura delle fonti su cui poggia il provento ed alla posizione relazionale tra utenti ed Amministrazione.

Nella giurisprudenza non risultano precedenti specifici recenti. Peraltro, il problema della differenziazione tra le varie categorie di entrate dello Stato, con particolare riferimento alla natura ed all'individuazione delle entrate di diritto privato, si presenta spesso all'esame dei giudici: per quanto concerne, ad esempio, la natura del canone di abbonamento alla R.A.I., cfr. App. Genova, 16 maggio 1953, in *Giur. Cass. Civ.*, 1953, III bim., 433, con nota adesiva di OLMI sulla natura tributaria del canone stesso; sulla natura di tassa della percentuale, a favore dello Stato, sugli introiti del C.O.N.I., cfr. Cass., Sez. Un., 31 maggio 1961, n. 1285, in questa *Rassegna*, 1961, 99; sulla natura tributaria dei prelievi generali effettuati dalla C.E.C.A., cfr. Trib. Torino, 10 maggio 1963, in *Riv. dir. fin.*, 1964, II, 3, con nota di Allorio.

UMBERTO GIARDINI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 gennaio 1968, n. 91 - Pres. Favara - Est. D'Armiento - P. M. De Marco (conf.) - Falduti e Casale (avv. Russo) c. Ministero Difesa - Aeronautica (avv. Stato Foligno).

**Espropriazione per p. u. - Espropriazione - Efficacia traslativa del decreto - Diritto all'indennità - Prescrizione - Termine iniziale.**

(l. 20 marzo 1965, n. 2359, art. 39; c. c. art. 2935).

prescrizione - Cause impeditive all'esercizio del diritto - Nozione.

(C. c., art. 2935).

*Nell'espropriazione per p. u. il diritto dell'espropriato alla indennità si matura e concreta alla data del decreto di espropriazione, e cioè al momento stesso in cui si attua il trasferimento della proprietà del bene all'espropriante, cui occorre quindi far capo per stabilire l'inizio del termine di prescrizione del diritto all'indennizzo (1).*

*La disposizione di cui all'art. 2935 c. c., per la quale la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, si riferisce solo alla possibilità legale, nel senso che quella non decorre se esistono impedimenti legali, come può essere la condizione sospensiva non ancora verificata od il termine non scaduto, mentre non si tiene conto degli impedimenti di fatto, tra cui rientra lo stato di ignoranza del proprio diritto da parte del titolare (2).*

(Omissis). — Col ricorso principale Falduti Giovanna e Casale Anziani denunciano la violazione e falsa applicazione degli artt. 2935 e 2937 c. c., e la insufficiente e contraddittoria motivazione, sostenendo che la sentenza impugnata non avrebbe potuto dichiarare prescritto il credito fatto valere in giudizio. Ed invero — argomentano le ricorrenti

---

(1) Giurisprudenza pacifica. Nella procedura di esproprio l'accordo di indennità, a norma dell'art. 30 l. 1865, n. 2359, precede il decreto di esproprio con il quale si realizza poi la conversione del diritto affievolito in proprietà nel diritto all'indennizzo (sul momento in cui si verifica il momento coattivo della proprietà v. Cass. 21 ottobre 1965, n. 2173, in *Rassegna*, 1965, I, 1180 e nota *sub* 1 di riferimenti).

La necessità degli adempimenti, cui la p.a. è tenuta in base alle contabilità, che rendono inesigibile il credito ed in conseguenza della mora, (cfr. Cass. 26 giugno 1956, n. 2291; 26 marzo 1964, n. 1000) è in generale, per il concetto in cui il ritardo possa qualificarsi come tale fonte di risarcimento del danno cfr. MAZZELLA, in *questo* 1965, I, 968.

La norma è vincolante per i creditori della p.a., delle norme contenute nel regolamento sulla contabilità di Stato cfr. Cass. 3 febbraio 1965, n. 172, in questa *Rassegna*, 1965, I, 135 e nota di richiami.

(2) Nella specie i ricorrenti lamentavano non un impedimento legale per far valere il loro diritto all'indennità di esproprio, già concordata e di cui la p.a. aveva effettuato il versamento in tesoreria, sibbene la omessa comunicazione di tale adempimento che, determinando un semplice stato di ignoranza del proprio diritto e concretizzandosi quindi in un impedimento di fatto, si poneva fuori della norma di cui all'art. 2935 c.c. (cfr. Cass. 29 aprile 1965, n. 752, in questa *Rassegna* 1965, I, 504 e nota di richiami *sub* 1); Cass. 30 febbraio 1966, n. 2136; 24 novembre 1966, n. 1797), non il conseguente decorso della prescrizione dalla data del decreto di esproprio.

— anzitutto tale decisione contrasta con l'accertamento di fatto, ritenuto in sentenza, che alla Falduti non era stata data comunicazione del versamento della somma rappresentante l'indennità di espropriazione presso la Tesoreria provinciale di Catanzaro. In secondo luogo la decisione medesima è incompatibile col principio giuridico secondo cui ogni credito verso lo Stato rimane illiquido ed in condizione di pendenza fino a quando non siano compiuti gli adempimenti previsti dalla legge sulla contabilità di Stato. Prima di detto momento — concludono le ricorrenti — il creditore vanta un mero interesse legittimo, e non può cominciare a decorrere, pertanto, il termine di prescrizione del diritto. Col secondo mezzo, poi, si sostiene che la prova dell'intervenuta prescrizione doveva essere data dall'Amministrazione e che, in ogni caso, vi era difetto di motivazione sul momento iniziale della prescrizione.

Ritiene il Collegio che le censure di entrambi i mezzi sono prive di fondamento, e che correttamente la Corte di merito ha dichiarato prescritto il credito della Falduti, che traeva origine da una espropriazione per pubblico interesse risalente al 13 settembre 1940. Ora è noto che nella espropriazione per pubblico interesse, il diritto dell'espropriato all'indennizzo si matura e si concreta nel momento stesso in cui si attua il trasferimento della proprietà del bene all'espropriante, e cioè alla data del decreto di espropriazione, con la conseguenza che sempre a tale data bisogna far capo per stabilire l'inizio del termine di prescrizione del diritto all'indennizzo. La disposizione, invero, dell'articolo 2935 c. c., secondo cui la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, si riferisce alla possibilità legale di far valere il diritto e va intesa nel senso che la prescrizione non decorre solo se esistano impedimenti legali (per esempio condizione sospensiva non ancora verificata o termine non ancora scaduto); e non si tiene conto, invece, dei cosiddetti impedimenti di fatto, tra i quali è compreso lo stato d'ignoranza del proprio diritto da parte del titolare (cfr. da ultimo sentt. Cass. 30 luglio 1966, n. 2130 e 24 novembre 1966, n. 2797).

Nella specie la Falduti, per sfuggire alla maturazione della prescrizione, aveva dedotto che l'ente espropriante non le aveva comunicato l'avvenuta emissione del mandato di pagamento dell'indennità concordata; ed aveva altresì, sostenuto che per le norme che regolano la contabilità di Stato il suo credito per l'espropriazione non era diventato mai liquido. Ma tali tesi, manifestamente inconsistenti, sono state correttamente disattese dalla sentenza denunciata, la quale, per confutarle si è richiamata all'inerzia della titolare del diritto nell'esigere l'adempimento, (che peraltro era già avvenuto, col deposito della somma, (rappresentante l'indennizzo) senza che ricorresse alcuna causa legittima che impedisce l'esercizio del diritto. — (*Omissis*).



CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 22 gennaio 1968, n. 171 - Pres. Val-  
lillo - Est. Minerbi - P. M. Toro (diff.) - Ministero Difesa-Esercito  
(avv. Stato N. Bronzini) c. Nutini.

**Prescrizione - Illecito meramente civile ed illecito penale da unico fatto  
in danno della stessa persona - Prescrizione dell'azione risarcitoria  
da illecito civile - Applicabilità del più lungo termine della pre-  
scrizione per il reato.**

(C. c., art. 2947, comma 3°).

*Quando da un unico fatto materiale si verificano nei confronti di  
uno stesso soggetto due eventi, l'uno previsto come reato e l'altro  
come illecito meramente civile, l'azione risarcitoria fatta valere per que-  
l'ultimo soggiace alla più lunga prescrizione prevista per il reato (1).*

(*Omissis*). — Con il primo mezzo l'Amministrazione ricorrente  
denuncia la violazione e la falsa applicazione dello art. 2947 3° comma  
c. c., in relazione al precedente comma 2° della stessa norma, per avere  
la Corte di merito ommesso di considerare che il più lungo termine  
prescrizionale previsto dalla disposizione sopra citata si applica esclu-

---

(1) In senso conforme Cass. 25 maggio 1957, n. 1905 menzionata, in  
motivazione.

Sul tema, in generale, la giurisprudenza ha ripetutamente affermato il  
principio che da un'unica azione conseguirebbero due distinti illeciti, cia-  
scuno con una propria autonomia in riferimento agli eventi che li qua-  
rificano.

In conseguenza ha quindi ritenuto che la più lunga prescrizione sta-  
bilita per il reato non possa essere estesa al diritto di risarcimento del  
danno da illecito meramente civile, che soggiace invece ai termini per  
esso stabiliti (cfr. Cass. 4 maggio 1960, n. 992; 3 novembre 1961, n. 2544;  
3 luglio 1964, n. 1870).

Con la sentenza che si annota la Corte di Cassazione ha voluto distin-  
guere l'ipotesi in cui il danno alla persona (morte, lesioni personale), sia  
stato risentito da un soggetto diverso da quello che ha lamentato il danno  
alle cose, e nella quale il principio dianzi esposto andrebbe applicato, dal-  
l'altra in cui, per essersi verificati i due eventi in danno di uno stesso  
soggetto, la più lunga prescrizione penale varrebbe anche per l'azione  
civile.

Per tal modo però sembra che il menzionato principio, al quale tuttavia  
la Corte di Cassazione si richiama, sia stato del tutto obliterato, in quanto  
non è dato vedere come un elemento del tutto estrinseco, quale è quello

sivamente all'azione civile di risarcimento del danno derivante in via diretta da un fatto considerato dalla legge come reato (es. lesioni), e non all'azione di risarcimento del danno che derivi invece da un mero illecito civile (es. danni alle cose).

Con il secondo mezzo si lamenta l'omessa motivazione su punto decisivo della controversia. La Corte d'Appello aveva esattamente richiamato il principio secondo cui, nascendo da uno stesso fatto, due eventi, l'uno dei quali costituente illecito penale ai danni di una persona, e l'altro illecito civile in danno delle cose, il più lungo termine di prescrizione per il fatto considerato dalla legge come reato, non è applicabile anche al risarcimento del danno derivante dall'illecito civile, il cui diritto si prescrive in due anni; aveva poi introdotto una distinzione non consentita dalla legge e dalla logica, a seconda che il danno alle cose e il danno alla persona siano stati sofferti dal medesimo soggetto o da soggetti diversi, affermando che nel primo caso la parte lesa potrebbe usufruire del più lungo termine prescrizione anche per il risarcimento dei danni alle cose.

A giustificazione delle suddette censure, l'Amministrazione ricorrente enuncia l'esatto principio, costantemente accolto da questa S. C.

---

costituito dalla circostanza del verificarsi nei confronti di uno stesso soggetto oppure di soggetti passivi diversi del danno alla persona ed al patrimonio, possa incidere sulla autonomia dei due distinti illeciti, più volte sottolineata dalla Cassazione, ed influire sulla prescrizione civile, che la stessa Sezione (cfr. Cass. 22 gennaio 1968, n. 175 in questa *Rassegna*, I, 21) ha osservato conservare del pari una sostanziale autonomia, nel quadro generale della prescrizione civile, costituendo i due istituti (della prescrizione civile e penale) un complesso normativo completo ed indipendente.

Nè convincono le ragioni addotte a sostegno della adottata decisione, poichè il rilievo che l'azione civile possa, dall'unico danneggiato, essere fatta valere mediante la costituzione di parte civile fin quando non siano state compiute per la prima volta le formalità di apertura del dibattimento penale (art. 93 c.p.p.), presuppone, tra l'altro, che il diritto al risarcimento del danno non si sia prescritto; mentre la circostanza che il risarcimento del danno patrimoniale ha carattere di accessorietà rispetto alla domanda proposta nel giudizio penale con la costituzione di parte civile, di cui forma un tutto unitario ed inscindibile, non appare rilevante in quanto, siffatti concetti sono del tutto indipendenti dalla disciplina della prescrizione.

Occorre invece considerare che, allorquando sia intervenuta la costituzione di parte civile nel procedimento penale, si verifica la interruzione della prescrizione (cfr. Cass. 11 ottobre 1955, n. 3028), che si protrae fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio (art. 2945 comma secondo c.p.c.).

(Cass. 13 luglio 1964, n. 1870; Cass. 26 giugno 1962, n. 1648; Cass. 3 novembre 1961, n. 2544; Cass. 4 maggio 1960, n. 992; Cass. 25 maggio 1957, n. 1905), secondo cui, derivando da un unico fatto costituente reato due eventi lesivi eterogenei, quali un danno alla persona, che è oggetto della tutela penale, e un danno alle cose, che è illecito civile penalmente indifferente, l'azione di risarcimento del danno alle cose deve essere sottoposto al regime della prescrizione civile, mentre il più lungo termine prescrizione previsto dall'art. 2947, 3° comma c. c. si applica esclusivamente alla azione di risarcimento del danno alla persona, siccome derivante dall'offesa all'interesse specificamente tutelato dalla norma penale: in altre parole, per l'applicazione del più lungo termine di prescrizione è necessario che il danno di cui si chiede il risarcimento in sede civile, sia quello stesso che entra nello schema dell'illecito penale, non potendosi ritenere che, per quanto attiene alla decorrenza del termine prescrizione, la pretesa risarcitoria del privato e la pretesa punitiva dello stato, siano state assoggettate dall'art. 2947 a comune disciplina.

Tuttavia, questo S. C. ritiene che il suddetto indirizzo giurisprudenziale, valido allorchè per un unico fatto il danno alla persona sia stato risentito da soggetto diverso da quello che ha lamentato solo il danno alle cose, soffra eccezione quando uno stesso soggetto, in dipendenza del fatto-reato, abbia riportato in pari tempo danni alla persona e alle cose. La distinzione, contro la cui legittimità insorge l'Amministrazione ricorrente, fu già delineata nella sentenza 25 maggio 1957 n. 1905, in causa Pantanali-Biella, di questa S. C., che non ha ora motivo di discostarsi da quella determinazione, giustamente accolta nella sentenza di primo grado. La soluzione per cui l'offeso dal reato può avvalersi del più lungo termine prescrizione per esperire l'azione civile sia per i danni alla persona, sia per quelli alle cose, si ispira non solo a criteri di praticità e al principio dell'economia dei giudizi, non potendosi obbligare la parte lesa ad instaurare due giudizi separati, ma anche a criteri e a principi di diritto. Se l'istituto della prescrizione si giustifica con la prolungata inerzia degli aventi diritto, non può paralizzarsi con la breve prescrizione civile l'azione di colui che, mentre operano gli organi pubblici preposti al magistero punitivo, ha facoltà, ai sensi degli artt. 22 e 91 c. p. p., di esercitare l'azione civile in qualunque momento del procedimento penale; e d'altra parte, la domanda del risarcimento di danno alle cose ha carattere di accessoria rispetto a quella proposta nel giudizio penale con la costituzione di parte civile e forma con essa un tutto unitario e inscindibile, a differenza di quanto si verifica se colui che ha riportato un danno alle cose è un terzo, che non sia rimasto offeso dal fatto-reato. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 22 gennaio 1968 n. 175 - Pres. Cannizzaro - Est. Sgroi - P. M. Cutrupia (conf.). Ministero Difesa-Esercito (avv. Stato Foligno) c. Persano Giuseppe ed altri (avv. Pascali).

**Prescrizione - Prescrizione del diritto al risarcimento del danno da reato - Determinazione della prescrizione più lunga stabilita per il reato - Rilevanza del titolo del reato contestato e irrilevanza della qualificazione data dalla sentenza - Cause interruttive della prescrizione penale - Irrilevanza ai fini della prescrizione in sede civile.**

(C. c., art. 2947, comma 3°).

*Per stabilire quale sia la prescrizione più lunga valevole per il diritto al risarcimento del danno dipendente da fatto penalmente illecito, occorre far riferimento al titolo del reato contestato e non invece alla qualificazione effettuata in concreto a seguito della sentenza penale di condanna, e sono altresì irrilevanti, ai fini del computo del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria in sede civile, gli atti interruttivi intervenuti nel procedimento penale (1).*

(Omissis). — Il diritto al risarcimento del danno derivante da omicidio colposo si prescrive in dieci anni, a norma dell'art. 2947, comma 3, prima proposizione c. c., essendo per questo reato prevista una pena edittale massima di cinque anni (art. 589 c. p.) e, quindi, una prescrizione più lunga (dieci anni) di quella (cinque anni) fissata dal comma 1 dell'art. 2947 (art. 157 comma 1 n. 3 c. p.). Poichè, peraltro, nella specie, la condanna è stata pronunciata per omicidio col-

---

(1) Con la sentenza che si annota si è arrecato un contributo alla soluzione di talune delle numerose incertezze cui dà luogo l'art. 2947 c.c.

Ha precisato innanzi tutto la Corte di Cassazione che per determinare la più lunga prescrizione « stabilita » per il reato, l'art. 2947 comma terzo c.c. fa riferimento ai termini fissati dall'art. 157 c.p. e non invece a quello eventuale più lungo che possa conseguire per il verificarsi di cause sospensive od interruttive della prescrizione nel procedimento penale (articoli 159 - 160 c.p.).

Ciò in quanto i due istituti della prescrizione, civile e penale, malgrado il collegamento-rinvio operato dalla prima parte del comma terzo in parola, conservano la propria sostanziale autonomia, costituendo ciascuno un complesso normativo completo ed indipendente. (in dottrina conf. GENTILE, *Commento al c.c.*, vol. VI, 584).

Le vicende del procedimento penale avranno invece rilievo ove l'azione risarcitoria sia fatta valere mediante costituzione da parte civile (sul cui effetto interruttivo anche sotto il profilo dell'incompetenza del giudice cfr. Cass. 11 ottobre 1955, n. 3028, *Giust. civ.*, 1956, I, 692), protraendosi in

poso attenuato (per la concessione delle circostanze di cui all'art. 62 bis c. p.) e poichè per tale reato la pena edittale massima è di cinque anni meno un giorno (art. 157, comma 2 c. p.) e, pertanto, la prescrizione si matura in cinque anni (art. 157, comma 1, n. 4 c. p.), il Ministero ricorrente — chiamato nel presente giudizio, quale responsabile civile, a rispondere dei danni prodotti dall'omicidio colposo attribuito con sentenza irrevocabile al cap. Cavolata ha eccepito la prescrizione del diritto al risarcimento di tali danni, fatto valere dai congiunti del sottotenente Persano e del soldato Esposito, in quanto, dovendosi a suo avviso applicare, nella specie, il comma 1 dell'art. 2947, sono trascorsi, alla data della proposizione della domanda giudiziale, oltre cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato.

Per respingere questa eccezione la Corte di merito si è basata su di un duplice ordine di distinte considerazioni: a) in primo luogo nella indagine volta ad identificare il termine di prescrizione del reato, compiuta allo scopo di stabilire se tale termine sia o meno più lungo di quello fissato dal comma 1 dell'art. 2947, ha attribuito rilevanza al titolo di reato per il quale l'azione penale venne promossa (omicidio colposo) e non già al reato per il quale venne pronunciata la condanna (omicidio colposo attenuato); b) in secondo luogo, sempre nell'ambito della stessa indagine, ha affermato l'applicabilità della norma dell'articolo 160 c. p., che prolunga di non oltre la metà (nella specie, sino a sette anni e mezzo) l'originario termine di prescrizione computato con riferimento alla pena edittale, come effetto degli atti interruttivi posti concretamente in essere nel corso del procedimento penale.

Questo secondo argomento — il quale, se fondato, renderebbe superfluo l'esame della delicata questione risolta dal primo (che pure presenta, dal punto di vista logico, carattere preliminare) — non può

---

tal caso l'interruzione fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio (art. 2945, comma secondo).

Il terzo comma dell'art. 2947 c.c., per la ipotesi che l'illecito extracontrattuale costituisca reato, regola due distinte previsioni: con la prima parifica il termine di prescrizione civile al più lungo della prescrizione penale, ove il reato sia estinto per prescrizione; con la seconda sposta invece il *dies a quo* dei termini di prescrizione indicati nei due primi commi, facendolo decorrere dalla data dell'evento dannoso alla data di estinzione del reato per causa diversa dalla prescrizione, ovvero a quella in cui il procedimento penale viene definito con sentenza irrevocabile (cfr. Cass. 8 novembre 1965, n. 2329).

Per tal modo si è inteso supplire, secondo la Corte di Cassazione, alla mancanza di una norma generale nel sistema legislativo, che importi la interruzione e la sospensione della prescrizione civile, mentre può tutt'ora sperimentarsi l'azione penale o è in corso il relativo procedimento.

Indipendentemente da tali rilievi, occorre dire che con il collegamento-rinvio al più lungo termine penale, non è stata però raggiunta la auspicata

essere condiviso, e giustamente viene sottoposto a censura dal Ministero nel primo motivo di ricorso.

Contrariamente all'assunto della Corte di merito, gli atti interruttivi intervenuti in sede penale non spiegano alcuna influenza ai fini dell'applicabilità dell'art. 2947, comma 3: per vero, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno cagionato dal reato, sebbene raccordata, sotto il circoscritto profilo del periodo di durata, alla disciplina della prescrizione dettata per il reato, si inserisce nel quadro generale dello istituto della prescrizione civile, senza comprometterne la sostanziale autonomia rispetto all'analogo istituto regolato nel sistema penale. Se si accetta il segnalato collegamento — la cui specifica *ratio* sarà fra poco chiarita — ciascuno dei due istituti costituisce un complesso normativo in sè chiuso e perfetto, con la conseguenza che, ai fini del diritto al risarcimento, operano esclusivamente le cause di interruzione previste nella disciplina civilistica, senza possibilità di mutua integrazione o di interferenze fra le due discipline.

A tacere delle innumerevoli complicazioni che, in via teorica e nell'applicazione pratica, sorgerebbero dall'esigenza di comporre, in un'opera di difficile coordinamento, un sistema unificato, ma indubbiamente composito ed eterogeneo, delle cause interruttive previste in ognuna delle due discipline, l'opinione accolta trae, intanto, conferma dal rilievo che gli atti interruttivi della prescrizione della pretesa punitiva dello Stato, in quanto hanno per punto di obiettiva incidenza una materia diversa dal diritto al risarcimento del danno e in quanto non provengono dal titolare di quest'ultimo diritto, non possono direttamente influire sulla sua permanenza in vita. Ove, poi, si potesse prescindere dal computo dei termini di prescrizione sulla base della pena edittale stabilita per il reato (costituente, nel contempo, titolo per il risarcimento) per dar rilievo, invece, ai sopravvenuti atti interruttivi di cui all'art. 160 c. p., non si avrebbe un unico termine di

---

parificazione delle due prescrizioni, ben potendo sopravvivere il diritto al risarcimento del danno alla prescrizione del reato, per l'effetto delle cause interruttive proprie della prescrizione civile.

Circa la determinazione del più lungo termine di prescrizione, ai fini della disciplina su delineata, sembra doversi convenire che il fatto illecito costituente reato debba essere considerato come un elemento obbiettivo a priori, cioè con riferimento alla previsione astratta formulata dal legislatore e richiamata nell'atto di contestazione, restando pertanto ininfluyente la concreta successiva qualificazione effettuata con la sentenza di condanna (cfr. Trib. Torino 27 gennaio 1953, *Circ. e trasp.*, 1953, 516; App. L'Aquila, 20 marzo 1956, *Giust. civ.*, 1956, I, p. 2147).

Sulla decorrenza del termine di prescrizione dell'azione di risarcimento del danno derivante da reato perseguibili a querela, cfr. Cass. 8 novembre 1965, n. 2329, in questa *Rassegna*, 1966, I, 88, con nota di MANDÒ.

rescrizione, ma una variabile molteplicità di termini per un solo tipo di reato, a seconda delle diverse vicende processuali seguite, in relazione a ciascun caso pratico, in sede penale. Ora, non si può sottovalutare l'evidente pregiudizio per le parti private, le quali non potrebbero contare, al fine di vigilare sulle proprie pretese o di difendersi alle pretese altrui, su di un preciso ed immutabile dato di riferimento salvo l'intervento delle ordinarie cause interruttrive di cui agli art. 2943 seguenti c. c.), ma dovrebbero tenere conto di atti ed eventi la cui sussistenza potrebbe persino ignorare. Vi è inoltre da ritenere fondatamente, che, in coerenza con quanto stabilito dai primi due commi dell'art. 2947, il legislatore abbia voluto accogliere un criterio fondato sull'unicità del termine prescrizione per ogni tipo di reato.

Peraltro, nonostante l'esattezza della censura fin qui esaminata, il ricorso non può essere accolto, perchè la decisione impugnata si regge sul fondamento dell'altra argomentazione, in sè perfettamente autonoma e giuridicamente corretta nelle sue conclusioni.

Contro di essa si appunta la principale censura del primo mezzo di ricorso, con la quale si denuncia violazione dell'art. 2947, comma 1 e 2 in relazione all'art. 157, comma 2 c. p., falsa applicazione dell'art. 2947, comma 3 in relazione all'art. 157, comma 2, già citati e messo esame di fatto decisivo (art. 360 comma 3 e 5 c. p. c.).

Sulla premessa che il disposto dell'art. 2947, comma 3, non torni applicabile ogni qualvolta per il fatto illecito (generatore del danno) costituente reato sia previsto dalla legge penale un termine di prescrizione uguale a quello stabilito per il diritto al risarcimento del danno, ostiene il ricorrente (come già si è accennato) che, essendo prevista per il reato ascritto al Cavolata una prescrizione di durata pari a quella di cui all'art. 2947, comma 1, il diritto fatto valere nel presente giudizio si prescriverebbe nel termine di cinque anni, decorrente dalla data dell'evento dannoso.

Secondo il ricorrente, occorrerebbe aver riguardo non al reato contestato, ma a quello che, in definitiva, risulterà essere stato commesso, sia per non esporre il responsabile civile ad una prescrizione più lunga per effetto dell'erronea rubrica originaria, sia perchè la lettera della legge non dà rilievo al reato contestato, ma al « fatto considerato alla legge come reato ». Del resto — aggiunge il ricorrente — ai fini penalistici è costante l'insegnamento di questa S. C., secondo cui bisogna tener conto, nella determinazione del tempo necessario a prescrivere, del reato ritenuto dal giudice nella sentenza e l'adittabilità della sanzione deve essere riferita non già ad un'ipotetica figura criminosa, quanto invece ad una reale manifestazione di reato, con tutte le note distintive, principali ed accessorie, in concreto accertate dal giudice.

Le considerazioni prima svolte in merito all'autonomia dei due istituti (della prescrizione civile e di quella penale) — i quali, obbedendo ad esigenze e svolgendo funzioni affatto distinte, sono articolati positivamente secondo regole che non ammettono commistioni — suggeriscono un'adeguata replica a quest'ultimo argomento del ricorrente.

Meno ancora potrebbe giovare il rilievo che taluno ha tentato di attribuire al principio *ignorantia legis non excusat*, nel senso che non importerebbe la conoscenza effettiva, da parte dell'avente diritto, del periodo prescrizione, ma soltanto il termine di durata della prescrizione oggettivamente fissato dalla legge e questo dovrebbe identificarsi sulla base del reato in concreto ritenuto dal giudice penale; qui, per vero, si tratta di stabilire quale sia propriamente tale termine se quello riferibile al reato contestato ovvero quello riferibile al reato quale configurato definitivamente in sentenza, e, dunque, non si può utilmente far ricorso a quel principio senza avere prima individuato la regola positiva che non è consentito ignorare.

Altrettanto aprioristico si manifesta il richiamo all'altro principio, peculiare della materia della prescrizione, *vigilantibus iura succurrunt* con riguardo al quale si sottolinea la circostanza che il danneggiato ha a propria disposizione una serie di congegni tecnici, idonei a salvaguardarlo dai rischi cui lo esporrebbe, sotto il profilo della prescrizione l'eventualità di un'attenuazione o di un mutamento del titolo del reato in sede di condanna (come l'instaurazione del giudizio civile per il risarcimento, salva la sospensione ex art. 3 c. p. p., ovvero l'intimazione di un qualsiasi atto interruttivo ovvero, ancora, la costituzione di parte civile nel giudizio penale). A chi voglia prematuramente dedurre che, se il danneggiato abbia ommesso di servirsene, *imputet sibi* la conseguenza della perdita del diritto, sembra agevolare obiettare che la *ratio* dell'art. 2947, comma 3 mira, appunto, nella pendenza del processo penale, ad autorizzare il danneggiato a stare in prudente attesa e a porlo al riparo dell'eventuale prescrizione.

Alla luce di tale *ratio* nell'identificazione della quale l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha conseguito risultati sufficientemente univoci deve, infatti, prendere l'avvio la ricerca intesa a risolvere il problema prospettato dal Ministero ricorrente, che, nei suoi precisi termini, non risulta prima d'ora venuto all'esame del S. C.

Come hanno rilevato, in proposito, fra le molte decisioni che si sono occupate della materia, Cass. 2 aprile 1960, n. 746 e 29 gennaio 1957, n. 313, il legislatore, dopo aver introdotto, con i primi due comma dell'art. 2947, due tipi di prescrizione breve ignoti al codice del 1865 (cioè la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito e quella biennale del diritto al risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli), ha inteso, nel det-



are la norma di cui comma 3, del pari ignota al codice del 1865, avviare ad un inconveniente, che, altrimenti, sarebbe spesso derivato alla previsione di due così ristretti termini prescrizionali: cioè la perdita per prescrizione del diritto della parte lesa al risarcimento del danno, mentre non è ancora stato iniziato o mentre ancora pende il processo penale. Si è voluto, così, accomunare la sorte della pretesa risarcitoria del privato danneggiato e della pretesa punitiva dello Stato, in modo da evitare che l'autore di un reato dichiarato responsabile e condannato in sede penale resti esente dall'obbligo del risarcimento verso la vittima del reato in conseguenza dell'avveratarsi più breve prescrizione civile. Con la disposizione del comma 3 si è, quindi, supplito — non importa se nella maniera tecnicamente più adeguata — alla mancanza, nel sistema legislativo, di una norma generale, la quale comporti l'interruzione, la sospensione e la non decorrenza del termine di prescrizione dell'azione civile fino a quando è in vita l'azione penale o è in corso il processo penale (sempre, s'intende, che in esso non sia stata innestata la pretesa del risarcimento mediante la costituzione di un'azione civile).

Ciò posto, risulta evidente che quei congegni interruttivi della prescrizione civile — siccome previsti in via generale — funzionano anche nel caso in cui non entri in gioco la regola della parificazione temporale delle due prescrizioni, dettata dal comma 3 dell'art. 2947, e, dunque, la pretesa che il loro impiego costituisca l'unico modo per evitare quei rischi, di cui si è parlato, oltre a non essere coerente con la ratio or ora precisata della disposizione, finisce per svuotarla del suo specifico contenuto normativo.

È stato discusso in causa se il disposto della seconda parte del comma 3 è soggetto dai medesimi presupposti che condizionano l'applicabilità della prima parte, vale a dire: 1) che il fatto generatore dello illecito è considerato dalla legge come reato 2) che la prescrizione del danno è più lunga di quella fissata per il diritto al risarcimento del danno (cfr. Cass. 21 ottobre 1954, n. 3979). La risposta positiva al quesito è giustificata non soltanto dal dato, che potrebbe apparire estere se considerato isolatamente, della consecuzione topografica delle due norme, ma, ancor di più, dell'avverbio « tuttavia » che, introducendo la seconda di esse, non chiarisce la dipendenza, anche se in senso limitativo e avversativo (ma solo, in quanto ripristina i normali termini di prescrizione, sia pure spostandone la data di decorrenza), rispetto alla prima norma.

Ora è certo che, nell'esistenza di quei due presupposti, dalla qualificazione del fatto (generatore del danno) come penalmente illecito dipende direttamente l'identificazione del termine di prescrizione del

diritto al risarcimento, dato che la pena edittale, cui si ricollega tale termine, è rintracciabile solo dopo il compimento dell'operazione qualificatrice, sembrerebbe, allora, calzante, nel caso, il principio, secondo cui allorchè sia stato iniziato il procedimento penale e questi si concluda con sentenza di condanna, spetti esclusivamente al giudice penale il compito della qualificazione.

Bisogna, intanto, andar cauti nell'affermare che possa contare soltanto il reato concretamente accertato e definito dal giudice penale, e non una configurazione ormai meramente teorica, in quanto superata dalla sentenza. Si potrebbe, sul punto, replicare che — una volta pronunciata condanna — la ricerca del termine di prescrizione del reato ritenuto da tale pronuncia si risolve in un'operazione astratta, giacchè, intervenuta la sentenza irrevocabile di condanna, la prescrizione non può aversi più in relazione al reato, ma solo in relazione alla pena (Cass. pen. 22 marzo 1963, Mancuso; Cass. pen. 27 novembre 1962, Dezza) e, perciò, viene concretamente in rilievo un dato di riferimento che non interessa ai fini della disciplina dettata dall'art. 2947.

Nè si può sottovalutare la portata di due argomenti desumibili dalla formula del comma 3: 1) il participio « considerato » non equivale necessariamente ad « accertato » dal giudice penale, ma potrebbe ben alludere alla configurabilità in astratto di un'ipotesi di reato, a prescindere da ogni futura decisione di quel giudice; 2) l'esplicito riferimento nella seconda parte (a differenza che nella prima) alla sentenza irrevocabile potrebbe avere il significato dell'irrelevanza, ai fini dell'applicazione della prima parte, dell'esistenza di una pronuncia in sede penale. A sostegno di questi argomenti testuali potrebbe aggiungersi il rilievo che il fatto di cui alla citata norma, proprio perchè — oltre che penalmente rilevante — generatore del diritto al risarcimento del danno, debba essere ravvisato nel complesso dei soli elementi soggettivi essenziali, destinati ad assumere rilievo ai fini di quel diritto, con esclusione, quindi, di quelle note accessorie e, comunque, inessenziali (come, appunto, le attenuanti generiche), che possono essere rilevate soltanto in sentenza e che non determinano neppure il mutamento del titolo del reato.

Tuttavia, più di questa serie di considerazioni, che — occorre riconoscerlo — lasciano margine al dubbio, vale ancora una volta il richiamo alla *ratio* della norma, quale concretamente si rivela nelle applicazioni pratiche. Esempio è, in questa direzione, quell'orientamento della S. C., costante nell'accreditare un'interpretazione lata del concetto di « sentenza irrevocabile intervenuta nel giudizio penale », di cui al comma 3; vi si è, invero, ricondotta la particolare situazione processuale in cui l'azione penale venga dichiarata non più perseguibile

sentenza istruttoria (semprechè, s'intende, la relativa formula non eluda l'esercizio dell'azione risarcitoria, com'è nel caso di proscioglimento perchè il fatto non costituisce reato). Si è ritenuto che una simile sentenza, pur non potendo acquistare autorità di giudicato, costica, tuttavia, una pronuncia la quale, se non impugnata nei termini legge, nè modificata in seguito a gravame, può considerarsi se non un vocabolo, certamente definitiva e provvista di efficacia analoga a quella della cosa giudicata per quanto concerne l'applicazione della legge al caso concreto e il materiale probatorio sottoposto all'esame del giudice (cfr. Cass. 23 luglio 1966, n. 2073; Cass. 8 novembre 1965, n. 2329; Cass. 31 luglio 1962, n. 2277; Cass. 7 agosto 1960, n. 2355; Cass. 27 marzo 1959, n. 937; Cass. 7 maggio 1958, n. 1493).

Poichè è da tener ferma quest'interpretazione — frutto di una scelta di posizione del S. C. non occasionale, ma costante e meditata — disposta dal comma 3, qualora si dovesse accogliere l'assunto del proponente, bisognerebbe ammettere che il danneggiato versò in situazione peggiore nell'ipotesi di condanna dell'autore del fatto illecito (nella specie, per omicidio colposo attenuato) rispetto a quella in cui si troverebbe a trovarsi nell'ipotesi di proscioglimento dell'imputato istruttoria con formula non preclusiva della proponibilità dell'azione risarcitoria. Basta enunciare questa eventualità per coglierne compiutamente tutta l'incongruenza, che è di così alto grado da sfiorare il paradosso; e per escluderne qualsiasi fondatezza sul terreno del sistema processuale. Ugualmente paradossale sarebbe il risultato del confronto fra la situazione del condannato, da un canto, e quella delle persone rimaste estranee al processo penale ovvero quella dell'autore del fatto illecito, i cui confronti, per non essere stato iniziato il processo penale, l'adempimento fosse compiuto dal giudice civile, dall'altro canto, in entrambi questi ultimi casi, invero, la prescrizione sarebbe quella decennale, secondo i criteri adottati, rispettivamente, da Cass. 9 giugno 1961, n. 1335 e Cass. 8 novembre 1968, n. 3670.

Non meno istruttivo e con altro esempio che fornisce, sempre in riferimento all'interpretazione del comma 3, la giurisprudenza del S. C. si è considerata nel senso che, se il processo penale si chiude con un provvedimento che, degradando il titolo del reato, accerti essere perseguibile soltanto a querela di parte il fatto per il quale l'azione penale era stata promossa, è dalla data di tale pronuncia (e non già da quella in cui il fatto si è verificato, e tanto meno da quella di decadenza dal diritto di proporre querela) che ha inizio il decorso dei termini di prescrizione dell'azione civile, previsti nei primi due commi dell'art. 2947 (Cass. 8 novembre 1965, n. 2329; Cass. 16 maggio 1958, n. 1586, Cass. 5 ottobre 1957, n. 3607). Anche in questo caso l'opposta soluzione — oltre

che portare a conseguenze palesemente inique — non si coordinerebbe con la ratio propria della norma, non potendosi imputare al danneggiato, che l'apertura di un procedimento penale per reato prescrivibile in termine ultraquinquennale (o ultrabiennale, per il caso in cui al comma 2) autorizza a stare in prudente attesa, una negligenza nella salvaguardia del proprio diritto.

Il vero è che il precetto dettato dalla prima parte del comma 3 prescinde dall'ipotesi che in ordine al fatto reato vi sia stata pronuncia irrevocabile del giudice penale, ed anzi presuppone precisamente l'ipotesi inversa (Cass. 28 novembre 1956, n. 4318). Poichè la legge — mediante la statuita coincidenza del termine di prescrizione civile con quello della prescrizione penale — mira ad evitare che si estingua il credito per risarcimento del danno, quando l'autore del fatto illecito è ancora assoggettabile alla sanzione penale, nel « fatto considerato dalla legge come reato », emerge l'esigenza del riferimento ad una qualificazione di illiceità, sotto il profilo penale; a prescindere dalla circostanza che una pena sia stata o meno in concreto inflitta. Si spiega, così, che per il decorso dei termini valga la regola prevista nella seconda parte del comma 3, anche se la conclusione del processo penale sia quella del proscioglimento (purchè non preclusiva dell'azione risarcitoria), quando l'imputazione (che è una qualificazione ancora soltanto ipotetica) riguardi un reato, per il quale sia stabilito un termine prescrizione più lungo di quello concernente il diritto al risarcimento.

In definitiva, nell'ipotesi di sentenza penale di condanna che rechi un'attenuazione del reato ovvero una degradazione del titolo di reato, rispetto a quello configurato nella contestazione (che si prescriva in termine ultraquinquennale ovvero ultrabiennale, a seconda delle diverse ipotesi di cui ai primi due comma), occorre far capo a quest'ultimo reato, se per effetto dell'attenuazione o della degradazione il reato accertato in sentenza comporti una pena edittale massima che lo assoggetti ad una prescrizione di durata uguale od inferiore a quella stabilita per il diritto al risarcimento, che abbia il proprio titolo nel fatto-reato.

Pertanto, nella specie, il termine di prescrizione del reato va computato con riferimento al titolo di reato in origine attribuito al cap. Cavolata, senza tener conto delle attenuanti generiche concesse con la sentenza di condanna, e poichè si tratta di termine decennale (art. 157, comma 1, n. 3 c. c.), sussistono entrambi i presupposti per l'applicabilità dell'art. 2947, comma 3. Non essendo, poi ancora decorsi, dalla data della sentenza irrevocabile, cinque anni, esattamente la Corte di merito ebbe a rigettare l'eccezione di prescrizione sollevata dal Ministero. — (Omissis).

DI CASSAZIONE, I Sez., 8 febbraio 1968, n. 417 - Pres. Stella  
 ter - Est. D'Orsi - P.M. Cutrupia (conf.) - Savarese (avv.  
 ni) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Giorgio Azzariti).

Mandato con rappresentanza - Eccesso nell'esecuzione  
 o - Nozione - Effetti.

le dello Stato - Pagamenti di spese - Vizi del proce-  
 istrativo - Annullabilità dell'atto - Legittimazione -

23, n. 2440, art. 54).

ndato qualora il mandatario nell'esecuzione  
 scopo diverso od incompatibile con quello  
 unto meno non corrispondente alla volontà  
 ato con rappresentanza l'eccesso si pon-  
 esorbitanza dalla procura, con tanto  
 i su indicati presupposti in quanto,  
 o di mandato rispetto a quello della  
 tum rientrare nei limiti di que-

n. 2440 sulla Amministrazione  
 ale dello Stato, nel regolare

ello di rappresentanza e  
 so unilaterale del con-  
 dir. comm., 1955, II,

del contratto con-  
 mpiere atti giuri-  
 tipica comprende  
 però, abbia rile-  
 (Ufret, 1957), si pone  
 raturali, con effetti nel  
 a carico del mandatario, se  
 f. Cass. 17 aprile 1961, n. 947).

(VINI, op. cit.) ravvisa eccesso ove  
 ettamente rispettato.

viene mantenuto invece in più ristretti  
 la sfera di discrezionalità concessa al man-  
 i presupposti allorchè costui persegua uno scopo  
 ne con quello prefissogli o quanto meno non corri-  
 terminazioni del mandante (cfr. Cass. 9 aprile 1948,  
 re 1949, n. 899; 5 maggio 1951, n. 1063; 17 febbraio 1954,  
 ottobre 1955, n. 2930; 29 ottobre 1956, n. 4020; 31 ottobre 1958,

la procedura per il pagamento delle spese dello Stato, pone norme dirette alla tutela della p. a. nel settore dell'erogazione della pubblica spesa, la cui violazione non può essere fatta valere dal privato allorchè la p. a. eserciti l'azione di ripetizione di indebito oggettivo per le somme corrisposte in più (la ricorrente nella specie deduceva che non poteva essere opposto al mandante un pagamento effettuato dalla p. a. senza il rispetto delle norme di contabilità) (2).

(Omissis). — Col primo mezzo la ricorrente, denunciando la violazione dell'art. 1711 c. c. in relazione agli art. 1388 e 1399 stesso codice e all'art. 360 n. 3 e 5 c. p. c. nonchè la violazione dell'art. 54 del r. d. 18 novembre 1923, n. 2440, censura la sentenza impugnata per non aver considerato, nell'esaminare il mandato conferito a Goffredo Savarese, che era stato ben presente nella formazione della volontà negoziale del mandante la circostanza che la p. a. rispettasse le norme sulla contabilità generale dello Stato e che conseguentemente Goffredo Savarese, con il ricevere *brevi manu* somme che avrebbe dovuto incassare col rispetto delle leggi che regolano i rapporti contabili della p. a. allo scopo di perpetrare illeciti e distrazione di somme, d'accordo con i funzionari del Genio civile di Lucca, aveva ecceduto dal mandato ricevuto, con la conseguenza che il suo operato non sarebbe opponibile alla mandante.

La doglianza è infondata.

---

n. 3593; 30 ottobre 1962, n. 3077).

L'eccesso di rappresentanza riflette invece la procura, autonomo negozio di conferimenti di poteri diretto ai terzi in funzione degli instaurandi rapporti giuridici con il rappresentante, e si esprime nella mancanza o nel cattivo uso di tali poteri, con l'effetto di infirmare, entro certi limiti, il negozio anche nei confronti con i terzi.

Circa il vizio che inficia l'atto posto in essere con esorbitanza dalla procura, talora si propende per l'inefficacia (cfr. Cass. 17 aprile 1951, n. 947; 10 maggio 1951, n. 1131), considerando quella una circostanza esterna all'atto; tal'altra per l'annullabilità (cfr. Cass. 28 dicembre 1948, n. 1950), ravvisando un vizio nella comunicazione della procura; o per la nullità (cfr. Cass. 18 gennaio 1949, n. 50; 8 ottobre 1958, n. 3178) in quanto mancherebbe, con la procura, un elemento essenziale dell'atto.

La giurisprudenza più recente, sviluppando la tesi della incompletezza, considera *in itinere*, a formazione cioè successiva, soggettivamente complesso, il negozio perfezionabile con la procura (cfr. Cass. 28 novembre 1958, n. 3808; 8 gennaio 1964, n. 25).

(2) Nel senso che i vizi del procedimento amministrativo attinente alle manifestazioni negoziali della p.a., determinando l'annullabilità dell'atto, possono farsi valere dall'Ente, per la cui tutela le relative norme sono predisposte, cfr. Cass. 4 maggio 1963, n. 1103; 14 febbraio 1964, n. 337; 18 dicembre 1964, n. 2891; 22 luglio 1965, n. 1696.

La Corte di merito, nell'esaminare il rapporto di mandato esistente tra Claudio Savarese e il fratello Goffredo e tra Emma Savarese e lo stesso Goffredo dopo la morte di Claudio Savarese, affermò che si trattava di mandati concessi con la formula più ampia dell'*ut alter ego*, ontemplanti esplicitamente il potere di incassare qualsiasi somma di rivati, amministrazioni, ecc. e di rilasciare relative quietanze liberatorie.

Osservò che l'eccesso di mandato è configurabile quando il mandatario consegua uno scopo diverso e incompatibile con quello prefissogli o comunque contro la volontà del mandante, laddove nella specie non poteva ravvisarsi tale contrasto nel fatto che Goffredo Savarese aveva accettato anticipi sui mandati futuri, impegnandosi a restituire le somme ricevute mediante trattenute sui mandati conseguenti alle verifiche di revisione dei lavori effettuati dall'impresa o con pagamenti in contanti. Aggiunse che l'irregolarità nell'erogazione delle somme non avvenuta con i prescritti ordini di pagamento della tesoreria, interessava l'amministrazione e non la mandante, rispetto alla quale ciò che aveva rilevanza era solo il fatto che gli incassi effettuati dal mandatario non costituivano un'attività esorbitante dalle finalità dell'incarico ricevuto comprendente l'amministrazione e la gestione dell'impresa, nè, quindi, contrastava con la volontà della mandante stessa.

Questo ragionamento della Corte d'appello non merita le censure della ricorrente, nè dal punto di vista della violazione di legge, nè da quello del difetto di motivazione. Circoscrivendo l'ipotesi di eccesso di mandato al caso in cui il mandatario, nell'esecuzione dell'incarico, persegua uno scopo diverso e incompatibile con quello prefissogli dal mandante o quanto meno non corrispondente all'espressa volontà del mandante, la Corte d'appello si è uniformata ai principi più volte affermati da questa Corte Suprema (sentt. n. 3077 del 1962; 1063 del 1951); il ragionamento vale a maggior ragione ove si consideri non l'eccesso di mandato in sè e per sè (non controvertendosi nella specie tra mandante e mandatario), bensì l'eccesso (quale sarebbe quello in esame) nei confronti del terzo, inteso come esorbitanza dai limiti della procura: ciò perchè l'eccesso di mandato rispetto a quello dai limiti della procura ha un ambito più ampio, in quanto non sempre l'atto *extra mandatum* non è vincolante per il mandante, potendo l'atto che non è nell'ambito del mandato esserlo in quello della procura.

Anche in ordine all'irrilevanza, per la tesi sostenuta dalla ricorrente, delle irregolarità verificatesi nell'effettuazione dei pagamenti, la sentenza impugnata si è ispirata a corretti principi giuridici.

L'art. 54 del r. d. 18 novembre 1923, n. 2440 dell'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, di cui la ricorrente lamenta la violazione, disponendo la procedura per il pagamento

delle spese dello Stato, contiene norme dettate a tutela della p. a. nel delicato settore dell'erogazione della spesa pubblica e la loro violazione, mentre crea per il funzionario, quanto meno, quella particolare forma di responsabilità nota come responsabilità contabile, non può essere adottata dal privato allorchè l'Amministrazione eserciti l'azione di ripetizione dell'indebito oggettivo per le somme malamente corrisposte in più del dovuto dai suoi funzionari.

Posto che nella motivazione della sentenza non sussistono gli estremi della violazione di legge, deve del pari escludersi l'esistenza del difetto di motivazione.

La Corte di merito ha accertato quale fu la volontà del mandante (conferimento del potere di incassare qualsiasi somma da Amministrazioni e privati e di rilasciare quietanze liberatorie) e quale fu il comportamento del mandatario (anticipata riscossione delle somme con effettivo vantaggio dell'impresa) ed ha, con ragionamento esauriente ed immune da vizi logici, escluso la configurabilità dell'eccesso di mandato. Ciò è sufficiente per sottrarre la sentenza a censura, perchè le indagini dirette ad individuare la volontà del mandante ed i conseguenti limiti del potere conferito al mandatario, nonchè a stabilire se vi sia stato in concreto eccesso nell'esecuzione dell'incarico, costituiscono accertamenti di fatto sottratti al controllo di legittimità demandato alla Corte di cassazione (sentenze n. 524 del 1961, 1063 del 1964, 652 del 1964, 1414 del 1963).

Nè, infine, può aver rilievo la circostanza che la Corte di merito non si sia soffermata sul punto relativo alla pretesa collusione tra il mandatario e i funzionari del Genio Civile, in base alla quale — secondo la ricorrente — vi sarebbe stata la collusione col terzo, dal quale era, perciò, riconoscibile l'abuso di mandato.

Questa Suprema Corte ha più volte ribadito sia che il giudice assolve all'obbligo della motivazione quando dà spiegazione logica ed esauriente dal suo convincimento, senza che sia necessaria la specifica confutazione di ogni argomentazione della parte soccombente, dovendosi intendere disattese per implicito tutte le argomentazioni incompatibili con la tesi seguita dal giudice (sent. n. 745 del 1967) e sia che il vizio di omesso esame si ha quando sia stato trascurato un punto della causa che avrebbe potuto portare a soluzione diversa e che, proprio per poter condurre a diversa decisione, deve avere ad oggetto un assunto giuridicamente fondato.

Nella specie, adunque, una volta escluso l'eccesso di mandato, ogni altra questione restava superata, ivi compresa quella della pretesa collusione del terzo, che, per altro, non sussisteva, in quanto terzo era la p. a. e l'illecito comportamento dei suoi dipendenti aveva interrotto il rapporto organico, essendo ormai giurisprudenza costante di



testo Supremo Collegio che, quando il pubblico funzionario non agisce per le finalità della p. a. o dell'ente pubblico e pone in essere, invece, un atto illecito doloso, il rapporto organico si interrompe. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez., I, 10 febbraio 1968, n. 429 - Pres. Pece - Est. Elia - P. M. Rayà (conf.) - Istituto Mobiliare Italiana (avv. Pascale e Guazzugli - Mini) c. Agenzia di Navigazione Italcia (avv. Montesano e Boccardi) - Fallimento S. p. A. « Etna di Navigazione ».**

**trasporto e noleggio marittimo - Raccomandatario - Disciplina - Obbligo di anticipare le spese, relative ai transiti, previste dalla seconda parte dell'art. 552 cod. nav.**

(c. nav., artt. 552; c. c. artt. 1708, 1720).

**privilegi - Credito per le spese previste nella seconda parte dell'art. 552 c. nav. - Rimborso a favore del raccomandatario - Trasferimento delle spese legis del privilegio con il credito.**

(c. nav., art. 551).

*Al raccomandatario, cui sono applicabili in via generale le norme del codice civile sul mandato con rappresentanza, l'armatore è tenuto a rimborsare le spese relative ai transiti, di cui all'art. 552 cod. nav., alla anticipazione il raccomandatario è obbligato, in quanto necessarie a eseguire il suo incarico (1).*

(1) Al raccomandatario marittimo viene riconosciuta la veste di un ausiliario commerciale dell'esercente l'impresa di trasporto, coincide con il suo costui con l'armatore, per l'espletamento degli adempimenti amministrativi inerenti al traffico marittimo e delle operazioni commerciali (cfr. Cass. 17 febbraio 1966, n. 499).

Con la sentenza che si annota la Corte di Cassazione ha confermato il suo indirizzo nel ravvisare nel contratto di raccomandazione un mandato con rappresentanza dell'armatore.

In senso conforme, Cass. 13 marzo 1959, n. 754, *Foro it.*, 1960, I, 122 con richiami e nota di RICCIARDELLI sulla dibattuta questione se l'art. 287 cod. nav. importi senz'altro il conferimento di poteri rappresentativi nel raccomandatario.

Circa l'ambito dei poteri del raccomandatario, cui nei limiti del rapporto spetta, a termine dell'art. 280 c. nav. la rappresentanza processuale del raccomandante (cfr. Cass. 30 ottobre 1957, n. 4213), è stato precisato che non sono opponibili ai terzi, tranne che non si provi che ne avessero avuto conoscenza, le limitazioni, le modifiche o la revoca della procura, per la

*Per il recupero di tali anticipazioni (spese di ancoraggio, faro, porto, pilotaggio, ecc.) il credito di raccomandatario nei confronti dell'armatore è assistito dal privilegio previsto dall'art. 552 cod. nav., che segue ope legis il trasferimento del credito stesso, in vista della sua causa obbiettiva rivolta a sopperire alle necessità della navigazione (2).*

(Omissis). — Con il primo motivo del ricorso principale, l'IMI denuncia violazione degli articoli 112, 189, 190, 345 c. p. c., nonché articolo 92 e segg. legge Fallimentare, art. 552 c. nav. in relazione all'articolo 360 numeri 3 e 4 c. p. c. Deduce il ricorrente Istituto che l'Agenzia aveva chiesto il riconoscimento, in via gradata, del privilegio per spese di giustizia (prima parte art. 522 n. 1 c. nav.), del privilegio per spese ordinate dal comandante della nave (art. 522, n. 6 c. nav.) e del privilegio in via di surroga per diritti e spese di porto e pilotaggio. La Corte di appello, assume il ricorrente, avendo accordato il privilegio di cui alla seconda parte dell'art. 552 n. 1 c. nav., chiesto solo in via di surroga, ed avendo invece, esclusa la surroga, sarebbe andata oltre o od extra, il *petitum* e la *causa petendi*. La censura è infondata ed il mezzo va rigettato. È pacifico che l'Agenzia aveva chiesto il privilegio accordatole, con istanza reiterata nel doppio grado del giudizio di merito, talché il riconoscimento del privilegio medesimo costituiva il *petitum* della domanda, ed il richiamo all'istituto della surrogazione di cui agli articoli 1203 e seguenti del codice civile costituiva non l'oggetto della domanda, ma un motivo a sostegno di quanto domandato. Non sussiste il vizio di ultrapetizione, nè quello di extrapetizione, quando il giudice pronuncia nei limiti della domanda, senza dare più del *petitum* richiesto, ossia senza ampliare gli effetti giuridici della domanda proposta dalla parte anche se fonda la pronuncia su argomentazioni e motivi diversi da

---

quale non sia stata effettuata la prescritta pubblicità (art. 289 c.nav.); cfr. Cass. 30 marzo 1955, n. 934. Al pari del rapporto istitutorio, quello di raccomandazione non richiede infatti per la sua esistenza o per la sua prova la forma scritta, potendosi dimostrare anche con presunzioni (cfr. Cass. 6 maggio 1958, n. 1477).

Sul contratto di raccomandazione in generale cfr. SPASIANO, in *Nuovissimo Digesto*, vol. XVI, 717 e segg.; BERLINGIERI, *Appunti sul raccomandatario*, *Diritto marittimo*, 1946, 408.

(2) Decisione in perfetta aderenza alla lettera della legge ed ai principi ispiratori della convenzione internazionale di Bruxelles del 10 aprile 1926.

Circa la priorità dei privilegi regolati dal c.nav. rispetto a quelli previsti da leggi speciali, sia pure successive, cfr. Cass. 25 marzo 1966, n. 801.

uelli prospettati dalle parti o se si tratta di giudizio di appello dal giudice di primo grado (sent. n. 2969 del 1964).

Col secondo motivo del ricorso principale il ricorrente Istituto denuncia violazione degli articoli 552 n. 1 c. nav., 1201, 1202, 1203, 2745 c. di fettura e contraddittoria motivazione (art. 360 n. 3 e 5 c. p. c.). deduce il ricorrente che la Corte di merito, avendo esclusa la surrogazione ai sensi dell'art. 1203 e segg. c. c., ed avendo, tuttavia, ammesso il privilegio di cui all'art. 552 n. 1 c. nav., sarebbe incorsa in contraddizione. Assume il ricorrente che, infatti, il privilegio non può spettare non al titolare dei diritti, per cui è concesso, oppure a chi ad esso possa surrogarsi, in base alle norme del codice civile; e che, pertanto, avendo la Corte di appello esclusa la surrogazione, sarebbe contraddittoria l'attribuzione del privilegio a chi non era nè titolare dei diritti originali, nè surrogato all'avente diritto. La censura è infondata ed il preteso vizio di contraddizione non sussiste. La Corte di merito affermò l'esistenza di un rapporto, di fatto, valido a porre in essere un contratto di raccomandazione, al quale, per l'art. 287 c. nav., devono applicarsi le norme del codice civile sul mandato con rappresentanza (sent. n. 754 del 1959). In base a tali norme, il mandante, a termini dell'art. 1720 c. c., è tenuto a rimborsare al mandatario le anticipazioni effettuate per l'esecuzione del mandato, essendo esso mandatario tenuto, per l'art. 1708 c. c., a tutti gli atti necessari per eseguire il mandato. In virtù di tale norma, il mandatario è tenuto alle anticipazioni che si rendessero indispensabili, per insufficienza e inesistenza delle somministrazioni previste dall'art. 1719 c. c., a carico del mandante. In particolare, il raccomandatario, che non sia istitore o agente dell'armatore o del vettore, è tenuto, fuori dei casi dell'art. 290 c. nav., ad anticipare le spese relative ai transiti, previste dalla seconda parte dell'art. 552 c. nav., e ciò per effetto del combinato disposto degli articoli 1708 c. c. e 287 c. nav.

Per le somme anticipate per il pagamento di tali spese (ancoraggio, porto, pilotaggio, ecc.) il raccomandatario ha diritto al rimborso nei confronti dell'armatore. L'art. 552 n. 1, seconda parte, del Codice di Navigazione, stabilisce, per il credito un privilegio che, per l'art. 548 c. nav., è preferito ad ogni altro privilegio, generale o speciale, e che, per l'art. 575 c. nav., è preferito all'ipoteca volontaria sulla nave, di cui all'art. 565 c. nav. L'art. 551 c. nav. stabilisce che il privilegio segue il credito privilegiato, in aderenza alle norme della Convenzione internazionale di Bruxelles del 10 aprile 1926, tendente a rafforzare il credito agli armatori navali, mediante rafforzamento delle garanzie, alla stregua del preambolo del r. d. l. 5 luglio 1928, n. 1816, convertito nella l. n. 3055 del 1928. Dal sistema legislativo,

emergente dal complesso delle richiamate disposizioni, risulta che il privilegio per diritto di ancoraggio, faro, porto, pilotaggio, e per le spese di transito previste dalla seconda parte del n. 1 dell'art. 552 c. nav., segue il trasferimento dei predetti crediti *ope legis*, attesa la causa obiettiva del credito, volta a sopperire alle necessità della navigazione. Chi paga tale credito privilegiato, quale raccomandatario, e, cioè, per l'art. 287 c. nav., quale mandatario con rappresentanza, ha diritto ad esserne rimborsato dal raccomandante, a sensi dell'art. 1720 c. c., giusta il principio generale ripetutamente affermato da questa Corte Suprema in tema dell'obbligo legale di rimborso delle spese al mandatario (sent. un. 2998 del 1958; sent. 923 del 1952 e n. 4348 del 1956), consegue che, per l'art. 551 c. nav., il trasferimento in capo al raccomandatario del credito privilegiato da esso raccomandatario pagato al terzo, prelude anche il trasferimento del privilegio. Tale particolare disciplina, che prescinde dalla surrogazione prevista dal codice civile, trova la sua giustificazione nella causa particolare del credito del raccomandatario in conseguenza della necessità della navigazione. Diversamente ragionando, il raccomandatario, obbligato ad anticipare le spese per il pagamento dei diritti predetti, sarebbe privo di serie garanzie, per ottenere il rimborso, cui ha diritto, per legge, ossia per la norma dell'art. 1720 c. c., nei confronti di armatori sovente lontani. È da notare, al riguardo, che la necessità per il raccomandatario di anticipare le spese per i diritti elencati nel n. 1 dell'art. 552 c. nav., può emergere con carattere di imprevedibilità assoluta, durante il viaggio della nave, qualora non vi siano state o si siano rivelate insufficienti, le somministrazioni preventive del mandante armatore. L'esigenza di conciliare le necessità della navigazione con la tutela del diritto del raccomandatario spiega il regime particolare di garanzia del credito del raccomandatario, stabilito dalle norme speciali del codice della navigazione, e, cioè, l'attribuzione del privilegio, per trasferimento, *ope legis*, dei crediti privilegiati, fra cui quello previsto dalla seconda parte dell'art. 552 n. 1 c. nav. anche fuori delle ipotesi di surrogazione stabilite, per i casi ordinari, dal Codice civile. Altrimenti ragionando, l'art. 551 c. nav. si risolverebbe in una inutile ripetizione della disposizione dell'art. 1263 c. c. Al contrario, il menzionato art. 551 cod. nav. trova la propria autonoma ragion d'essere nella disciplina particolare dei privilegi navali, stabilita dalle norme del codice della navigazione, e, in particolare, da quella, sopra richiamata, dello art. 548 del predetto codice, la quale, fissando la prevalenza dei privilegi nautici su ogni altro privilegio dunque anche sui privilegi previsti dal codice civile, conferma l'autonomia del regime legislativo dei crediti aventi

ausa nelle necessità della navigazione, anche per quanto attiene ai privilegi.

Analogamente, la ipoteca su nave (art. 56 c. nav.) è anch'essa, riferita *ad ogni altro privilegio*, e, cioè, anche ai privilegi di cui al codice civile, per l'art. 575 c. nav., il quale richiama, infatti, proprio art. 548 dello stesso codice della navigazione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 febbraio 1968, n. 575; Pres. Pece - Est. D'Armiento - P. M. Toro (parz. conf.). Grimaldi (avv. Savarese) c. Assessorato ai LL.PP. della Regione Siciliana (avv. Stato Agrò) e Comune di Palermo.

**Impugnazione - Impugnazione incidentale tardiva diretta contro una parte diversa da quella che ha proposto l'impugnazione principale - Inammissibilità - Causa inscindibile - Impugnazione autonoma in via incidentale tardiva - Ammissibilità.**

(C. p. c. art. 334).

*L'impugnazione incidentale tardiva può proporsi contro la parte che, a sua volta, abbia proposto impugnazione principale, ma non può costituire le impugnazioni autonome, proposte per un interesse proprio del soccombente, e per le quali resta ferma l'esigenza di rispettare il rito ordinario. Tuttavia nell'ipotesi di causa inscindibile, tanto nel caso di liticonsortio di diritto sostanziale o processuale che in quello di causa tra loro dipendenti, la parte contro cui è stata proposta l'impugnazione principale è legittimata, a sua volta, a proporre impugnazione incidentale tardiva, ancorchè diretta contro parte diversa da quella che ha proposto l'impugnazione principale (1).*

(1) In tema di impugnazione incidentale occorre distinguere quelle che debbono essere proposte nei termini ordinari (impugnazioni autonome dirette contro una parte diversa da quella che ha proposto l'impugnazione principale) e quelle tardive, nei confronti della parte che ha proposto l'impugnazione principale o delle altre parti in cause inscindibili o dipendenti. In dottrina cfr. ATTARDI, *Limiti di applicazione del gravame incidentale tardivo*, Riv. dir. proc. civ., 1965, 173 e segg.; per la giurisprudenza cfr. Cass. 21 ottobre 1965, n. 2173, in questa *Rassegna*, 1965, I, 180; Cass. 11

(*Omissis*). — La ricorrente Grimaldi denuncia col primo mezzo la violazione e falsa applicazione degli artt. 325, 326, 333, 334 c. p. c., sostenendo che erroneamente la sentenza impugnata ha dichiarato inammissibile, perchè proposto fuori termine, l'appello 2 novembre 1964, della KGrimaldi medesima contro il Comune di Palermo, motivando, a riguardo:

La sentenza è stata notificata all'Assessorato regionale di Lavori Pubblici il 7 luglio 1964 su istanza della Grimaldi e, pertanto, deve ritenersi, che, nei confronti della medesima il termine per appellare nei confronti di tutte le altre parti sia cominciato a decorrere il 7 luglio 1964 e sia scaduto il 6 agosto successivo.

Pertanto l'appello proposto dalla Grimaldi nei confronti del Comune di Palermo con atto del 2 novembre 1964 risulta proposta oltre il termine perentorio di trenta giorni dalla notificazione della sentenza, e, conseguentemente tale appello, che non può essere considerato incidentale tardivo, in quanto il Comune di Palermo non ha proposto impugnazione contro la Grimaldi, deve essere dichiarato inammissibile ».

Argomenta la ricorrente che il ragionamento seguito dalla Corte di merito per pervenire alla declaratoria d'inammissibilità dell'appello appare illegittimo e contraddittorio, perchè delle due l'una: e la sentenza era stata pronunciata in causa inscindibile, ed allora la Grimaldi aveva diritto di poter appellare per incidente, e nella specie il suo appello, principale per la forma, si doveva convertire in appello incidentale: ovvero, se la sentenza era su causa scindibile, l'appello proposto a seguito della notifica della sentenza da parte del Comune nei trenta giorni successivi, era perfettamente valido, in quanto i termini per appellare la suddetta sentenza decorrevano dalla data di quest'ultima notifica (8 dicembre 1964).

Col secondo motivo si denuncia la illogica e insufficiente motivazione della sentenza in punto alla determinazione dell'indennità di espropriazione, sostenendo che la Corte di merito non ha tenuto in alcun conto, senza darne esauriente spiegazione, nè della consulenza tecnica, nè della sentenza del Tribunale, nè infine, delle osservazioni fatte dalla Grimaldi negli scritti difensivi.

Il ricorso è fondato, perchè la sentenza, per quanto concerne la ritenuta e dichiarata inammissibilità dell'appello della Grimaldi nei

---

luglio 1967, *Foro it.*, 1958, I, 212 con nota di riferimento; Sez. Un. 14 giugno 1967, n. 1328, in questa *Rassegna*, 1967, I, 775.

Per il concetto di causa inscindibile ai fini del giudizio di impugnazione cfr. Cass. 12 novembre 1965, n. 2360, in questa *Rassegna*, 1965, 1200 con nota di riferimento.

onfronti del Comune di Palermo, non sfugge alle giuste critiche della corrente.

Ed invero, posto che in primo grado il giudizio si era svolto nei confronti e nel legittimo contraddittorio della Grimaldi, del Comune di Palermo e dell'Assessorato ai Lavori pubblici della Regione Siciliana, e posto che la sentenza 10-30 aprile 1964 del Tribunale aveva deciso con unica pronunzia sulle contrastanti pretese, non può esservi dubbio che ricorreva l'ipotesi di litisconsorzio necessario, quanto meno il diritto processuale (se non sostanziale o anche sostanziale) e che la causa, anche in secondo grado, dovesse restare unica, dando luogo ad un'unica sentenza di appello.

Orbene, versandosi in detta ipotesi, la sentenza denunciata avrebbe dovuto ritenere ammissibile come appello incidentale tardivo, ai sensi dell'art. 334 comma 1° c. p. c., quello proposto dalla Grimaldi con atto 2 novembre 1964, ancorchè nella forma delle citazioni, anzichè nella comparsa per il principio della conversione, e ancorchè diretto contro il Comune, che non aveva impugnata la sentenza di primo grado e uniche impugnative essendo state proposte dall'Assessorato e dalla medesima Grimaldi).

È noto, infatti, che per giurisprudenza ormai consolidata di questo Supremo Collegio (cfr. sentt. 20 gennaio 1964, n. 128; 14 febbraio 1966, n. 441; 10 maggio 1967, n. 940) dalla quale non v'è ragione per discostarsi, se è vero che le disposizioni che prevedono la possibilità di proporre impugnazione incidentale tardiva si riferiscono alle impugnazioni dirette contro la parte che ha proposto l'impugnazione principale e non guardano, quindi, le impugnazioni autonome, — come quella di specie — proposta per un interesse proprio dell'impugnante, per le quali resta ferma l'esigenza di rispettare il termine ordinario; tuttavia, quando si tratti di causa inscindibile, nel cui concetto rientrano sia i casi di litisconsorzio necessario di diritto sostanziale o processuale, sia i casi di causa tra loro dipendenti, la parte contro cui sia stata proposta l'impugnazione principale è legittimata, a sua volta, a proporre impugnazione incidentale tardiva, anche se questa sia diretta contro una parte diversa dal ricorrente principale.

Pertanto, il primo mezzo del ricorso va accolto, la sentenza denunciata cassata in parte qua, e rinviata ad altra Corte, perchè giudichi sul merito dell'appello Grimaldi, erroneamente dichiarato inammissibile. Trattandosi di annullamento per vizio procedurale, il giudice di rinvio avrà tutti i poteri-doveri del giudice primieramente adito, senza alcuna esclusione, nei limiti segnati dall'atto di appello e dalla formulazione dei motivi (art. 342 e 345 c. p. c. — (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 febbraio 1968, n. 577 - Pres. Stella Richter - Est. Pascasio - P. M. Colonnese (conf.). soc. Fr.lli Gentile (avv. Buriani) c. Ministero Finanze (avv. Stato Foligno).

**Cassazione - Quietanza del deposito per multa - Omessa trascrizione degli estremi sul ricorso e sulla copia notificata - Inammissibilità.**  
(C. p. c., art. 366).

*È inammissibile il ricorso per Cassazione qualora sull'originale e sulla copia notificata non sia stata fatta menzione degli estremi della quietanza, necessari e sufficienti per consentire alle controparti di eseguire tempestivamente il controllo dell'effettuato deposito per il caso di soccombenza (1).*

---

(1) Circa gli estremi della bolletta di deposito, che occorre trascrivere sul ricorso e sulla copia da notificare per dar la prova, e consentirne il controllo, della anteriorità del deposito rispetto alla proposizione del ricorso, la giurisprudenza ha subito una continua evoluzione, passando da posizioni di vieto formalismo ad una sempre maggiore larghezza nella indicazione degli elementi ritenuti sufficienti.

In dottrina cfr. ANDRIOLI, *Commento*, ed. 1960, Vol. II, 538, per il quale la sostanza delle più recenti sentenze avrebbe finito con lo svuotare di pratico contenuto la sanzione di inammissibilità prevista dall'art. 366 c.p.c.

Per la giurisprudenza cfr. Sez. Un. 19 settembre 1967, n. 2181, *Foro it.*, 1958, I, 42 ed ivi l'ampia nota di richiami.

Circa la differente regolamentazione del deposito per multa in tema di giudizio di revocazione, in cui non si richiede la indicazione degli estremi della quietanza nell'atto di citazione ma solo il tempestivo deposito in cancelleria a pena di improcedibilità della domanda cfr. Cass. 26 aprile 1967, n. 1993, *Foro it.*, 1968, I, 204 con nota di TRAVERSO.



**SEZIONE QUARTA**

**GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA**

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 12 gennaio 1968, n. 1 - Pres. Polistina - Est. Mezzanotte - Serra (avv. Sciacca) c. Ministero Difesa (avv. Stato Carafa).**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Controinteressato - Notifica presso l'ufficio - Consegna resa a mani proprie.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Controinteressato - Notifica a mezzo posta - Omesso deposito dell'avviso di ricevimento - Inammissibilità.**

*È nulla la notifica del ricorso al controinteressato effettuata non mani proprie presso l'ufficio dove presta servizio (1).*

*È ammissibile il ricorso al Consiglio di Stato notificato al controinteressato per mezzo posta, se non sia stato depositato l'avviso di ricevimento (2).*

---

(1) Giurisprudenza costante cfr. Ad. pl., 7 luglio 1962, n. 7, *Foro it.*, 1962, III, 423; Sez. V, 23 febbraio 1968, n. 157.

(2) Cfr. Sez. IV, 8 febbraio 1967, n. 21, *Il Consiglio di Stato*, 1967, 139.

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 12 gennaio 1968, n. 5 - Pres. Potenza - Est. Battara - Campagnoli (Avv. Luzzatto) c. Ministero Turismo e Spettacolo (Avv. Stato Casamassima).**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Controinteressato - Nozione.**

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Controinteressato - Atto di nomina di Commissario presso un Ente pubblico - Impugnativa - Posizione del Commissario - È controinteressato.**

*È controinteressato, a cui va notificato il ricorso, chi abbia interesse giuridicamente qualificato al mantenimento dell'atto impugnato e*

cioè un interesse contrario a quello che legittima la proposizione del ricorso (1).

*Chiunque sia investito di una funzione pubblica in virtù di un provvedimento della pubblica Amministrazione è portatore di interesse legittimo alla conservazione delle funzioni che gli sono attribuite ed interessato al mantenimento dell'atto con il quale è stato nominato; e pertanto gli va notificato il ricorso proposto contro tale atto (2).*

(1) Sul criterio per individuare il controinteressato cfr. Ad. pl., 21 dicembre 1966, n. 25; Ad. pl., 11 luglio 1966, n. 18, in questa *Rassegna*, 1966, I, 1057.

(2) Esattamente, negli stessi termini cfr. *Cons. giust. amm. ric.*, 10 ottobre 1964, n. 442, *Foro it., Rep.*, 1964, voce *Giustizia amm.*, n. 348; Sez. VI, 5 dicembre 1956, n. 933, *ivi*, voce *cit.*, n. 270.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 12 gennaio 1968, n. 10 - Pres. Potenza - Est. Risi - Pozzi (avv. Barillaro) c. Ministero Grazia e Giustizia (avv. Stato N. Bronzini).

**Impiego pubblico - Provvedimento disciplinare - Commissione giudicatrice - Partecipazione di componente già pronunciatosi in qualità di inquirente - Illegittimità.**

*È illegittima la sanzione disciplinare inflitta all'impiegato (nella specie, agente di custodia), se alla seduta della Commissione di disciplina (Commissione distrettuale presso la Procura Generale della Corte di Appello) sia intervenuto un componente che aveva già espresso la sua opinione in qualità di inquirente sulle responsabilità dello stesso impiegato (1).*

(1) Giurisprudenza costante: cfr. Sez. V, 20 marzo 1964, n. 393, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 515. Sul principio generale cfr. GARGIULO, *I collegi amministrativi*, Napoli, Iovine, 1962, 340.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 12 gennaio 1968, n. 12 - Pres. Potenza - Est. Giura - Tosi (avv. Petrolillo) c. Ministero Affari Esteri (avv. Stato Casamassima).

**Impiego pubblico - Carriera - Ricostruzione - Necessità di riesame di provvedimento non più impugnabile - Impugnabilità del silenzio - Esclusione.**

*Non è impugnabile il silenzio serbato dalla p. a. sulla richiesta, formulata da un impiegato, di ricostruzione della carriera, la quale*

chiede il riesame di provvedimenti divenuti inoppugnabili per decorso dei termini (1).

---

(1) Nello stesso senso cfr. Sez. IV, 20 ottobre 1964, n. 1007, *Il Consiglio Stato*, 1964, I, 1649.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 12 gennaio 1968, n. 17 - Pres. Potenza - Est. Napolitano - Soc. Fabbrica it. Tubi (avv. Fiastrì) c. Prefetto Genova (avv. Stato Terranova) c. Comune di Sestri Levante (avv. Pocone).

**Espropriazione per p. u. - Indennità - Indennità pari al valore denunciato ai fini dell'imposta sull'incremento di valore delle aree - Mancato deposito degli interessi - Decreto prefettizio - Illegittimità.**

*È illegittimo il decreto di espropriazione di un'area ai sensi dell'art. 13 l. 5 marzo 1963, n. 246, qualora il deposito della somma, pari all'indennità determinata sulla base del valore dichiarato dal proprietario per l'applicazione dell'imposta sull'incremento di valore, non comprenda anche l'ammontare degli interessi legali che vanno calcolati alla data della dichiarazione fatta dal proprietario e la data in cui il deposito viene eseguito e che sono dovuti sia nel caso di adesione del proprietario, sia nel caso di espropriazione (1).*

---

(1) Sul procedimento che deve essere seguito per le espropriazioni di aree da parte dei Comuni ai sensi della legge 5 marzo 1963, n. 246, v. Sez. IV, 22 marzo 1967, n. 97, *Foro it.*, 1967, III, 293.

La decisione annotata non può essere condivisa laddove ha ritenuto che sono dovuti gli interessi legali sul valore *dichiarato*, sia nel caso di acquisto che ha luogo con l'adesione del proprietario alla deliberazione del Comune, sia nel caso di *espropriazione* che ha luogo ove il proprietario non presta la sua adesione (nella specie esaminata si era verificata la seconda ipotesi e, non essendosi provveduto al deposito degli interessi, il decreto di esproprio è stato dichiarato illegittimo).

La decisione sembra erranea perchè la norma dell'art. 13 l. n. 246 disciplina due diverse ipotesi: quella in cui vi è l'adesione da parte del proprietario e l'altra in cui manca tale adesione.

Nel primo caso l'acquisto dell'area da parte del Comune si verifica al valore dichiarato agli effetti dell'imposta, maggiorato degli interessi legali dalla data della dichiarazione a quella in cui l'indennizzo si rende

esigibile per l'espropriato». La legge stabilisce per questa ipotesi che la prestazione del Comune sia costituita dalla somma corrispondente al valore dichiarato maggiorata degli interessi legali. Ma solo in detta ipotesi la legge prevede la corresponsione degli interessi legali, stabilendo così espressamente il periodo di decorrenza, che va, come si è detto, dalla data della dichiarazione da parte del proprietario alla data in cui l'indennizzo verrà depositato.

Nel secondo caso, nel quale il proprietario non presta la sua adesione, e quindi il Comune può promuovere l'espropriazione delle aree, la norma nulla dispone circa la corresponsione degli interessi, né circa la decorrenza; il che appare coerente con i principi generali in materia di espropriazione. Ed invero, in questo caso, la norma fa riferimento alle disposizioni sulla espropriazione per pubblica utilità, dalle quali essa è integrata: trova, cioè, applicazione la disciplina sul deposito dell'indennità di esproprio presso la Cassa Depositi e Prestiti, le quali prevedono la decorrenza e la misura degli interessi relativi.

Né può ritenersi, come ha ritenuto il Consiglio di Stato, che tra le due diverse ipotesi vi sia disparità di trattamento. Invero la corresponsione degli interessi tra la data della dichiarazione e la data di esigibilità dell'indennizzo appare equa, ove si consideri che tali interessi debbano ristorare il proprietario che ha prestato la sua adesione all'acquisto e che non ha la disponibilità della somma concordata. Nel caso invece che manca l'adesione, il proprietario che si oppone all'acquisto bonario, dando così luogo all'inizio della procedura espropriativa, deve sottostare a tutte le norme che tale procedura disciplinano, e così anche a quelle che concernono il deposito dell'indennità ed i relativi interessi.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 7 febbraio 1968, n. 70 - Pres. De Marco - Est. Pezzana - Pascussi (Avv. Selvaggi) c. Ministero dei Lavori Pubblici (Avv. Stato N. Bronzini) e Cooperativa Edilizia Insegnanti Elementari di Gualdo (Avv. Prosperetti).

**Edilizia popolare ed economica - Alloggi Cooperativi - Opere abusive - Ordine di rimozione - Presupposti.**

*L'ordine di rimozione delle opere abusive, emesso dal Ministro dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 58 c. p. v. t. u. 28 aprile 1938, n. 1165, deve ritenersi legittimo qualora ricorre il pregiudizio di uno solo degli interessi (dell'Ente Mutuante, dei soci, del decoro o stabilità degli edifici) che la norma stessa intende tutelare (1).*

---

(1) Cfr. Sez. VI, 18 gennaio 1961, n. 31; v. anche Cass., 7 luglio 1962, n. 1763, *Foro it.*, 1963, I, 355, la quale esamina l'art. 58 in relazione all'articolo 214 e descrive il procedimento da seguirsi per la rimozione delle opere abusive.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 14 febbraio 1968, n. 74 - Pres. Polistina - Est. Granito - Morelli (Avv. Sorrentino) c. Presidente Consiglio Ministri (Avv. Stato Terranova).

**Impiego pubblico - Stipendi, assegni, indennità - Ripetibilità di emolumenti non dovuti - Limiti.**

*Non sono ripetibili gli stipendi e gli assegni corrisposti dall'Amministrazione non per manifesto errore riconoscibile dall'interessato, bensì su base ad una situazione obiettivamente dubbia e controversa derivante dalle perplessità sorte sull'applicazione di disposizioni legislative nuove e speciali (1).*

---

(1) Sulla ripetizione di indebito in materia di pagamento di stipendi cfr. Sez. VI, 9 dicembre 1965, n. 770, in questa *Rassegna*, 1966, I, 165.

## GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 14 giugno 1967, n. 1331 - Pres. Tavolaro P.P. - Est. Salerno - P.M. Criscuoli (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Conti) c. Alessandri (avv. Di Fabia).

**Procedimento civile - Interruzione del processo - Omessa declaratoria dell'interruzione - Legittimazione a dolersi dell'irregolare prosecuzione del giudizio.**

(c. p. c., artt. 300, 301)

**Imposta di registro - Enunciazione di convenzione verbale - Enunciazione in sentenza - Tassabilità ai sensi dell'art. 62 della legge di registro - Sussiste.**

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 62, 72)

**Imposta di registro - Enunciazione di convenzione verbale - Enunciazione di conferimenti in società di fatto - Momento da considerare ai fini della determinazione dell'imponibile - E quello dell'attuazione dei conferimenti - Accertamento presuntivo in base al patrimonio sociale al momento dell'enunciazione in mancanza di prova contraria inoppugnabile - Legittimità.**

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 18, 62; *id.*, tariffa A, artt. 81, 85).

**Imposte e tasse in genere - Competenza e giurisdizione - Estimazione semplice ed estimazione complessa - Criteri distintivi - Controversia sulla individuazione della consistenza dei beni conferiti in una società di fatto - È di estimazione semplice.**

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 6; d. l. 7 agosto 1936, n. 1639, artt. 22, 29).

*L'interruzione del processo è preordinata a tutela della parte, nei cui confronti intervengano determinati eventi idonei a pregiudicarla. Pertanto, soltanto alla parte medesima, o ai suoi eredi, è dato di dolersi dell'irregolare prosecuzione del giudizio (1).*

*La disposizione dell'art. 62 della legge del registro, in tema di tassazione di atti non registrati o di convenzioni verbali, in base al-*

---

(1) La conforme Cass. 14 maggio 1964, n. 1169, citata in motivazione, è pubblicata in questa *Rassegna*, 1964, I, 1082, ove ulteriori richiami. Cass. 15 giugno 1964, n. 1508, pure richiamata dalla sentenza in nota, può leggersi in *Giust. Civ.* 1964, I, 1525.

enunciazione fattane in atti sottoposti a registrazione, è applicabile anche alle enunciazioni contenute in sentenza (2).

L'imponibile, per l'applicazione dell'imposta di registro sui conferimenti in società di fatto, risultanti da enunciazioni in atti o sentenze, va determinato con riguardo al momento della costituzione della società, e cioè al momento in cui la società comincia ad esistere ai fini fiscali, per i conferimenti iniziali, ed a quello del successivo apporto, per i conferimenti posteriormente attuati. Tuttavia, in mancanza di diverse inoppugnabili risultanze, l'esistenza e l'entità dei conferimenti possono essere accertate presuntivamente, con riguardo al patrimonio sociale al momento dell'enunciazione, salvo al contribuente di fornire la prova contraria (esclusa quella testimoniale, e quindi escluso anche il ricorso a presunzioni), circa l'effettiva entità dei conferimenti (3).

Sono di estimazione semplice, e perciò devolute in via esclusiva alla cognizione delle commissioni tributarie, le controversie in cui, ai fini dell'accertamento della sussistenza, dell'entità o della natura dell'editto, le indagini investano soltanto i fatti materiali, costituenti il presupposto dell'imposizione, senza che sia necessario risolvere alcuna questione giuridica; sono di estimazione complessa, invece, le controversie in cui l'apprezzamento dei fatti sia necessariamente ed inscindibilmente connesso con la risoluzione di questioni di indole giuridica, al fine di stabilire la causa dell'imposizione tributaria, attraverso l'interpretazione di una legge, di un regolamento o di un negozio giuridico. Alla stregua di tali criteri, va ritenuta di estimazione semplice non soltanto la controversia sul valore dei beni conferiti in una società di fatto, ma anche quella che attenga all'accertamento della consistenza dei beni medesimi (4).

(Omissis). — Con il primo motivo del ricorso si denuncia la violazione dell'art. 300 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, nn. 3 e 4, dello stesso codice.

---

(2-3) Giurisprudenza pacifica. Cfr. *Relaz. Avv. Stato*, 1961-65, II, 455, 57. Cass. 18 luglio 1960, n. 1997 e Cass. 31 maggio 1966, n. 1456, citate in motivazione, possono leggersi in *Riv. leg. fisc.*, 1960, 1830 e 1966, 1871. Con riguardo al principio di cui alla seconda massima, cfr., inoltre, Cass. 25 febbraio 1967, n. 433, in questa *Rassegna*, 1967, I, 440, con nota di G. MANDÒ, e enunciazioni in sentenza, etc.; in relazione alla terza massima, cfr., tra l'altro, Cass. 12 novembre 1965, n. 2357, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1305.

(4) Per una analoga ipotesi di applicazione (seconda parte della massima) dei ricevuti principi in ordine alla discriminazione tra estimazione semplice ed estimazione complessa, cfr. Cass. 27 ottobre 1965, n. 2261, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1281, in tema di accertamento dell'entità di danni ellici, riportati da un fabbricato, ai fini delle agevolazioni in materia.

L'amministrazione ricorrente sostiene che il giudice di appello avrebbe dovuta « dare atto » dell'interruzione del processo, a seguito della dichiarazione della morte di Pompilia De Carolis, fatta dal procuratore degli appellanti, con la comparsa conclusionale 20 settembre 1962, cioè quando la discussione della causa non era ancora chiusa. Non essendosi provveduto in tali sensi, nè risultando che sia intervenuta costituzione volontaria degli eredi della parte deceduta, o riassunzione, il processo dovrebbe ritenersi, secondo la ricorrente, « nullamente proseguito », con la conseguenza che le sentenze successivamente emesse (entrambe le sentenze impugnate) dovrebbero dichiararsi nulle.

La censura, sulla quale, peraltro, la difesa dell'amministrazione non ha insistito, dichiarando, in sede di discussione orale, di « tralasciarne » l'esame, non è fondata.

Questa Corte, invero, ha già avuto occasione di affermare, con ripetute decisioni (vedi, da ultimo, sent. nn. 1508 e 1169 dell'anno 1964), che, essendo l'interruzione del processo preordinata, dalla legge, (artt. 300 e 301 c. p. c.) a tutela della parte nei cui confronti interven-gano determinati eventi idonei a pregiudicarla (non già a tutela delle altre parti), legittimati a dolersi dell'omessa interruzione del processo (la quale, peraltro, non opera automaticamente, ma deve essere dichiarata dal giudice) sono soltanto la parte o gli eredi di essa, che dalla prosecuzione del processo avrebbero potuto risentire danno, in quanto non sono stati posti in grado di tutelare in modo efficace i loro diritti.

In relazione a tale principio, deve ritenersi che l'amministrazione ricorrente non ha interesse a dolersi per il fatto che il giudice, nonostante la denuncia della morte di una delle appellanti (Pompilia De Carolis), non provvide a dichiarare l'interruzione del processo.

Con il secondo motivo del ricorso si denunciano violazione e falsa applicazione degli artt. 18 e 81 della legge del registro, approvata con r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, e dei principi generali in materia di società, nonché degli artt. 2727 e 2729 cod. civ. e contraddittorietà di motivazione, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ.

La ricorrente si duole che il giudice di appello abbia circoscritta la limitazione dei mezzi di prova (limitazione consistente nell'esclusione della prova testimoniale e di quella per presunzioni) alla sola « esistenza » della società ed abbia distinto dall'elemento dell'esistenza i cosiddetti « momenti non essenziali » del negozio (per i quali sarebbe ammissibile ogni mezzo di prova), comprendendo fra tali momenti la data del conferimento dei beni ed identificando, poi, la questione del tempo di tale conferimento con quella del momento di costituzione della società.



Così argomentando, il giudice di appello sarebbe incorso in errori di diritto, in quanto:

a) non avrebbe tenuto presente che l'art. 18 del citato decreto tanto viene in considerazione, in quanto la costituzione di società comporti trasferimento alla stessa di beni, sicché la limitazione dei mezzi di prova non può non riguardare proprio il conferimento di beni;

b) non avrebbe considerato che la costituzione di società è rilevante, ai fini dell'imposta di registro, « unitamente » al conferimento di beni, sicché questo ne costituirebbe elemento essenziale;

c) non avrebbe rilevato che, identificandosi la questione del conferimento dei beni con quella del momento di costituzione della società, poneva in discussione un elemento essenziale all'esistenza della società (data della sua costituzione), per la quale era stata ritenuta operante detta limitazione dei mezzi di prova, il che concreterebbe che il vizio di contraddittorietà di motivazione.

Con il terzo motivo del ricorso si denuncia la violazione dell'art. 2729, primo comma, cod. civ., in relazione all'art. 360, n. 3, d. proc. civile.

L'amministrazione ricorrente sostiene che il giudice di appello, nel far ricorso ad elementi presuntivi, per la individuazione dei conferimenti alla società, avrebbe violato i principi relativi alla prova per presunzioni, formulando, dapprima, un giudizio di verosimiglianza (senza che il conferimento dei beni sarebbe avvenuto al momento in cui la moglie ed il figlio maggiore di Giuseppe Alessandri entrarono nella società con il medesimo) e facendo, immediatamente dopo, una ipotesi diversa, che detto giudice, pur qualificando meno verosimile della prima, ritenne, tuttavia, fosse suffragata da altri elementi di prova. Invece, anch'egli, pertanto, per legittimare il ricorso alla prova presuntiva, avrebbe dovuto dimostrare la condizione che il fatto ignoto da accertare costituisca conseguenza logica e necessaria, quindi la sola logicamente ipotizzabile, dei fatti accertati.

Con il quarto motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dei principi in materia di società di fatto, in relazione all'art. 360, n. 3 e 5, cod. proc. civile.

L'amministrazione deduce che il giudice di appello, ai fini dell'accertamento del momento in cui il comportamento dei soci era diventato tale da rivelare all'esterno l'esistenza di un valido vincolo sociale, sarebbe richiamato a fatti intervenuti all'interno della società, senza indicare in qual modo tali fatti potessero avere rilevanza esterna, « in modo da ingenerare nei terzi la convinzione che gli Alessandri agissero come soci », cioè costituissero manifestazione dell'esistenza della società di fatto.

Le censure come sopra formulate — che investono tutte la sentenza non definitiva, e che, per ragioni di evidente connessione, conviene esaminare congiuntamente — non sono fondate.

Va tenuto presente che questa Corte, in materia di valutazione dell'imponibile ai fini della tassa di registro su conferimenti di beni per la costituzione di società di fatto, ha avuto occasione di affermare, con numerose decisioni, anche recenti (vedi, da ultimo, sent. n. 1456 dell'anno 1966 e n. 1997 dell'anno 1960), i principi seguenti:

a) che il disposto dell'art. 62 della legge di registro, approvata con r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269 (norma in base alla quale sono soggette a registrazione le enunciazioni, contenute in atti sottoposti a registrazione, di altri atti non registrati o di convenzioni verbali), è applicabile anche alle enunciazioni contenute in sentenza;

b) che, in tema di enunciazione di società irregolari o di fatto, l'imponibile, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro di cui all'art. 81 della tariffa All. A, va determinato con riguardo al momento della costituzione della società, dato che tale imposta incide sul trasferimento della ricchezza e sul rapporto giuridico che lo pone in essere, non già sulla ricchezza « attuale »;

c) che, in difetto di prova inoppugnabile sul valore dell'imponibile, questo può essere accertato presuntivamente, in base al patrimonio sociale al momento dell'enunciazione, salva alla parte interessata (contribuente) la prova contraria (esclusa quella testimoniale), riguardo all'effettiva entità dei conferimenti.

Ai suindicati criteri si sono, in sostanza, uniformati i giudici di appello.

Essi, invero, dopo avere riaffermata l'esattezza del principio richiamato dal primo giudice, e secondo cui, qualora manchino concreti elementi per stabilire in quale tempo abbia avuto luogo un conferimento di beni in società, l'amministrazione finanziaria, ai fini della determinazione dell'imponibile, non può che fare riferimento al valore dei beni medesimi al momento della enunciazione della società di fatto, presumendosi che il conferimento sia avvenuto nel momento stesso in cui è accertata l'esistenza della società, e dopo avere, altresì, dato atto che il contribuente, per contrastare la presunzione, di carattere semplice, circa la « esistenza » della società, non può far ricorso alla prova testimoniale (ostandovi il disposto dell'art. 18, terzo comma, della legge di registro) e, quindi, neppure a presunzioni, hanno ritenuto, tuttavia, che siffatto divieto non possa estendersi alla prova di dati ed elementi non essenziali del negozio traslativo, quale la data dell'effettivo conferimento dei beni, da parte dei soci di fatto, prova che potrebbe darsi con qualunque mezzo, cioè senza l'accennata limitazione.

Così stabilita la portata della « presunzione fiscale », e dato atto che, con la sentenza di estensione del fallimento alla moglie ed ai figli Giuseppe Alessandri, il tribunale aveva ritenuto l'esistenza, fra tali oggetti, di una società di fatto, ma non si era pronunciato sul conferimento, da parte di Giuseppe Alessandri, della proprietà dell'immobile in cui era « installata » l'azienda sociale, i giudici di appello hanno, poi, ritenuto che la prova della data del conferimento in società dello immobile in questione potesse darsi, dagli interessati, senza limitazioni.

Valutando, quindi, i molteplici elementi probatori, di carattere documentale (tratti dalla relazione del curatore del fallimento), acquisiti al processo, detti giudici hanno accertato che la società di fatto, ritenuta con la sentenza di estensione del fallimento, venne a costituirsi, non a seguito di formale manifestazione di volontà, ma per *facta concludentia*, analogamente a quanto avviene nella comunione familiare tacita, e che il momento di siffatta costituzione poteva farsi coincidere con la data del compimento della maggiore età, da parte della più giovane delle persone dichiarate fallite (cioè del figlio di Giuseppe Alessandri, a nome Antonio), precisamente con la data del 23 gennaio 1951. Ed hanno ritenuto, altresì, i giudici di appello, che alla stessa data doveva considerarsi avvenuto il conferimento in società dell'immobile e dell'azienda alberghiera.

Orbene, dato che l'imposta si applica al trasferimento dei beni operato con la costituzione della società di fatto, oggetto dell'imposta medesima sono soltanto i beni che furono conferiti al momento della costituzione del vincolo sociale. Inoltre, questi beni vanno calcolati nel loro valore al tempo del conferimento, in quanto, per la norma di cui all'art. 15 d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, sulla riforma degli ordinamenti tributari, l'imposta colpisce il valore venale dei beni « al giorno del trasferimento », e tale giorno, nel caso di conferimenti in società di fatto, non può non coincidere con quello dell'effettiva costituzione della società con contemporaneo conferimento di beni, ovvero col giorno del successivo apporto di beni, qualora ulteriori conferimenti vengano effettuati, dai soci, ad incremento del patrimonio sociale.

L'amministrazione finanziaria, cui incombe di dare la prova dell'esistenza dei conferimenti che intende tassare, nonchè della loro entità, può darla, come si è detto, anche presuntivamente, mediante le normali presunzioni e, per quanto riguarda i trasferimenti a titolo di proprietà o di usufrutto (quindi anche i conferimenti in società di fatto, considerati dal fisco come traslativi di proprietà) in base alle particolari presunzioni, *juris tantum*, previste dall'art. 18 della legge di registro citata (semprechè l'entità del capitale effettivamente conferito, cioè del capitale sociale, non risulti da prova di data certa), poichè la società di fatto comincia ad esistere, nei riguardi del fisco,

nel momento in cui ne viene accertata l'esistenza; e, nel caso concreto, con l'enunciazione.

In difetto di valide prove contrarie, l'ammontare dei conferimenti si presume che corrisponda al patrimonio sociale al momento dell'enunciazione, costituendo la sentenza (che enuncia l'esistenza della società di fatto) il fatto ocerto su cui si basa la presunzione.

Peraltro, essendo l'imponibile, nel caso di enunciazione di società di fatto, costituito dal complesso dei beni conferiti e dal loro valore, e dovendo tali elementi calcolarsi con riferimento alla data del conferimento medesimo, è consentita, ai contribuenti, riguardo a tale data, la prova contraria, ai sensi dell'art. 18 della legge di registro. E, a prescindere da ogni considerazione, contenuta nella sentenza impugnata, sull'inesistenza di limitazioni di prova relativamente agli elementi non essenziali del negozio presunto (esistenza della società di fatto), deve riconoscersi che il giudice di appello ha, in realtà, fondato il suo convincimento, riguardo alla data della effettiva costituzione della società di fatto, su elementi di carattere documentale, giusta quanto ha fatto rilevare il Pubblico Ministero, in sede di discussione orale, tratti dalla relazione del curatore del fallimento. Così accertata, incensurabilmente, in base alla valutazione delle prove, la data dell'effettiva costituzione della società di fatto, detto giudice ne ha, poi, inferito che contemporaneamente ebbe luogo il conferimento dei beni, da parte dei soci di fatto, e ciò con legittima deduzione, dato che, com'è noto, la nozione stessa del contratto di società importa il conferimento di beni o servizi, sicchè il fatto dell'avvenuto accertamento dell'esistenza della società rende ammissibile la presunzione di detto conferimento (Cass. citata sent. n. 1997 dell'anno 1960), e dato che l'attività sociale consisteva, secondo quanto risulta dalla sentenza medesima, esclusivamente nell'esercizio dell'azienda alberghiera,

Riguardo, poi, alla validità degli elementi assunti a fonte di presunzione, è da tenere presente che questa Corte ha avuto occasione di precisare, con recenti decisioni (vedi, da ultimo, sent. n. 126 dell'anno 1966), che, nella prova per presunzioni, il nesso tra il fatto noto e quello ignorato non deve avere il carattere di assoluta necessità, essendo sufficiente che tale rapporto consenta di risalire dal primo termine al secondo in base al principio dell'*id quod plerumque accidit*. rapporto, quest'ultimo, di cui non può contestarsi l'esistenza negli elementi presuntivi richiamati dai giudici del merito.

L'amministrazione ricorrente non ha ragione di dolersi neppure per il fatto che i giudici di appello, nell'indagine intesa a determinare la data di costituzione della società e del conseguente conferimento di beni, si siano richiamati anche a fatti i quali non avrebbero rilevanza esterna. Basta osservare, al riguardo, che la cosiddetta esterioizzazione (manifestazioni esterne della società irregolare, tali da rilevare

esistenza di un rapporto di cooperazione almeno fra due soggetti, a tutela della legittima aspettativa dei terzi, in base al principio dell'apparenza di diritto) è richiesta, com'è noto, affinché sorga la responsabilità verso i terzi creditori, mentre, nella spesie, si trattava di accertare, soltanto al fine fiscale dell'applicazione dell'imposta sui trasferimenti, la data in cui la società di fatto si è costituita.

Con il quinto motivo si denunciano violazione e falsa applicazione degli artt. 6 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, e 29, terzo comma, del l. 7 agosto 1936, n. 1639, in relazione all'art. 360, nn. 1 e 3, cod. proc. civile.

L'amministrazione ricorrente sostiene che la Corte di merito, nel ritenere che l'eccezione di improponibilità della domanda non potesse riguardare il punto dell'accertamento della consistenza dei beni conferiti, sarebbe errato, in quanto tale indagine, risolvendosi in un accertamento di fatto, rientra nelle controversie di estimazione semplice.

Secondo la ricorrente, la questione della consistenza dei beni conferiti in società di fatto non potrebbe essere inquadrata in quella in cui la contestazione verta sul criterio di applicazione delle norme relative alla tassazione, ovvero verta sulla legittimità formale o sostanziale del procedimento, poichè non importa risoluzione di questioni di diritto, ma soltanto la individuazione dei beni oggetto dell'imposta, cioè una operazione che si inserisce intimamente nella valutazione dei beni medesimi, sicchè la domanda doveva ritenersi improponibile anche se quanto si riferisce all'accertamento della consistenza dei beni, oltre che a quello del loro valore.

Quest'ultima censura, che investe la sentenza definitiva, è fondata.

In sede di appello, l'amministrazione eccepì che unica questione di diritto, oggetto di discussione in causa, era stata quella relativa all'individuazione della data del conferimento dei beni nella società di fatto enunciata dal tribunale (questione che era stata già decisa con la sentenza non definitiva), mentre la domanda sottoposta all'ulteriore decisione dei giudici di appello, ed intesa ad ottenere che, operandosi una nuova valutazione, sulla base della perizia di ufficio, il valore di tutti i beni conferiti nella società di fatto fosse determinata nella somma di lire 7.121.184, dovèva dichiararsi improponibile, in quanto implicava una questione di estimazione semplice, come tale sottratta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Detti giudici, con la sentenza definitiva ora impugnata, hanno ritenuto che soltanto in parte l'eccezione dell'amministrazione fosse fondata, dovendosi distinguere tra la determinazione dell'oggetto dell'imposizione fiscale, la quale costituirebbe accertamento di fatto, senza alcun apprezzamento discrezionale, e determinazione del valore, cioè « stima » dell'oggetto medesimo, la quale implicherebbe un giudizio tecnico-discrezionale.

Secondo i giudici di appello, il difetto di giurisdizione riguarderebbe soltanto quest'ultima operazione (determinazione del valore), mentre rientrerebbe nella competenza del giudice ordinario la determinazione dell'oggetto del tributo.

Così argomentando, i giudici di appello non hanno rettamente applicato le norme di legge di cui è denunciata la violazione.

Invero, si è ripetutamente affermato, da questa Corte, anche con decisioni recenti (vedi, da ultimo, sent. n. 2260 e n. 2048 dell'anno 1965), che devono considerarsi controversie di estimazione semplice (devolute alla esclusiva cognizione delle commissioni tributarie) quelle in cui, al fine dell'accertamento della sussistenza, dell'entità o della natura del reddito imponibile, l'indagine sia limitata ai fatti materiali, costituenti il presupposto dell'imposizione fiscale, senza che sia necessario risolvere alcuna questione giuridica; sono, invece, da considerare controversie di estimazione complessa quelle in cui l'apprezzamento dei fatti sia necessariamente e inscindibilmente connesso con la risoluzione di questioni di indole giuridica, al fine di stabilire la causa dell'imposizione tributaria, attraverso l'interpretazione di una legge, di un regolamento o di un negozio giuridico.

In base a detto criterio, appare evidente che la distinzione effettuata, dai giudici di appello, al fine di ritenere la propria competenza, per quanto attiene all'accertamento della consistenza dei beni costituenti l'imponibile della imposta di registro, è arbitraria, non trovando fondamento nelle norme che regolano la discriminazione tra la giurisdizione ordinaria e quella delle commissioni tributarie; ed è indubbio che, nel caso concreto, non soltanto la stima dell'oggetto dell'imposizione, ma anche la determinazione della consistenza di esso esulava dalla giurisdizione del giudice ordinario, dato che questa ultima operazione non importava la necessità di alcuna indagine giuridica, né era connessa con questioni di tal natura, ma concretavasi in un mero accertamento di fatto, come è dimostrato dal rilievo che i giudici di appello, per la individuazione del compendio dei beni, il cui conferimento in società è soggetto al tributo in questione, non hanno fatto altro che riportarsi puramente e semplicemente alle conclusioni della consulenza tecnica, circa la consistenza dell'immobile, quale risultava dal computo metrico e dalle planimetrie allegate alla relazione di consulenza, traendo così il proprio convincimento dalle risultanze dell'indagine tecnica e senza risolvere alcuna questione di carattere giuridico.

Pertanto, la questione dell'accertamento della consistenza dell'immobile e dell'azienda alberghiera, costituenti i beni conferiti nella società di fatto, in quanto concretava una estimazione semplice, sicuramente esulava dalla giurisdizione della autorità giudiziaria ordinaria, e la sentenza impugnata (sentenza definitiva), con cui si è stabilito che

avesse rimanere fermo, nel successivo procedimento amministrativo inteso ad accertare il valore dei detti beni), l'elemento della consistenza indicata dal consulente tecnico, va cassata, *in parte de qua*, senza rinvio, per essere improponibile, davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, la domanda relativa all'accertamento della consistenza (oltre che del valore) dei beni che, alla data del 23 gennaio 1951 (accertata dichiarata con la sentenza non definitiva), furono conferiti nella società di fatto e che, per tale trasferimento, sono soggetti all'imposta di registro.

Ritiene la Corte che ricorrano motivi di equità per disporre la tale compensazione, fra le parti, delle spese relative a questo grado del processo. — (*Omissis*).

**ORTE DI CASSAZIONE**, Sez. I, 7 ottobre 1967, n. 2290 - Pres. Stella Richter - Est. Milano - P.M. Pedace (conf.) - Herlitzka (avv. Palandri) c. Ministero Finanze (avv. Stato Gargiulo).

**Imposta di successione - Attivo imponibile - Beni siti nel territorio di Trieste - Coacervo con i beni siti in altra parte del territorio dello Stato - Ammissibilità.**

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 20).

*Poichè con l'entrata in vigore del Trattato di pace del 16 settembre 1947, tra l'Italia e le Potenze alleate, la sovranità italiana sul Territorio libero di Trieste non è venuta meno, non essendo stato ivi istituito il regime provvisorio che avrebbe consentito il trapasso dei poteri di sovranità, e poichè, d'altra parte, con l'ordinanza 3 aprile 1950 n. 56 del governo militare alleato venne disposta l'estensione al detto Territorio del r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270, sull'imposta di successione, i beni siti in Trieste non potevano comunque considerarsi siti fuori del territorio dello Stato e dovevano perciò, in ogni caso, ai fini della determinazione delle aliquote applicabili per la menzionata imposta, essere assimilati con quelli siti nella restante parte dell'Italia (1).*

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo di annullamento si deduce, in relazione all'art. 360 n. 3 c. p. c., violazione dell'art. 21 e segg. del

---

(1) Non constano specifici precedenti. Per riferimenti, cfr. l'ampia nota in *Foro it.*, 1967, I, 2527. Per la diversa questione dell'applicabilità o meno dell'imposta straordinaria sul patrimonio ai cittadini residenti e fiscalmente domiciliati in Trieste, cfr. Cass. 29 dicembre 1965, n. 2478, in questa rassegna, 1966, I, 411, ed ivi osservazioni e richiami in nota.

Trattato di pace tra l'Italia e le potenze Alleate, inserito nell'ordinamento italiano in virtù dell'ordine di esecuzione di cui al D.L.C.P.S. 28 novembre 1947, n. 1430, dei principi generali di diritto internazionale in materia di acquisto e perdita della sovranità e dell'art. 20 della legge tributaria sulle successioni, nonchè insufficiente e contraddittoria motivazione su punto decisivo.

Assumono i ricorrenti, che contrariamente a quanto ritenuto dall'impugnata sentenza, alla data dell'apertura della successione Modiano (8 ottobre 1950), la città di Trieste ed il territorio contiguo, per il solo fatto dell'entrata in vigore del Trattato di pace tra l'Italia e le potenze Alleate, non erano più soggetti alla sovranità italiana, ma dovevano considerarsi, dal punto di vista giuridico, stato estero, con la conseguenza che l'Ufficio Imposte di successione di Roma, al fine di determinare le aliquote da applicarsi, non poteva pretendere di cumulare il valore dei beni esistenti a Trieste con quello degli altri, siti nel territorio della Repubblica Italiana.

Aggiungono che, in ogni caso, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di pace, le leggi italiane non avevano valore nel territorio di Trieste se non in quanto recepite dal Governo militare alleato, dove operavano, quindi, non come leggi italiane, ma come disposizioni legislative proprie di quel Governo, al quale dovevano essere corrisposte le imposte di successione.

Affermano, infine, che l'impugnata sentenza sarebbe, comunque, incorsa in contraddizione per aver, da un lato, riconosciuto espressamente che, per l'art. 21 del Trattato di pace, l'Italia aveva perso la sovranità su Trieste e per aver, dall'altro, ritenuto che quella città costituiva, anche in quell'epoca parte integrante del territorio della Repubblica italiana.

La riassunta censura non è fondata.

Come è noto la questione — variamente risolta dalla dottrina — relativa alla persistenza della sovranità italiana sull'area territoriale destinata, per il trattato di pace tra l'Italia e le Potenze alleate, al costituendo Territorio Libero di Trieste, ha già formato oggetto di numerose decisioni da parte di questa Corte Suprema, la quale, in un primo tempo, fu orientata verso l'affermazione che la sovranità dello Stato Italiano su Trieste e relativo territorio fosse cessata con l'entrata in vigore del trattato di pace (sentenze n. 1706 del 14 giugno 1952, n. 2199 del 15 luglio 1952, n. 1614 del 29 maggio 1953, n. 1016 del 1° aprile 1954).

Tale orientamento, peraltro, venne espressamente ripudiato con le sentenze delle Sezioni Unite civile n. 3543 del 12 ottobre 1956 e delle Sezioni Unite penali 24 novembre 1956, ric. Salomone, le quali, in conformità a quanto sostenuto da autorevole dottrina, hanno affermato, invece, il principio che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato



la pace la sovranità italiana non è venuta a cessare sul Territorio Libero di Trieste, pur non essendosi essa potuta esercitare in concreto per effetto della permanenza del regime di occupazione militare.

Tale nuovo orientamento venne seguito da numerose altre pronunce delle Sezioni civili e penali (sent. n. 364 del 4 febbraio 1959; n. 1860 del 25 maggio 1962, 22 febbraio 1960, ric. Grieco, 25 maggio 1962, ric. Gardelli e 17 dicembre 1963, ric. De Petris) per cui ben può dirsi che la giurisprudenza di questa Corte Suprema si è ormai consolidata nel senso del riconoscimento della persistente sovranità italiana su Trieste e relativo territorio, pur dopo l'entrata in vigore del Trattato di pace.

Contrariamente, in fatti, a quanto si assume dai ricorrenti, non appaiono un ritorno al precedente orientamento le numerose recenti decisioni (n. 320 del 16 febbraio 1965, nn. 323 e 324 del 26 febbraio 1965, n. 2478 del 29 marzo 1965 e n. 893 del 1° aprile 1966), con le quali si è affermato il principio secondo cui la legge istitutiva dell'imposta straordinaria sul patrimonio non ha mai esplicitato la sua operatività a Trieste per la mancata sua estensione da parte del Governo militare alleato.

Al contrario, l'affermazione contenuta in dette decisioni che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di pace, il Governo militare alleato continuò ad esercitare nell'area destinata al costituendo Territorio Libero di Trieste quegli stessi ampi poteri normativi che gli erano stati conferiti dalla Convenzione di Armistizio del settembre 1943 e che, di conseguenza, le leggi dello Stato italiano non vi esplicavano efficacia immediata senza essere richiamato da un provvedimento formale del Governo militare costituisce un'implicita, ma sicura, conferma che la sovranità su detta area non si era affatto trasferita al costituendo nuovo Ente internazionale, ma era rimasta allo Stato italiano, anche se ne era compreso l'esercizio per effetto del mantenuto regime di occupazione e di governo militare alleato.

Da tale orientamento questa Corte non intende discostarsi nella soluzione della questione ora nuovamente sottoposta al suo esame, non apparendo rilevanti gli argomenti in contrario prospettati dai ricorrenti.

Costoro, in sostanza, contestano l'esattezza del principio, affermato nella summenzionata sentenza, della dipendenza della estinzione della sovranità italiana sul territorio triestino dal costituirsi di una sovranità del Territorio Libero di Trieste, mai attuata, rilevando che per art. 21 n. 2 del Trattato di pace, la perdita della sovranità su Trieste a parte dell'Italia era condizionata, non già alla costituzione del nuovo organismo internazionale, ma esclusivamente all'entrata in vigore del Trattato di pace e poichè tale evento si era avverato il 16 settembre 1957, da tale data era cessata la sovranità italiana sul territorio.

Senonchè, se è vero che l'art. 21 del Trattato, dopo aver al n. 1 dichiarato costituito il Territorio Libero di Trieste, stabiliva al n. 2 che: « la sovranità italiana sulla zona costituente il Territorio Libero di Trieste cesserà con l'entrata in vigore del presente Trattato », non è men vero che non si può giudicare la situazione di Trieste sulla scorta della sola fredda e formale lettera di tale disposizione, senza preoccuparsi di conoscere la sua genesi e la sua ratio e senza porla in relazione con le altre clausole contenute nello stesso Trattato e nei suoi allegati.

Ora il Trattato prevedeva sì, come era ovvio, la perdita della nostra sovranità su parte delle terre giuliane destinate a costituire il nuovo Ente, ma ciò nella logica presupposizione che immediatamente, anzi contemporaneamente, altre clausole ricevessero pratica attuazione in modo da rendere possibile, sia pure in virtù di un regime provvisorio espressamente previsto a regolato, il trapasso della sovranità, attraverso l'intervento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che, per lo stesso art. 21, aveva preso l'impegno di assicurare la integrità e l'indipendenza del costituendo nuovo Stato.

Sarà sufficiente riferirsi al n. 3 dello stesso art. 21, all'art. 11 dell'Allegato sesto ed alla rt. 1 dell'Allegato settimo, per ritenere che la regolamentazione giuridica di Trieste, prevedeva, correlativamente alla cessazione della sovranità italiana, la graduale messa in moto di un complesso meccanismo: nomina del Governatore, urgente assunzione da parte sua delle funzioni, costituzione del Consiglio provvisorio del Governo, con facoltà — in unione al Governatore — di emanare, abrogare e sospendere leggi e regolamenti e, finalmente, entrata in vigore dello Statuto permanente, dopo la sua approvazione da parte del Consiglio.

Sembra, pertanto, legittimo ritenere che l'Italia avrebbe perduta, indubbiamente, la propria sovranità su Trieste e relativo territorio con l'entrata in vigore del Trattato di pace, qualora, nell'intervallo intercorso tra la sua stipula e la sua ratifica, si fosse messa in moto la complessa macchina del costituendo Territorio Libero attraverso quel regime provvisorio che era tale da consentire il trapasso dei poteri di sovranità.

Se si dovesse diversamente ragionare si commetterebbe un errore di esegesi del Trattato nel suo insieme di clausole e di norme si perverrebbe all'assurdità giuridica di ritenere che uno strumento di natura internazionale di importanza eccezionale e di vastissime ripercussioni, abbia potuto statuire la cessazione della sovranità italiana senza che, con la nomina dei suoi organi, fosse sorto quel Territorio Libero che avrebbe dovuto succedervi, creando così un quid indefinibile che, in diritto internazionale, sarebbe soltanto una *res nullius*; ciò che urterebbe contro un principio fondamentale di diritto inter-

azionale, consolidatosi attraverso consuetudini di non trascurabile urata, per il quale la cessazione della sovranità su di un determinato territorio avviene solo con il contemporaneo stabilirsi di altra sovranità sul territorio stesso.

In esito all'esposte considerazioni deve ritenersi che l'impugnata sentenza, statuendo negativamente sulla questione se i beni relitti a Trieste dalla defunta Modiano potessero considerarsi situati in territorio estero al momento dell'apertura della successione, si sottrae alla censura che su tale punto le è stata mossa.

Assumono, peraltro, i ricorrenti che, in ogni caso, durante il periodo di occupazione militare e di funzionamento del Governo militare alleato la legge italiana sull'imposta di successione non estendeva il suo campo di applicazione a Trieste, ma operava unicamente come legge propria del Governo militare alleato, per cui non sarebbe stato consentito il coacervo dei beni così come operato dall'Ufficio delle successioni di Roma.

Anche tale assunto non può essere condiviso.

È indubbiamente esatto che il Governo militare alleato, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di pace, continuò ad esercitare nell'area territoriale destinata al costituendo Territorio Libero di Trieste quegli ampi poteri normativi che gli derivano dalla Convenzione di armistizio, emanando, da un lato, provvedimenti legislativi autonomi (proclami, ordini generali) e, dall'altro, facendo propri, mediante specifici provvedimenti di estensione, le leggi dello Stato italiano.

È del pari esatto che, essendo quindi, la sovranità italiana su quel territorio compressa, le leggi italiane, come questa Corte Suprema ha già avuto occasione di affermare nella sopra ricordate sentenze, non avrebbero potuto esplicarvi efficacia immediata, senza essere richiamate da provvedimenti formali del Governo militare alleato.

Senonchè, per quanto concerne l'imposta sulle successioni, tale principio è regolarmente avvenuto, avendo il Governo militare alleato, con l'ordine n. 56 del 3 aprile 1950, integralmente recepito tutte le disposizioni del sistema tributario successorio italiano e, quindi, anche quella dell'art. 20 del t. u. 30 dicembre 1923, n. 3270.

Ne consegue che, anche a voler ammettere che tali disposizioni operassero in Trieste, non come leggi dello Stato italiano, ma come norme di quel particolare ordinamento giuridico che in quella zona si era venuto a creare in seguito all'emanazione delle speciali clausole di attuazione della Convenzione di armistizio e poi del Trattato di pace (art. 1 dell'Allegato VII), l'Ufficio successioni di Roma ben poteva pretendere, ai fini della determinazione dell'aliquota d'imposta, di cumulare il valore dei beni siti in Roma con quello degli altri siti in Trieste, una volta che quest'ultimi beni non potevano considerarsi « fuori del territorio dello Stato ». — (*Omissis.*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 9 ottobre 1967, n. 2339 - Pres. Scarpello - Est. Cortesani - P. M. Tuttolomondo (diff.) - Ministero Finanze (avv. Stato Soprano) c. Carrera Pietro e Giovanni Battista (avv. Pacifici).

**Imposte e tasse in genere - Ingiunzione fiscale - Opposizione - Dà luogo ad un giudizio di cognizione nel merito della pretesa e non ad un giudizio sulla legittimità dell'atto.**

**Ingiunzione fiscale - Opposizione - Domanda riconvenzionale dell'Amministrazione - Ammissibilità.**

*L'opposizione all'ingiunzione fiscale non è rivolta a provocare una pronuncia di illegittimità formale o sostanziale della ingiunzione stessa, ma introduce un vero e proprio giudizio di cognizione, che involge l'accertamento circa la fondatezza o meno della imposizione tributaria (1).*

*Nel giudizio di opposizione all'ingiunzione fiscale l'Amministrazione assume la qualità di parte convenuta e può proporre domanda riconvenzionale e dedurre l'esistenza di un diverso titolo a fondamento della ingiunzione (2).*

(Omissis). — Con l'unico mezzo del ricorsot si denunzia la violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E e degli artt. 8 e 9 del r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, nonchè la contraddittorietà di motivazioni della sentenza impugnata. In particolare si deduce che, instaurato un giudizio di opposizione ad ingiunzione fiscale, il titolo giuridico, posto a base della tassazione, ben può essere riesaminato, su richiesta della Pubblica Amministrazione al fine di legittimare la imposizione del tributo secondo una diversa definizione giuridica dell'atto tassato. La Corte torinese si era, invece, rifiutata di accertare se il rogito Fantini avesse ad oggetto sol-

---

**(1-2) Ingiunzione fiscale: questioni vecchie e nuove.**

Questa sentenza, che esprime in modo molto più esplicito un concetto già da tempo affermato dalla Corte di Cassazione, ed una recente opinione dottrinale che contesta che l'ingiunzione, come atto di accertamento del tributo, sia un atto amministrativo (CAPACCIOLI, *Ingiunzione fiscale*, *Dir. e Prat. Trib.*, 1967, 593), richiamano l'attenzione su una materia sulla quale si sono formati da tempo indirizzi consolidati, alcuni dei quali richiedono molto probabilmente un ripensamento, mentre altri appaiono tuttora validissimi.

Cominciamo con l'ingiunzione, che la sentenza afferma essere un atto amministrativo con il quale l'ente impositore « autodetermina » il proprio credito e ne chiede esecutivamente il soddisfacimento.

nto una compravendita immobiliare comprensiva della *ius aedificandi* (come si sosteneva dalla società opponente) o non piuttosto due distinte convenzioni, costituite rispettivamente dall'alienazione del suolo e dalla costituzione di diritti di superficie (come si deduceva dall'Amministrazione finanziaria) sul rilievo che il giudice ordinario non potesse mutare il titolo giuridico della tassazione, essendogli inibito di revocare o modificare l'atto amministrativo.

La censura è fondata.

La Corte di merito, in accoglimento del gravame, ha ritenuto di non poter condividere la decisione del Tribunale, secondo cui la nuova petese dell'Amministrazione finanziaria poteva trovare ingresso nell'attuale giudizio perchè non contrastata dalla società Carrera e conosciuta nei limiti dell'originario *petitum*, osservando che il riesame in sede giurisdizionale del titolo posto a base della tassazione e la diversa qualificazione giuridica di esso trovano un limite nella potestà esclusiva della pubblica Amministrazione di effettuare *ex officio* il relativo accertamento. In conseguenza la ingiunzione fiscale, intesa come atto amministrativo, non è suscettibile, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 2248 l. E del 1865, di revoca o di modifica da parte del giudice ordinario. L'opposizione giudiziale può provocare solo una pronuncia d'illegittimità formale o sostanziale del provvedimento anzidetto. E poichè nella specie il decreto monitorio era illegittimo, in quanto — come

---

Dell'esattezza di questa affermazione è difficile dubitare (1), almeno quando l'atto amministrativo sarà considerato ogni atto unilaterale con efficacia esterna posto in essere da una autorità appartenente alla pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa. L'attività attraverso la quale si accerta un tributo e se ne pretende il pagamento (mentre altra attività è quella diretta all'effettiva riscossione) è certamente, giuridicamente, esplicazione di una siffatta potestà, sicchè il discorso sul punto potrebbe ritenere chiuso e passare ad osservazioni più interessanti, quali quelle concernenti le suggestioni che la natura di atto amministrativo del-

(1) Che l'ingiunzione sia atto amministrativo è del tutto pacifico in dottrina e giurisprudenza: v. MOFFA: *Il processo esecutivo per la riscossione delle entrate patrimoniali*; INGROSSO: *Istituzioni Dir. Fin. II*, 781; ALLORIO: *Dir. Proc. Trib.*, 250; COGLIO: *Sull'ingiunzione fiscale*, in *Riv. Dir. Trib.*, 1951, 2, 195; OLMI: *I requisiti di forma dell'ingiunzione fiscale*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1954, 2, 184; GIANNINI: *Ist. Dir. Trib.*, 53, 242; UCKMAR: *La legge del registro*, III, 337; GRECO: *La riscossione delle entrate tributarie dello Stato*, 1963, 18; IAMMARINO: *Commento alla legge del registro*, II, 1. In giurisprudenza, v. Cass. S. U. 6 febbraio 1959, n. 381; Cass. S. U. 12 ottobre 1955, n. 3041; S. U. 28 settembre 1955, n. 2656; 27 maggio 1949, n. 1352; 27 gennaio 1949, n. 113; 3 agosto 1943, n. 2029; Cass. S. U. 6 giugno 1964, n. 1397 in questa rassegna, 1964, I, 777 con nota di CORREALE; Cass. 12 novembre 1965, n. 2356 *ivi*, 1965, I, 1196, con nota di MAZZELLA. Ed è atto amministrativo complesso, al quale la limitazione pretoriale, anch'essa attività amministrativa, imprime forza esecutiva: Cass. S. U. 19 aprile 1955, n. 1079; 13 febbraio 1951, n. 347; 18 dicembre 1956, n. 4453; 8 luglio 1953, n. 2175.

si riconosceva dalla stessa Amministrazione finanziaria — le pattuizioni di cui al rogito Fantini non rendevano configurabile un atto di divisione e non giustificavano la imposizione di un tributo suppletivo a tale titolo, il giudice non poteva legittimare il provvedimento fiscale alla stregua di un motivo diverso da quello in esso enunciato, a nulla rilevando che il *petitum* rimaneva immutato. Senonchè la decisione anzidetta si fonda su inesatti principi giuridici per quanto concerne sia la struttura del giudizio di opposizione ad ingiunzione fiscale e sia l'ambito di esplicazione dell'attività giurisdizionale ordinaria nei confronti della pubblica Amministrazione.

Il decreto monitorio fiscale è un mezzo predisposto dalla legge (artt. 2 e segg. t. u. 14 aprile 1910, n. 639; 144 e segg. t. u. 30 dicembre 1923, n. 3269) per consentire all'Amministrazione finanziaria una più sollecita riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato. Emesso dall'Intendente di Finanza, vidimato e reso esecutivo dal Rappresentante, il provvedimento anzidetto assume in dottrina una configurazione giuridica non sempre univoca, poichè alcuni ne rilevano una certa analogia con il titolo esecutivo o col precetto, mentre altri vi ravvisano gli estremi di un atto amministrativo che attinge la sua forza cogente non già dal contenuto formale del documento, bensì direttamente dalla potestà di cui la pubblica Amministrazione è investita *in subiecta materia*. Se-

---

l'ingiunzione fiscale ha operato sulla giurisprudenza in tema di opposizione e delle quali la sentenza che si annota sembra essersi liberata meglio di ogni altra, se non premesse esaminare quanto il succitato autore afferma e che costituisce la questione di fondo, premessa di ogni ulteriore studio in materia.

Sostiene il Capaccioli che l'ingiunzione fiscale è un atto amministrativo soltanto in quanto atto del procedimento esecutivo previsto dalla legge speciale del 1910 e non già in quanto atto di accertamento del tributo, poichè, sorgendo l'obbligazione tributaria in virtù della legge al verificarsi del presupposto materiale dell'imposta, non vi sarebbe « spazio per il potere dell'autorità » amministrativa, in quanto siffatto potere ricorrerebbe solamente quando la norma, « anzichè regolare direttamente il fatto, conferisce ad un soggetto il potere di dettare lui la disciplina del fatto ».

Vi sarebbe cioè incompatibilità assoluta fra le due affermazioni: che l'obbligazione di imposta nasca *ex lege* e che l'ingiunzione sia atto amministrativo. Questa tesi riceverebbe conferma dal fatto che l'opposizione introduce un giudizio di merito sul rapporto tributario e non un giudizio di annullamento sull'atto ingiuntivo e che il termine per proporla è di prescrizione e non di decadenza. Infatti, secondo il citato autore, se l'ingiunzione fosse atto amministrativo « in punto di credito e debito d'imposta », non sarebbe possibile discutere in giudizio sul rapporto sostanziale, se non si sia prima provveduto ad eliminare l'ingiunzione con un giudizio di annullamento « per violazione di norme relative all'attività » amministrativa; d'altronde, lo stesso termine per proporre l'opposizione, che

onchè questa Suprema Corte ha già da tempo precisato che la ingiunzione fiscale, pur dando origine ad un procedimento monitorio del tutto articolare, cumula tuttavia in sè le caratteristiche sia di un titolo esecutivo stragiudiziale che di una intimazione di pagamento. Ed in effetti, con la notifica di tale atto, viene posta in essere una situazione giuridica idonea ad attuare sul piano esecutivo, in difetto di opposizione da parte del debitore, la realizzazione coattiva della pretesa tributaria.

Del pari controversa è poi la natura del processo che si instaura con la opposizione alla ingiunzione fiscale.

Com'è noto, presupposto di qualsivoglia esecuzione forzata è la assistenza di un titolo esecutivo, avente ad oggetto un diritto certo, liquido ed esigibile, e l'art. 474 cod. proc. civ. ne indica tre distinte categorie (provvedimenti giudiziari di condanna, titoli di credito, atti notarili relativi ad obbligazioni di somme pecuniarie), le quali assumono ciascuna una propria fisionomia giuridica per la diversità dei requisiti formali e sostanziali che le caratterizzano. Di qui la differenza nella procedura che il debitore esecutato promuove resistendo alla realizzazione della pretesa del creditore, in quanto, per i titoli costi-

---

di prescrizione e non di decadenza (2), sarebbe ulteriore indice della fondatezza della tesi, poichè è tipico dei giudizi di annullamento il breve termine di decadenza, mentre allo schema processuale dei giudizi di accertamento dei rapporti si adatta il termine di prescrizione. L'ingiunzione avrebbe quindi atto amministrativo solamente in ordine al processo esecutivo in quanto — in questo caso solamente — « atto che promana unilateralmente dall'autorità amministrativa e suscettibile di essere portato all'esecuzione forzata » senza il ricorso all'autorità giurisdizionale: riprova ciò sarebbe nel fatto che l'opposizione all'ingiunzione per vizi formali, opposta al termine di decadenza di 30 giorni, si traduce in un giudizio di controllo sull'atto ai fini della sua eliminazione, senza effetto soddisfacente, ricalcando quindi lo schema della giurisdizione di legittimità sugli atti amministrativi.

\* \* \*

Questa tesi, che l'autore stesso afferma essere stata esposta per accenni, non approfondita, non sembra regga al vaglio della critica.

Innanzitutto non può negarsi che l'ingiunzione, per quanto concerne le entrate tributarie, sia atto amministrativo con un contenuto che va indi-

(2) Secondo la costante giurisprudenza, il termine di 30 giorni, previsto dall'art. 3 t. u. 14 aprile 1910, n. 639 e decorrente dalla notifica dell'ingiunzione per proporre l'opposizione, vale soltanto ai fini esecutivi, onde anche successivamente si può adire il giudice sulla fondatezza della pretesa tributaria: Cass. S. U. 28 ottobre 1963, n. 2850, in *Riv. Leg. Fisc.* 1964, 288. Resta salva beninteso la perentorietà del termine di decadenza stabilito per le opposizioni in particolari materie (es.: in materia doganale; v. *Rel. Avv. Stato*, 1961, III, 695).

tuiti da sentenze o da altri provvedimenti giudiziari assistiti dall'autorità della cosa giudicata o per i quali sia tuttora in corso un separato procedimento cognitivo (sentenze di primo grado, munite della clausola di provvisoria esecuzione ai sensi della rt. 282 cod. proc. civ.), l'opposizione dà luogo ad un giudizio di esecuzione per l'accertamento, a seconda dei casi, del diritto di agire *in executivis* (art. 615 cod. proc. civ.) o della regolarità formale della esecuzione (art. 617 dello stesso codice), mentre, allorquando il titolo è di natura stragiudiziale o è costituito da un provvedimento del giudice emesso *inaudita altera parte* ed a seguito di una semplice deliberazione delle prove documentali esibite dal creditore (decreto d'ingiunzione provvisoriamente esecutivo a termine dell'art. 642 cod. proc. civ.), l'opposizione del debitore dà vita ad un vero e proprio giudizio di cognizione che involge anche l'accertamento circa la esistenza o meno dei fatti costitutivi del credito che giustificano l'azione esecutiva.

Tra le due anzidette specie di titoli, così « grosso modo » distinti, e tra i due diversi conseguenti giudizi di opposizione, all'uopo previsti dall'ordinamento processuale comune, si inserisce l'ingiunzione fiscale, donde il problema rivolto a stabilire la portata e i limiti della contro-

---

viduato proprio nell'accertamento del tributo, qualunque opinione si voglia seguire sull'efficacia giuridica dell'accertamento stesso in rapporto al diritto di credito dell'ente. È certo infatti che, pur in base alla tesi che attribuisce all'accertamento dell'imposta minor forza nell'ordinamento giuridico — quella cioè che ritiene che il debito nasca col verificarsi del presupposto e che l'accertamento quindi abbia efficacia meramente dichiarativa (3) e che è poi l'opinione dello stesso autore, condivisa dalla giurisprudenza e che è senz'altro la più accettabile — l'atto con il quale l'Amministrazione accerta l'imposta è e resta atto amministrativo non meno delle intimazioni, certificazioni, ordini, abilitazioni emesse dalla P. A. sulla base di una situazione di fatto disciplinata esclusivamente dalla legge e rispetto alla quale l'Amministrazione ha un mero potere di accertamento o di valutazione tecnica, dalla quale consegue il vincolo all'emanazione dell'atto: valutato il presupposto, la P.A. è tenuta a quel provvedimento previsto dalla legge senza margini di discrezionalità e che purtuttavia è atto amministrativo, indispensabile al raggiungimento dello scopo astrattamente previsto dalla norma. Così come nessuno ha mai dubitato che le abilitazioni, ad esempio, siano atti amministrativi cui l'Amministrazione è obbligatoriamente tenuta sulla base di un mero riscontro dei requisiti di idoneità richiesti dalla legge che regola direttamente l'esercizio dell'attività e per esercitare la quale è necessario tuttavia l'atto amministrativo, il « potere d'autorità » (si pensi all'abilitazione allo esercizio professionale, ai certificati di idoneità delle navi), tanto meno può dubitarsi che gli accertamenti tributari, consistenti in quella serie di atti necessari per ridurre in concreto l'astratto comando legislativo, individuando il debitore d'imposta

(3) A. D. GIANNINI: *Istituzioni di dir. trib.*, 1953, 141.



insorge allorché il debitore contesti, in sede di esecuzione della imposizione tributaria.

L'azione fiscale è un titolo esecutivo stragiudiziale perché l'ente impositore, anche se poi il Pretore, attraverso la sentenza, imprime al provvedimento il crisma della esecutività *sui generis* perché proviene dallo stesso creditore, che è idoneo all'esperimento dell'azione esecutiva in virtù dell'autodeterminazione, prima ancora che sia verificata la certezza della esistenza del credito. Ciò ha indotto la Corte a ritenere la opposizione del debitore all'azione di mero accertamento circa la legalità dell'atto monitorio fiscale, in quanto esorbiterebbe dall'ordinario l'esame di una situazione sostanziale sulla base della imposizione (sentenze 16 aprile 1963 n. 284), ed ora come l'atto introduttivo dell'azione di cognizione, con il conseguente eventuale *decidendum* (sentenze 12 novembre 1965 n. 1232). Questo più recente orientamento non si ravvisa giusto aderire perché ispirato

il debito, costituiscano tipica esplica-

L'opposizione innanzi al giudice ordinario della pretesa tributaria e che possa ottenere l'annullamento dell'atto, è fatto di eccezioni contro gli atti amministrativi non sembra proprio possa essere ammessa almeno di non confondere, inammissibili con l'atto lesivo di diritti legittimi, l'illegittimo con l'atto illecito.

— e queste sono proprio le norme che si inquadrano perfettamente nello schema della legge abolitiva del ricorso amministrativo posta in essere dalla legge disciplinata, anche e soprattutto per le ragioni giuridiche della P.A. e per il fine di l'illeceità dell'atto amministrativo. La violazione è il ricorso amministrativo principale dell'atto amministrativo. Si deve conoscere gli effetti sull'opponente di non pagare l'imposta).

... op. cit., 139 e SANDULLI: *Manuale dir. amm.*, 1966, 332, che stabilisce i rapporti tra accertamenti tributari fra gli atti di valutazione.

ad una maggiore comprensione delle esigenze processuali in materia — viene quindi a creare un qualche parallelismo tra opposizione alla ingiunzione fiscale ed opposizione a decreto ingiuntivo ex art. 645 cod. proc. civ., anche se il ruolo delle parti è tuttavia apparentemente diverso perchè, mentre nel procedimento ordinario di cognizione la posizione di attore spetta al creditore e quella di convenuto al debitore opponente, in quanto la domanda giudiziale è costituita pur sempre dall'originario ricorso, nel procedimento monitorio fiscale, essendo la ingiunzione un atto amministrativo che rimane tale anche dopo il visto di esecutorietà del Pretore, il rapporto processuale ha inizio con la opposizione e il debitore assume la veste di attore. Ond'è che, una volta attribuita all'Amministrazione finanziaria la qualità di convenuta, la stessa, nella esplicazione della propria attività difensiva, può anche proporre domande riconvenzionali, ai sensi dell'art. 36 cod. proc. civ., e quindi dedurre l'esistenza di un diverso titolo a fondamento della ingiunzione.

I rilievi anzidetti rendono manifesto un primo equivoco in cui la Corte di merito è incorsa, adeguando la propria *ratio decidendi* al principio — ormai superato dalla elaborazione giurisprudenziale ulteriore — secondo cui nel procedimento monitorio fiscale la opposizione

---

Tale giudizio quindi, non solo non presuppone l'annullamento dell'atto, ma deve prescindere, non potendo l'A.G.O. ricorrere a quelle sanzioni che sono proprie dell'atto amministrativo illegittimo (revoca, modificazione, annullamento). Al giudice ordinario non potrà nemmeno essere richiesta una mera declaratoria di illegittimità dell'atto amministrativo in via principale, poichè questo implicherebbe una pronuncia non sugli effetti dell'atto, ma sulla sua idoneità a produrli e investirebbe la validità dell'atto sotto ogni rapporto e non solo in relazione all'oggetto dedotto in giudizio (5).

Era quindi sicuramente erroneo quell'indirizzo giurisprudenziale, ormai da tempo superato dalla Corte di Cassazione, ma che ogni tanto riaffiora qua e là in qualche decisione di giudici di merito, secondo il quale con l'opposizione all'ingiunzione il giudice sarebbe investito del controllo sulla legittimità dell'atto ed era erroneo anche accettando che, nonostante l'improprietà terminologica, con quella espressione ci si intendesse riferire ad un atto lesivo di diritti soggettivi, anche intendendo cioè legittimità per liceità. Infatti in tal modo si capovolgeva completamente l'oggetto del giudizio, che non era più un giudizio sulle conseguenze dell'atto rispetto ai diritti lesi, ma un giudizio sull'atto in sè e per sè, che così finiva spesso coll'essere giudicato legittimo o illegittimo. Vero è che, così facendo, quella giurisprudenza commetteva più una irregolarità formale che un errore sostanziale, poichè la pronuncia sull'atto comportava automaticamente la pronuncia sul diritto, che aveva la stessa estensione di quello (ad es. se l'opponente chiedeva di non pagare 100 e l'atto veniva dichiarato illegittimo per 100, sostanzialmente era resa giustizia), ma le cose si complicavano e l'errore diveniva sensibile quando il giudice, *che aveva spo-*

(5) Così, GUICCIARDI: *La Giust. amm.*, 1957, 336; v. SANDULLI, *op. cit.*, 690.

el debitore sarebbe unicamente rivolta a provocare una pronuncia illegittimità formale o sostanziale della ingiunzione.

Riconosciuta la ritualità delle deduzioni prospettata dall'Amministrazione finanziaria, del pari infondate sono le ragioni che, secondo i giudici di appello, ne precludevano la disamina.

In proposito è anzitutto necessario precisare che, come risulta dagli atti, l'Amministrazione finanziaria di Torino, nei casi di alienazione di suoli edificatori *pro indiviso* e di contestuale indicazione dei piani o delle porzioni di piani del costruendo immobile spettanti a ciascuno dei condomini, era solita ravvisare nel relativo rogito gli elementi costitutivi di due distinte convenzioni e cioè un contratto di compravendita dell'area e un contratto di divisione del futuro fabbricato. Tale sistema di tassazione venne ripetutamente contestato dai contribuenti e questa Corte regolatrice con diverse pronunzie (sentenze 11 marzo 1960, n. 399; 11 ottobre 1960 n. 2643) rilevò che la seconda delle pattuizioni anzidette, lungi dal configurare un atto di divisione inassabile, non essendosi mai fondata tra i comproprietari del suolo sulla comunione dell'edificio, poneva in essere eventualmente reciproche concessioni *ad aedificandum*, per cui, solo a tale titolo, una imposta supplementiva poteva ritenersi giustificata. E i giudici di rinvio, riesaminando i rispettivi rogiti, acceperono a tale prospettazione.

Nella specie l'ufficio del registro non si uniformò a questa prassi, onde l'opposizione della società Carrera e il comportamento difen-

---

tato la sua attenzione dagli effetti dell'atto, all'atto, ritenendo l'ingiunzione unica e inscindibile, la dichiarava illegittima totalmente, sol che sulla parte dell'accertamento tributario, che ne costituisce il contenuto, fosse una violazione della legge.

Messosi sulla strada del controllo di legittimità, tale conclusione era per il giudice necessitata, poichè molto difficilmente avrebbe potuto ricorrere all'istituto della conservazione, che presuppone una preminenza di una parte dell'atto sulle altre o un'autonomia fra le varie parti (6) non sempre ravvisabile in un accertamento tributario, senza contare che, così accedendo, si sarebbe aggiunto errore ad errore.

Riportato invece il giudizio di opposizione nel suo esatto alveo, coeentemente si afferma la parziale fondatezza della pretesa tributaria quando l'ingiunzione indichi una somma superiore a quella che il giudice ritiene dovuta (7) e giustamente si consente all'amministrazione di spiegare domanda riconvenzionale deducendo un diverso titolo giuridico a giustificazione dell'accertamento.

A proposito di domanda riconvenzionale, è opportuno richiamare l'attenzione sulla sentenza che si annota, che esattamente ha affermato che, quando l'Amministrazione non chiede nelle sue difese un importo maggiore rispetto a quello ingiunto, anche se sostiene la fondatezza della sua

(6) ZANOBINI: *Corso dir. amm.*, I, 332.

(7) Cass. 8 febbraio 1961, n. 266.

sivo della controparte, la quale, riconoscendone la erroneità della tassazione effettuata sul presupposto della esistenza di un atto di divisione, chiedeva che il decreto monitorio fiscale fosse considerato come emesso in base ad un rapporto negoziale di concessione reciproca del diritto di superficie. Orbene, se nel giudizio di opposizione ad ingiunzione il contraddittorio è così ampio da consentire all'Amministrazione finanziaria di proporre anche domande riconvenzionali, non si vede perchè nell'attuale controversia la Corte di merito dovesse disattendere le deduzioni dell'appellata, rivolte a legittimare l'esistenza del credito d'imposta sotto un diverso profilo giuridico. Con esse, in sostanza, l'Amministrazione finanziaria proponeva una mera eccezione riconvenzionale, non avendo chiesto anche l'eventuale maggiore importo della imposta proporzionale rispetto a quella graduale, ed entro tali limiti il relativo accertamento veniva ammesso anche dalle pronunzie di questo Supremo Collegio che il giudizio *de quo* ritenevano avesse ad oggetto una più ristretta materia d'indagine. In realtà, la richiesta di considerare il titolo della ingiunzione come un contratto di concessione *ad aedificandum* anzichè di divisione non determinava un mutamento della pregressa situazione sostanziale, ma solo una diversa qualificazione giuridica del rapporto tributario, onde si è fuori della preclusione di cui all'art. 4 della legge n. 2248 all. E del 1865 non importando una pronunzia siffatta nè la revoca nè l'annullamento dell'atto amministrativo. — (*Omiss.*).

pretesa sotto un profilo giuridico diverso da quello indicato nella motivazione dell'ingiunzione, così facendo propone una vera eccezione riconvenzionale e non una domanda riconvenzionale. E ciò è pienamente conforme all'elaborazione giurisdizionale del concetto di domanda riconvenzionale come contro-d domanda del convenuto (8).

Quanto si è fin qui detto in ordine alla natura di atto amministrativo dell'ingiunzione, vale per l'ingiunzione fiscale regolata dall'art. 144 della legge di registro e per tutte quelle emesse per la riscossione di entrate tributarie, mentre per la riscossione delle entrate patrimoniali, in cui i crediti devono essere certi liquidi ed esigibili in base ad un titolo precostituito, l'ingiunzione è sì atto amministrativo, ma solamente agli effetti di legittimare l'esecuzione: rientra quindi non nello schema degli atti di valutazione, ma in quello degli ordini.

PAOLO DI TARSIA di BELMONTE

(8) Per l'ammissibilità della riconvenzionale, v. Cass. 12 novembre 1965, n. 2356; 11 luglio 1962, n. 1849; 29 novembre 1963, n. 3065; 8 giugno 1963, n. 1530; sulla differenza fra domanda ed eccezione riconvenzionale, v. Cass. 27 luglio 1964, n. 2076; 5 maggio 1964, n. 1069; 8 febbraio 1964, n. 284; 21 settembre 1964, n. 2397; 4 luglio 1964, n. 1747; 5 gennaio 1966, n. 109; 19 ottobre 1966, n. 2549.

Sull'ammissibilità della riconvenzionale, oltre i limiti previsti dall'art. 36 c. p. c. quando non vi sia spostamento di competenza, v. Cass. 7 giugno 1966, n. 1495; 13 agosto 1965, n. 1959.

ORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 novembre 1967, n. 2851 - Pres. Favara - Est. Pascasio - P. M. Cutrupia (diff.) - Ministero Finanze (avv. Stato Zoboli) c. Soc. Italiana Petroli Affini (non cost.).

**Imposta di registro - Superficie - Locazione - Concessione di terreno per costruirvi un impianto di distribuzione di carburanti con annessa stazione di servizio - Configurabilità, anche ai fini tributari, di un rapporto (anomalo) di locazione - Criteri.**

(c. c., artt. 952 ss., 1571 ss.; r. d. 30 dicembre 1923, n.o 3269, art. 8; *id.*, tariffa all. A, artt. I, 44).

*La concessione ad aedificandum, dalla quale deriva il diritto di costruire e mantenere determinate costruzioni al di sopra del suolo altrui, può, in taluni casi, pur attribuendo al concessionario il godimento esclusivo dell'opera per la durata del diritto di godimento del terreno, avere un contenuto diverso dal diritto reale, e dar luogo, in particolare, ad un contratto atipico, e specificamente ad un contratto anomalo di locazione, e tale da considerare, quindi, anche ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro: come nel caso in cui, essendo prevista la facoltà del concessionario di rimuovere le opere, a sua cura, dopo la scadenza della concessione, difetti, tra l'altro, la condizione necessaria per la configurazione di un diritto di superficie, e cioè l'acquisto della proprietà della costruzione, allo scadere del termine, da parte del proprietario del suolo (1).*

(*Omissis.*) — Col primo motivo si denuncia la violazione degli artt. 1571, 1578, 1593, 952 e segg. 1325 e 1326 cod. civ. in relazione agli artt. 8 della legge di registro, 1 e 44 della tariffa ad essa allegata, nonché emessa ed insufficiente motivazione su un punto decisivo della

---

(1) Per un ampio esame dell'argomento, cfr. lo studio di G. ANGELINI *OTA*, *Sulla tassazione dei contratti di concessione di terreni per la costruzione di stazioni di servizio, etc.*, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1009, in nota Cass. 9 novembre 1964, n. 2705.

Nel richiamato studio è anche messo in rilievo (p. 1010) che la diversità dei principi affermati con quella sentenza, rispetto alle enunciazioni contenute in altra decisione di pari data — la n. 2706, dalla quale soltanto, peraltro, fu estratta la massima ufficiale — era soltanto apparente; ed a taloga considerazione, sostanzialmente, sembra potersi fare oggi per la sentenza qui pubblicata, che appunto alla ricordata n. 2706/64 fa richiamo, che, in effetti, pur in riferimento a quanto appresso sarà detto, non sembra potersi ritenere espressione di un mutamento di indirizzo decisorio da parte della Suprema Corte.

Del resto, per la natura stessa delle questioni, indubbiamente puntualizzanti sulla interpretazione dei singoli contratti di concessione di terreni per l'impianto di distributori di carburanti e di annesse stazioni di servizio,

controversia, lamentando che il contratto sia stato qualificato come locazione, mentre dava luogo ad un diritto di superficie.

La censura non è fondata.

Al riguardo, questa Corte suprema ha già ritenuto in altra occasione (sent. 9 novembre 1964, n. 1706) che la concessione *ad aedificandum*, dalla quale deriva il diritto di fare e mantenere determinate costruzioni al di sopra del suolo altrui, può, in taluni casi, pure attribuendo il godimento esclusivo dell'opera in correlazione e per la durata del diritto di godimento del terreno, avere un contenuto diverso dal diritto reale, e può, in particolare, assumere le caratteristiche di un diritto personale di natura obbligatoria, qualificabile eventualmente come contratto atipico o come un tipo anomalo di contratto di locazione.

Tale caso si ha quando, nello stesso contratto di concessione di un più vasto terreno in locazione per l'impianto di una pompa per carburanti, con relativa stazione di servizio ed eventualmente anche con annesso bar per un periodo di tempo determinato, sia prevista espressamente la rimozione delle opere a cura e facoltà del concessionario dopo la scadenza della concessione, così come si è puntualmente verificato nella fattispecie in esame.

In tale ipotesi viene meno, tra l'altro, anche la condizione necessaria perchè sorga un diritto reale di superficie in ordine alle costruzioni, quale è quello previsto e voluto dall'art. 953 cod. civ. in forza del quale, allo scadere del termine, il proprietario del suolo diventa proprietario delle costruzioni.

Ciò posto, la Corte d'appello non è incorsa nelle denunciate violazioni, avendo essa correttamente escluso che le parti avessero stipulato un contratto che desse luogo alla costituzione di un diritto reale, ade-

---

l'indagine in sede di legittimità è rimasta ristretta, così allora come ora, al controllo de criteri giuridici seguiti dai giudici di merito per la qualificazione dei rapporti.

E con riguardo a tali criteri può rilevarsi, in primo luogo, che già in base all'affermazione, secondo cui le concessioni in discorso possono *in taluni casi*, non dar luogo alla costituzione di un diritto reale, è da ritenere confermata, dall'odierna pronuncia, la esigenza di considerare che secondo un criterio di normalità potrebbe pervenirsi, invece, in generale, ad una qualificazione in quei sensi, da escludere soltanto sulla base di una particolare disciplina pattizia.

Al qual fine, poi, ed in relazione al criterio specifico, per il quale dovrebbe escludersi la configurabilità del diritto di superficie allorchè sia *espressamente* prevista la facoltà del concessionario di rimuovere le opere, allo scadere della concessione, sembra potersi osservare:

a) che, coerentemente, se nulla le parti abbiano previsto in ordine alla rimozione delle costruzioni, dovrebbe questa omissione già valutarsi come elemento idoneo per una conclusione affermativa della ricorrenza di quel diritto, se altri specifici elementi a ciò non siano d'ostacolo, ben s'intende, e tenuto conto che, in principio, quella conclusione medesima

andosi, per tal modo, al principio enunciato da questa Corte Suprema, secondo il quale è giuridicamente concepibile un negozio ad effetti obbligatori, qualificabile come tipo anomalo di locazione, in cui il locatario si concede il godimento di un terreno con facoltà di farvi delle costruzioni, di cui godrà precariamente come conduttore, e che alla fine del rapporto dovranno essere rimosse a cura del concessionario.

Col secondo motivo si censura la sentenza denunciando la violazione dell'art. 8, secondo comma, della legge di registro e degli artt. 144 della tariffa all. A alla legge medesima, in relazione agli artt. 1571, 1578, 1593, 952 e 1362 cod. civ., nonchè dell'art. 360 nn. 3 e 5 cod. roc. civ., lamentando che la Corte di appello, nel qualificare il rapporto, avrebbe attribuito importanza al richiamo fatto dalle parti allo schema contrattuale della locazione, piuttosto che al contenuto obiettivo del rapporto medesimo.

Al riguardo è da osservare che le parti, in sostanza, hanno dato il nome esatto al contratto che bene, e comunque incensurabilmente, è stato ritenuto di locazione, nessuna violazione di norme di diritto potendosi riscontrare nella motivazione della sentenza impugnata, nè errore di logica, avendo la Corte di merito ritenuto che il contratto fosse tassabile ai sensi dell'art. 44 della tariffa all. A della legge di registro.

Vero è che l'Amministrazione, quando prende a base delle imposte esogei di diritto privato, segue i criteri propri del diritto tributario e,

---

si sarebbe da adottare (e, su questo punto, cfr. la citata Cass. n. 2705/64) in vista della stessa funzione della concessione;

b) che, d'altra parte, anche quando quella facoltà di rimozione sia espressamente prevista, dovrebbe questa circostanza sempre valutarsi in concorso con ogni altro elemento rilevante al fine, e non mai come di per sé stessa decisiva per l'esclusione del diritto di superficie, giacchè (a parte ogni considerazione, che pur sarebbe assorbente, sulla derogabilità dell'art. 953 c.c.: cfr. ANGELINI ROTA, *op. loc. cit.* ed autori ivi richiamati) sta di fatto che lo *jus tollendi* considerato anche in rapporto alla locazione, non può intendersi come impeditivo *ab origine* dell'acquisto della proprietà delle addizioni, per accessione, da parte del proprietario del fondo locato (cfr. Cass. 13 maggio 1960, n. 1133, *Foro it.*, 1960, I. 1518, richiamata dalla ripetuta Cass. 9 novembre 1964, n. 2705); sicchè sarebbe sempre da accertare se, avuto riguardo al complesso delle attuazioni, non sia in quella ipotizzata facoltà del concessionario piuttosto a individuare una originaria rinuncia del *dominus soli* all'acquisto della proprietà delle opere, rinuncia che sarebbe sintomatica di un regolamento contrattuale conforme alla fattispecie tipica della costituzione del diritto di superficie, o quanto meno analogo (il che è quanto interessa, ai fini tributari, in vista del disposto dell'art. 8 della legge del registro), e tanto più quando la rimozione possa ritenersi prevista come attuabile anche durante la vita del rapporto, e non già, come per le addizioni fatte dal locatario, soltanto dopo la sua cessazione (Cass. 13 maggio 1960, n. 1133, *it.*).

in conformità di tali criteri, ne qualifica gli effetti anche, eventualmente, in difformità dei principi di diritto privato che li reggono, così come questa Corte Suprema ha ricordato con sentenza 9 novembre 1964, n. 2706. Ma poichè, in sostanza, non v'è difformità tra il *nomen iuris*, attribuito dalle parti al contratto, ed il contenuto di locazione del medesimo agli effetti fiscali, il motivo resta assorbito.

Consegue che il ricorso deve essere rigettato ma, data la delicatezza delle questioni trattate ed il concorso di giusti motivi, ritiene la Corte di compensare le spese di questo grado del giudizio. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 8 gennaio 1968, n. 34 - Pres. Favara Est. Pascasio - P. M. Gedda (concl. conf.) - Soc. Bernard Scheinin (avv. Nicoletti) c. Amministrazione Tesoro (avv. Stato Foligno).

**Violazioni delle leggi finanziarie e valutarie - Pena pecuniaria - Prescrizione - Verbali di accertamento delle violazioni - Efficacia interruttiva della prescrizione - Limiti.**

(l. 7 gennaio 1929, n. 4, artt. 17, 24, 34; r. d. l. 5 dicembre 1938, n. 1928, art. 3).

*In materia di repressione delle violazioni delle leggi finanziarie e valutarie, ai verbali di accertamento redatti dagli organi di polizia tributaria, così come ad altri atti del procedimento che ne segue, può riconoscersi effetto interruttivo della prescrizione del diritto dello Stato alla riscossione della pena pecuniaria, purchè in essi si esprima la chiara volontà dell'amministrazione creditrice di ottenere il soddisfacimento del proprio credito ad esigere la pena pecuniaria che successivamente sarà determinata, non essendo necessario, affinché di effetto interruttivo si possa parlare, che l'atto stesso indichi la misura del credito e che questo sia già liquidato nel suo preciso ammontare (1).*

(*Omissis*). — Col primo motivo, la Società ricorrente, denunciando la violazione delle norme degli artt. 2943, ult. comma, 1219, primo comma, e 2935 cod. civ. e degli artt. 17, 24 e 34 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, dell'art. 3, quarto comma, del r. d. l. 5 dicembre 1938, n. 1928,

---

(1) La sentenza della Cassazione n. 1399 del 1967 richiamata in motivazione è pubblicata in questa *Rassegna* 1967, I, 880, con nota cui si rinvia.

L'interesse della presente sentenza deriva dal fatto che la Cassazione, confermando le proprie precedenti affermazioni in ordine alla efficacia interruttiva dei soli verbali di accertamento in cui si esprime la chiara volontà dell'Amministrazione creditrice di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto ad esigere la pena pecuniaria, in applicazione del principio della incensurabilità dell'accertamento compiuto dal giudice di merito relativamente alla concreta esistenza di tali presupposti, ha ora deciso la



menta che erroneamente la Corte avrebbe attribuito ai verbali di accertamento della polizia tributaria l'efficacia interruttiva della prescrizione.

È chiaramente espresso nell'art. 3 della citata legge 7 gennaio 1929, n. 4 e risulta anche da altre norme della legge medesima (ad es., art. 11, relativo alla solidarietà passiva tra più responsabili della stessa violazione) che l'obbligazione al pagamento di una somma a titolo di pena pecuniaria ha carattere civile e non sono ad essa assolutamente applicabili norme e principi propri del diritto penale (cfr., fra le altre, sent. di questa Corte Suprema, del 19 gennaio 1964, n. 241).

Questa Corte ha pure affermato che, a norma della predetta legge fondamentale del 1929, applicabile alle infrazioni in materia valutaria e in cui al pure citato r. d. l. del 5 dicembre 1928, l'obbligazione di pagamento di una somma a titolo di pena pecuniaria sorge con l'infrazione valutaria ed al momento di questa, mentre la determinazione in concreto della pena da parte del Ministro, ha carattere di liquidazione del *quantum* dovuto (sent. 17 maggio 1963, n. 1264).

Ciò premesso, va osservato per altro che — come è noto — la valutazione della idoneità di un fatto o di un atto a costituire valida interruttiva della prescrizione e ad avere efficacia di costituzione in mora, rientra nella discrezionalità del giudice di merito ed è incensurabile in cassazione se motivato congruamente e senza errori di logica di diritto (stessa Corte, 17 gennaio 1966, n. 245 ed altre).

Sulla soggetta materia, poi, recentemente, questa Corte ha anche avuto occasione di precisare che ai verbali in esame, così come ad altri

---

estensione nel senso positivo favorevole alle tesi sostenute dall'Amministrazione, precisando inoltre, il che appare di particolare rilievo, che il verbale di accertamento può avere efficacia interruttiva della prescrizione anche senza la indicazione della misura del credito da liquidarsi successivamente nel suo preciso ammontare.

In tali condizioni deve tanto più confermarsi quanto già rilevato in sentenza alla precedente sentenza n. 1399 del 1967 e cioè che, avendo il verbale di accertamento della violazione finanziaria o valutaria un contenuto tipico che, anche in considerazione del procedimento nel quale si inserisce, contrasta con la presunzione di rinuncia al credito su cui si fonda l'istituto della prescrizione, la questione relativa alla efficacia interruttiva della prescrizione da attribuirsi al detto verbale non può risolversi in una indagine di fatto relativa al suo contenuto, se non nei limiti della eventuale difformità di questo da quello tipicamente previsto dalla legge.

In ogni normale caso, anche in applicazione del criterio ora condiviso dalla Cassazione in ordine alla non necessità, ai fini che qui interessano, della liquidazione del credito a cui il verbale di accertamento si riferisce, non appare dubbio che a tale verbale debba attribuirsi, in via di principio, efficacia interruttiva della prescrizione del credito stesso.

atti del procedimento che ne segue, può riconoscersi effetto interruttivo, purchè in essi si esprima la chiara volontà dell'amministrazione creditrice di ottenere il soddisfacimento del proprio credito ad esigere la pena pecuniaria che successivamente sarà determinata dal Ministro, non essendo necessario, affinchè di effetto interruttivo si possa parlare, che l'atto stesso indichi la misura del credito e che questo sia già liquidato nel suo preciso ammontare (sent. n. 1399 del 15 giugno 1967).

Ora, che nella specie la manifestazione di volontà risultasse in modo esplicito dagli anzidetti verbali è stato accertato nel caso concreto dalla Corte di merito la quale ha infatti affermato che il verbale ricevuto il 21 aprile 1955 dallo Scheinin « esterna una manifestazione di volontà dello Stato in modo inequivoco all'esercizio del suo diritto alla riscossione della pena pecuniaria, e appunto in relazione a tal fine il verbale è portato a conoscenza del trasgressore nei cui riguardi è fatta valere la pretesa creditoria dello Stato »; la stessa Corte poi ha analizzato i singoli elementi attraverso i quali nella specie una simile volontà si è esteriorizzata e ne ha tratto l'esatta conclusione che, per effetto della interruzione, da quella data ebbe inizio la decorrenza di un nuovo termine quinquennale che non si era compiuto il 14 aprile 1960, giorno in cui venne notificato il decreto del Ministro del tesoro che determinava la somma dovuta e ne intimava il pagamento.

Questa motivazione fondata sull'interpretazione degli atti e sulla valutazione delle prove offerte, essendo congrua ed immune dai vizi innanzi ricordati, si sottrae come tale al sindacato di sola legittimità proprio di questa Corte Suprema. Nè la dedotta separazione di competenza fra il ministero del tesoro, investito della potestà di applicare la pena pecuniaria per le incorse infrazioni e la polizia tributaria, investita del compito di accertare dette infrazioni, può valere a privare i verbali redatti da quest'ultima della esaminata efficacia interruttiva della prescrizione del relativo diritto di credito di cui è titolare lo Stato, ben potendo detti verbali esprimere la volontà di quest'ultimo diretta ad esercitare il proprio diritto, con funzione di esteriorizzazione di detta volontà. — (*Omissis.*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 gennaio 1968, n. 267 - Pres. Rosano - Est. Perrone Capano - P. M. Toro (concl. conf.) - Amministrazione Finanze (avv. Stato Soprano) c. Soc. Cotonificio Poma (avv. Frè).

**Imposta sulle società - Reddito imponibile - Detrazioni - Imposte iscritte a ruolo posteriormente alla liquidazione o trasformazione delle società - Sistema della legge n. 603 del 1954.**

(l. 6 agosto 1954, n. 603, art. 5).

**imposta sulle società - Reddito imponibile - Detrazioni - Imposte iscritte a ruolo posteriormente alla liquidazione o trasformazione delle società - Sistema del vigente T. U. sulle imposte dirette.**  
(d. p. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 148 e 277).

*L'art. 5 della legge 6 agosto 1954, n. 603, che disciplinava il sistema delle detrazioni delle imposte ordinarie ai fini della determinazione dell'imponibile per l'imposta sulle società, adottava sostanzialmente il sistema di detrazione cosiddetto « di cassa » e presupponeva la perdurante esistenza e tassabilità della società. Il caso della società liquidata trasformata (non più soggetta a tassazione), essendo sostanzialmente diverso e non potendo, perciò, essere disciplinato dalla detta norma, oveva essere regolato, mancando al riguardo un'espressa disposizione, ai principi generali in materia d'imposta sulle società, che colpiva (e colpisce) il solo reddito netto. Onde la necessità di detrarre dal reddito lordo dell'ultimo esercizio sociale le imposte ordinarie iscritte a ruolo dopo la liquidazione o trasformazione della società (1).*

*La nuova norma che dispone in tal senso, quella dell'art. 148 del vigente testo unico per le imposte dirette (seconda parte della lettera b) non è, stricto sensu, nè interpretativa nè innovativa. È una norma nuova, che non era contenuta nella normativa precedente, ma che codifica un sistema di detrazione (diretto a rendere operante la regola della tassabilità del solo reddito netto) che era già applicabile in base ai principi generali in materia di imposta sulle società (2).*

(Omissis). — Con l'unico mezzo, nel denunciare la violazione degli articoli 11 e 12 delle disposizioni sulla legge in generale, dell'art. 5 della legge 6 agosto 1954, n. 603, e degli artt. 148 e 277 del t. u. sulle

---

(1-2) La questione relativa al sistema delle detrazioni delle imposte ordinarie per il calcolo dell'imponibile della imposta sulle società ha determinato l'insorgere di diverse controversie dato che, nel vigore della legge 6 agosto 1954, n. 603, in applicazione del sistema di cassa adottato per dette detrazioni, risultavano indetraibili le imposte iscritte a ruolo successivamente alla liquidazione o trasformazione della società.

Come è noto, l'art. 148 del T. u. n. 645 del 1958 ha ovviato a tale situazione disponendo la detraibilità di dette imposte dal reddito complessivo dell'ultimo esercizio al quale è applicata l'imposta sulle società, onde quella questione ha perduto ormai attualità. Tuttavia, dato il rilevante numero di controversie pendenti, la sentenza in esame appare meritevole di segnalazione, con la formulazione di ampie riserve in ordine alla soluzione adottata.

In proposito va subito sottolineata la affermazione, altre volte non condivisa dai giudici di merito, che il sistema di detrazione adottato dall'art. 5 legge n. 603 del 1954 è quello « della cassa o della spesa effettiva »

imposte dirette, approvato con d. p. r. 29 gennaio 1958, n. 645, la ricorrente Amministrazione delle finanze censura l'impugnata decisione nella parte in cui ha ritenuto che anche sotto l'impero della legge n. 603 del 1954, istitutiva dell'imposta sulle società (che attualmente è disciplinata dagli artt. 145 e segg. del testo unico del 1958), le imposte ordinarie afferenti i redditi della società, iscritte a ruolo posteriormente alla liquidazione o trasformazione della stessa, dovessero essere detratte dal reddito complessivo dell'ultimo esercizio sociale, ai fini della determinazione del reddito netto su cui applicare l'imposta sulle società.

Più precisamente, la ricorrente deduce:

a) che la norma dell'art. 5 della legge del 1954 (non più in vigore, ma applicabile nella specie) si riferiva « a tutte le tassazioni annue, senza alcuna precisazione e specificazione per il caso dell'ultimo esercizio sociale », ossia per l'ipotesi di liquidazione o trasformazione della società, e che pertanto « il caso dell'ultimo bilancio doveva avere la stessa disciplina giuridica di quelli precedenti »;

b) che con l'art. 5 della legge del 1954 fu adottato, ai fini della determinazione dell'imponibile, il sistema di detrazione cosiddetto di cassa, e cioè fu stabilito che dall'importo lordo dei redditi di ogni anno si dovessero detrarre tutte le imposte ordinarie iscritte a ruolo in quell'anno, anche se riguardanti i tre esercizi precedenti, non già il sistema cosiddetto di competenza, secondo cui si detraggono dai redditi di cia-

---

e non quello « della competenza »; il che appare evidente dato che, in primo luogo, il penultimo comma di tale articolo ammette la detrazione delle imposte ordinarie afferenti i redditi « ancorchè riguardanti i tre esercizi precedenti », e cioè di competenza di esercizi diversi da quello cui si riferisce la tassazione, onde è chiaro che alla disposizione in parola va attribuito il significato logico di una limitazione sostanziale alla naturale estensione del metodo della cassa (cfr. GIAMBUSO: *Imposta sulle società*, pag. 111).

Ma oltre che in base ad una semplice interpretazione logica e letterale della disposizione in esame, la suddetta affermazione va condivisa anche in base ad una interpretazione sistematica della stessa norma.

È noto, infatti, che la imposta sulle società ha la stessa funzione residuale della imposta complementare progressiva sul reddito (cfr. *Relazione alla 5ª Commis. perman. Senato - Atti Senato*, doc. n. 359, in *Legislazione italiana 1954*, 540). Questa colpisce il reddito delle persone fisiche già tassato con le singole imposte dirette, quella provvede ad analoga tassazione per le persone giuridiche, eliminando in tal modo l'evidente sperequazione di tassazione che altrimenti si verificherebbe tra tali due categorie di contribuenti. E da tale identità di funzione deriva necessariamente che i due sistemi di tassazione devono ispirarsi agli stessi criteri, in modo da attuare quella identica pressione fiscale che costituisce, oltre tutto, una precisa indicazione di rilievo costituzionale.

È siccome è certo che la detrazione delle imposte ai fini della determinazione del reddito netto tassabile con la imposta complementare pro-

un anno le sole imposte afferenti i redditi medesimi (di quel determinato anno), anche se liquidate in annate successive;

c) che, di conseguenza, dovendosi applicare il primo sistema di detrazione, ne deriva che dai redditi lordi dell'ultimo esercizio sociale, nel caso di liquidazione o trasformazione della società, si possono dedurre solo le imposte iscritte a ruolo in quell'ultimo anno di esercizio, anche se riguardanti annualità precedenti, mentre « rimangono fuori del computo, per sempre, quelle accertate e riscosse successivamente »;

d) che a diversa conclusione non può condurre il secondo comma dell'art. 148, lettera b), del nuovo testo unico per le imposte dirette, entrato in vigore il 1° gennaio 1960, in quanto, mentre nella prima parte esso contiene una norma di carattere prevalentemente interpretativo dell'art. 5 della legge del 1954 (stabilendo che dal reddito lordo si detraggono « le imposte ordinarie afferenti i singoli redditi iscritte nei ruoli la cui riscossione ha inizio nel periodo d'imposta »), nella seconda parte, invece, disponendo che « le imposte ordinarie iscritte a ruolo posteriormente alla chiusura della liquidazione o alla trasformazione della società si detraggono dal reddito complessivo dell'ultimo esercizio al quale è applicata l'imposta sulle società », contiene una norma di carattere innovativo, non avente perciò efficacia retroattiva (e non applicabile alla specie), sia perchè introduce per l'ultimo esercizio un sistema di detrazione (di competenza) opposto a quello (di cassa) adottato in via generale dall'art. 5 della legge del 1954, sia perchè prevede « un caso speciale, eccezionale, non previsto

---

essiva viene effettuata col metodo della cassa (cfr. art. 8 n. 2 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3062 ed ora art. 136 lett. b del t.u. n. 645 del 1958), le ragioni di ordine sistematico ora ricordate costituiscono un ulteriore motivo per ritenere che identico criterio deve essere seguito per la applicazione della imposta sulle società e per la retta interpretazione, pertanto, dell'art. 5, comma terzo, della legge n. 603 del 1954.

Ammesso ciò, deve conseguentemente ritenersi che, dalla applicazione del metodo della cassa deriva inevitabilmente che la detrazione rimane esclusa per le imposte che non sono iscritte a ruolo nell'anno in cui si produce il reddito soggetto ad imposta sulle società.

Per evitare tale ineluttabile conclusione ed ammettere la detrazione delle imposte iscritte a ruolo dopo la liquidazione o trasformazione della società, la Cassazione ha svolto la seguente argomentazione: siccome la legge nulla stabilisce in ordine a tale detrazione, la stessa deve ammettersi in base al principio generale che l'imposta sulle società colpisce il reddito netto e non quello lordo.

Tale ragionamento non può essere condiviso perchè, oltre tutto, prova di quanto occorre.

Se infatti bastasse il principio generale che l'imposta sulle società colpisce il reddito netto anzichè quello lordo a risolvere il problema che interessa, la norma del terzo comma dell'art. 5 legge n. 603 del 1954,

nella legge precedente », sia infine perchè « è norma speciale anche nei confronti della sua stessa prima parte, riflettente la norma generale ».

Il ricorso è privo di giuridico fondamento, anche se talune delle argomentazioni addotte sono esatte.

È esatto che l'art. 5 della legge del 1954 non prevedeva il caso della liquidazione o trasformazione della società, in quanto limitava le sue previsioni alle società in corso di durata. Ed è pure esatto che la detta legge adottò sostanzialmente, sia pure con una limitazione e deformazione, il sistema di detrazione cosiddetto di cassa, ai fini della determinazione dell'imponibile per l'imposta sulle società. Non è esatto, però, che il caso non contemplato fosse soggetto alla stessa disciplina di quello espressamente previsto, nè è esatto che il primo fosse da configurare come un caso speciale, costituente eccezione ad una norma di carattere generale. Trattasi di casi diversi, che richiedevano e richiedono discipline diverse (anche se simili). Quella dettata dall'art. 5 della legge del 1954 presupponeva la perdurante esistenza e tassabilità della società, poichè solo nei riguardi di una società che continui a svolgere la sua attività è possibile applicare, ai fini della determinazione dell'imponibile, il sistema di detrazione cosiddetto di cassa. Quel presupposto non ricorre nel caso di ultimo esercizio sociale per

---

come quella dell'art. 148 T.u. n. 645 del 1958, non avrebbero alcuna ragione d'essere.

La verità appare invece che, nella normativa di ogni imposta applicabile al netto delle passività inerenti al suo presupposto, il legislatore si è sempre preoccupato di disciplinare il sistema delle detrazioni, stabilendo i limiti concreti in cui, per ragioni di esclusiva politica legislativa, queste sono ammissibili. Ed è chiaro che tale contenuto positivo delle norme che disciplinano le detrazioni, si risolve nella negazione di quelle non espressamente considerate, con la impossibilità di integrare la volontà del legislatore mediante la applicazione ai casi non considerati del principio generale della tassazione del reddito netto, il quale ha già trovato la sua attuazione nei limiti stabiliti dalla legge.

D'altra parte la perplessità del ragionamento seguito dalla Cassazione risulta anche evidente dal rilievo dato alla norma dell'art. 148, comma 2, lett. b del t. u. n. 645 del 1958 che è espressamente definita « norma nuova » senza « efficacia innovativa ».

Pur a prescindere dalla evidente contraddittorietà di tale affermazione, non sembra dubitabile che detta norma sia effettivamente nuova per quanto riguarda la detrazione delle imposte iscritte a ruolo successivamente alla liquidazione o trasformazione della società, e come tale essa non può ricevere applicazione che dalla data della sua entrata in vigore.

Per tali motivi la questione è stata riproposta all'esame della Cassazione.

G. ANGELINI ROTA

venuta liquidazione o trasformazione della società, anzi si verifica in caso del tutto opposto, per cui non è possibile sottoporlo alla medesima disciplina del primo. E che il caso previsto dalla legge del 1954 fosse sostanzialmente e giuridicamente diverso da quello dell'ultimo esercizio (per estinzione o trasformazione della società) è confermato all'ovvia considerazione che il sistema di cassa, l'unico previsto dalla detta legge (sia pure con la limitazione e deformazione innanzi accennate), non può essere applicato all'ultimo esercizio, a meno di volerervenire all'incongruenza giuridica, per giunta iniqua (come la stessa corrente riconosce), di escludere dalla detrazione dal reddito complessivo le imposte iscritte a ruolo dopo la liquidazione o trasformazione della società, tassando in tal modo il reddito lordo, anziché quello netto.

Tutto ciò dimostra che la disciplina dell'art. 5 della legge del 1954 era limitata ai casi di perdurante durata e tassabilità dell'ente sociale. Il caso della società liquidata o trasformata (non più soggetta a tassazione), essendo sostanzialmente diverso e non potendo, perciò, essere disciplinato dalle stesse norme, doveva essere regolato, mancando al riguardo un'espressa disposizione, dai principi generali, in materia di imposta sulle società, che colpiva (e tuttora colpisce) il solo reddito netto. Onde la necessità di detrarre dal reddito lordo dell'ultimo esercizio sociale le imposte ordinarie iscritte a ruolo dopo la liquidazione o trasformazione della società.

La nuova norma che dispone in tal senso, quella dell'art. 148 del vigente testo unico per le imposte dirette (seconda parte della lettera b), non è — *stricto sensu* — nè interpretativa nè innovativa. È una norma nuova, che non era contenuta nella normativa precedente, ma che modifica un sistema di detrazione (diretto a rendere operante la regola della tassabilità del solo reddito netto) che era già applicabile in base ai principi generali in materia di imposta sulle società. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 31 gennaio 1968, n. 314 - Pres. Pece - Est. Geri - P. M. Di Majo (concl. diff.). Mayer Astorre e Vita Matilde (avv. Biamonti) c. Amministrazione Finanze (avv. Stato Azzariti).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Ricorso contro i ruoli per duplicazione - Termine - Inosservanza - Ripetizione di indebito - Ammissibilità - Fattispecie.**

(l. 10 giugno 1888, n. 5458, art. 3; d. p. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 188).

*Il decorso del termine di sei mesi stabilito dall'art. 3 della legge 10 giugno 1888, n. 5458 per ricorrere contro le risultanze dei ruoli, non*

*impedisce alla pubblica Amministrazione di provvedere d'ufficio alla rettifica della erronea iscrizione. Avvenuto il riconoscimento della erroneità della iscrizione a ruolo, la ripetizione dell'imposta indebitamente pagata può essere chiesta dal contribuente avanti al giudice ordinario, ancorchè egli non abbia proposto ricorso in via amministrativa nel termine predetto (1).*

(Omissis). — I primi tre mezzi del ricorso possono essere trattati congiuntamente. In essi il ricorrente lamenta in sostanza, che il termine di sei mesi, di cui all'art. 3 della legge n. 5458 del 1888, riguarderebbe il ricorso del contribuente, ma non l'obbligo della pubblica Amministrazione, rilevato l'errore della iscrizione a ruolo, di ovviarvi, sicchè la sua affermata perentorietà non potrebbe comunque riguardare l'Amministrazione fiscale (I mezzo); che, nella specie, il giudice del merito avrebbe confuso fra duplicazione di iscrizione e duplicazione d'imposta iscritta al nome di due distinti soggetti, come in concreto erasi verificato (II mezzo); che, una volta ottenuto dalla pubblica Amministrazione in sede meramente amministrativa, il riconoscimento dell'errore, il quale escludeva l'insorgenza di una vera e propria controversia, non poteva essere esteso all'azione giudiziaria di ripetizione dell'indebito il termine di decadenza proprio del ricorso tributario, essendo valido al riguardo il generale termine di prescrizione previsto nell'art. 2946 cod. civ. (III mezzo).

Le surriassunte censure sono meritevoli di accoglimento, per quanto di ragione, giusta le osservazioni che seguono.

---

(1) Le affermazioni di cui alla presente sentenza lasciano largamente perplessi in quanto, pur a tutto concedere, il riconoscimento da parte della P. A. della erroneità della iscrizione a ruolo in base alla quale dovrebbe ritenersi ammissibile la ripetizione d'indebito, dovrebbe comunque riferirsi al ruolo in base al quale si è effettuato il pagamento ripetibile. Nella fattispecie, invece, la Amministrazione aveva escluso lo sgravio dei ruoli oggetto di contestazione, ed averlo disposto per i ruoli relativi ad anni successivi non poteva implicare riconoscimento della erroneità delle iscrizioni precedenti.

Di fronte, dunque, al diniego dello sgravio, la duplicazione della iscrizione a ruolo con la conseguente domanda di ripetizione di indebito, avrebbe dovuto essere eccepita mediante impugnativa del ruolo e cioè nel termine di decadenza di cui alla legge n. 5458 del 1888 (ora art. 188 del t. u. 29 gennaio 1958, n. 645). In mancanza di tale impugnativa la duplicazione della iscrizione a ruolo non può più essere eccepita dal contribuente, e se lo sgravio non è disposto d'ufficio dalla Amministrazione, quella iscrizione conserva ad ogni effetto la sua presunzione di legittimità, sufficiente da sola ad escludere la configurabilità di un indebito oggettivo.



L'ultimo comma dell'art. 3 della legge 10 giugno 1888, n. 5458 (ora trasfuso nell'art. 198 del vigente t. u. sulle imposte dirette) stabilisce che la rettifica dei ruoli può esser fatta mediante schede compilate dagli agenti delle imposte ed, occorrendo, anche dall'esattore, quando si tratta di errori materiali o di duplicazioni rilevate d'ufficio.

La legge (né la vecchia né la nuova) non pone alcun termine l'esercizio dell'accennato potere, onde ben può ritenersi, in coerenza al resto con il generale principio di revocabilità degli atti amministrativi, che l'Amministrazione, in qualsiasi momento, possa esercitare il potere-dovere di correggere i propri errori, e quindi, nella specie, l'erronea iscrizione a ruolo, e di provvedere in conseguenza allo sgravio del contribuente non tenuto al pagamento del tributo corrisposto due volte.

La duplicità della corresponsione del tributo è, per il caso in esame, del tutto pacifica in causa, tanto è vero che la pubblica Amministrazione riconoscendo espressamente l'errore di duplicazione, provvede a correggerlo relativamente agli anni successivi al 1956, ma non impone analoga correzione per gli anni dal 1952 al 1956, rispetto ai quali il ricorrente ha proposto un'azione di restituzione.

Come è noto, per la ripetizione dell'indebito oggettivo occorrono due requisiti fondamentali e cioè che vi sia stato un pagamento e che lo stesso non fosse dovuto per l'assoluta inesistenza dell'obbligazione in cui il *solvens* ha invece adempiuto.

L'azione, che sostanzialmente si fonda sopra una nullità dell'obbligazione per assoluta mancanza di causa, ha come suo presupposto il difetto, nell'*accipiens*, del diritto di acquisire la cosa consegnatagli.

Nella situazione di specie sopra descritta la pubblica Amministrazione pur opponendo al contribuente la decadenza nella quale costui era incorso per non aver impugnato il ruolo nel termine, riconosce però di aver ricevuto senza causa gli importi di un tributo non dovuto, tanto da disporre persino lo sgravio per l'avvenire.

Tanto basta per porgere un valido fondamento alla ripetizione dell'indebito postochè l'opposta decadenza non solo non vale a distruggere il riconoscimento ma neppure può fornire, ovviamente, una insussistente causa al pagamento non dovuto, nè creare, per di più retroattivamente, una obbligazione che non è mai esistita.

Ricorrendo adunque i requisiti dell'indebito oggettivo, nè opponendosi alla relativa ripetizione un limite temporale in ordine al potere-dovere della pubblica Amministrazione di correggere i propri errori, la domanda dei ricorrenti avrebbe dovuto essere esaminata nel merito (questo sarà appunto il compito del giudice di rinvio), poichè, per effetto del riconoscimento del diritto, si rivela irrilevante la scadenza del termine di sei mesi opposta in giudizio. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 3 febbraio 1968, n. 350 - Pres. Pece - Est. Scanzano - P. M. Di Majo (concl. conf.) - Amministrazione Finanze (avv. Stato Soprano) c. Littardi Antonio e altri (avv. Romanelli).

**Imposte e tasse in genere - Procedimento dinanzi alle commissioni - Nullità degli atti e della sentenza - Rimedi - Impugnazione - Necessità - Limiti.**

**Imposte e tasse in genere - Avviso di accertamento di valore - Mancata sottoscrizione della copia notificata - Nullità - Inesistenza.**

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 36; r. d. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 20).

*È principio fondamentale del processo, applicabile anche al processo tributario che si svolge dinanzi alle Commissioni, che i vizi di esso e degli atti che ne costituiscono i presupposti, anche se tali da ripercuotersi sulla sentenza determinandone la nullità, non impediscono che la sentenza stessa (salvo che essa provenga a non giudice o sia priva della sottoscrizione del giudice) passi in giudicato, essendo noto che le nullità della sentenza non possono essere fatte valere se non nell'ambito dello stesso processo e con gli opportuni mezzi di impugnazione (1).*

*Per escludere la inesistenza giuridica dell'accertamento è sufficiente che l'originale del relativo avviso sia stato debitamente sottoscritto dal procuratore dell'Ufficio del registro. Su tale regolare compimento non può incidere il fatto posteriore che la copia dell'avviso predetto sia priva della sottoscrizione del funzionario: irregolarità, questa, che non importa nullità, nè tanto meno inesistenza giuridica dell'atto, appartenendo essa ad una operazione amministrativa che, per inserirsi efficacemente nella serie degli adempimenti necessari per determinare la base della imposizione, richiede essenzialmente il raggiungimento di un risultato concreto: quello di far conoscere al contribuente il valore stabilito dall'Ufficio per metterlo in grado di provocare, sul punto, il controllo in sede contenziosa ad opera della competente Commissione (2).*

(Omissis). — I due ricorsi vanno riuniti perchè proposti contro la medesima sentenza.

I due primi motivi del ricorso principale possono essere trattati congiuntamente, perchè investono la sentenza di merito sotto l'unico profilo della violazione del giudicato.

(1) Massima di evidente esattezza.

(2) La sentenza 15 luglio 1965, n. 1537 richiamata in motivazione, benchè relativa a controversia in tema di tributi comunali ed a cui non

Con il primo motivo, appunto, l'amministrazione ricorrente lamenta che la Corte d'appello: a) abbia ommesso di prendere in esame eccezione — debitamente proposta — secondo cui, per effetto della decisione, non impugnata, della Commissione Distrettuale (che modificò la valutazione espressa dall'avviso di accertamento, si sarebbe formato al giudicato sulla validità dell'accertamento stesso; b) trattando della interferenza tra procedimento amministrativo e quello giudiziario senza porre chiaramente il problema del giudicato, abbia — quanto meno — adottato una motivazione insufficiente.

Col secondo motivo poi (formulato con riferimento alla ipotesi che la questione del giudicato possa ravvisarsi esaminata) la stessa amministrazione denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 2909 cod. civ., 20 e 29 d. l. 7 agosto 1936, n. 156 e 161 cod. proc. civ. e premesso che la indipendenza del procedimento giudiziario rispetto a quello amministrativo, in materia tributaria, trova il suo limite nel giudicato che nell'ambito del primo si sia formato (per la mancata impugnazione della decisione avanti alla Commissione Superiore e per la mancata tempestiva proposizione dell'azione giudiziaria), sostiene che il passaggio in giudicato della decisione della Commissione Distrettuale non era, nella specie, impedito dalla eventuale nullità del relativo procedimento o di atti che ne costituissero i presupposti, e denuncia come erronea la contraria opinione espressa dalla Corte di merito.

Il primo motivo non ha fondamento.

Il problema del giudicato è un problema di rapporto fra due procedimenti, diretto a stabilire se ed entro quali limiti la decisione emessa nel primo precluda, nel secondo, la facoltà della parte di dedurre determinate questioni e, correlativamente (a seguito di opportuna eccezione, ove si tratti di giudicato esterno) l'esercizio del potere cognitivo del giudice.

---

aveva partecipato la Amministrazione finanziaria, atteso il carattere generale delle relative statuizioni, è stata pubblicata in questa Rassegna 1965, I, 1046 con nota alla quale si rinvia.

Ora, nello estendere agli avvisi di accertamento di valore disciplinati all'art. 20 r. d. 7 agosto 1936, n. 1639 lo stesso principio della non necessità della sottoscrizione da parte del competente funzionario della copia notificata al contribuente, purchè tale sottoscrizione sia stata apposta sull'originale dell'atto di accertamento, la Cassazione ha esattamente argomentato dal principio, già posto in luce nella ricordata nota, dell'autonomia della comunicazione rispetto al provvedimento cui si riferisce e della diversa natura giuridica dell'una (mera operazione amministrativa) e dell'altro (atto giuridico negoziale).

Così impostata la soluzione del quesito, essa, oltre che esatta, appare anche motivata nel modo più corretto.

G. ANGELINI ROTA

Ora, nella specie i giudici di appello, pur senza porre la questione in termini espliciti di « giudicato », non hanno ignorato quel problema ed hanno debitamente trattato del rapporto fra il procedimento amministrativo e quello giudiziario. Accogliendo, infatti, la doglianza dei Littardi, i quali, appunto, lamentavano che il Tribunale avesse ritenuto non più deducibili, perchè assorbiti dalla decisione della commissione distrettuale, gli eventuali vizi dell'avviso di accertamento, la Corte di merito ha riformato la relativa statuizione, ed ha ritenuto, in contrario, non preclusa la possibilità di conoscere dei predetti vizi per avere qualificato non vincolante, perchè nulla, la predetta decisione. E tale convincimento detta Corte ha spiegato con motivazione che si sottrae a censura sotto il profilo della sufficienza. Che poi tale motivazione sia erronea, è questione che forma oggetto del secondo motivo di ricorso, che in tali sensi è fondato.

La sentenza impugnata, dopo avere ritenuto giuridicamente inesistente l'avviso di accertamento fatto notificare al Littardi, siccome privo della sottoscrizione del competente funzionario, ha affermato che tale vizio si ripercuoteva sul processo svoltosi avanti alla Commissione distrettuale cagionandone la nullità, ed ha tratto da ciò la conseguenza che la relativa decisione non precludesse la possibilità di rilevare l'inesistenza dell'accertamento per la prima volta in sede di giudizio ordinario e di dichiarare la nullità dell'ingiunzione fondata sulla decisione stessa.

Tale costruzione è del tutto inesatta.

È infatti principio fondamentale del processo che i vizi di esso o degli atti che ne costituiscono i presupposti, anche se tali da ripercuotersi sulla sentenza determinandone la nullità, non impediscono che la sentenza stessa (salvo che essa provenga *a non iudice* o sia priva della sottoscrizione del giudice) passi in giudicato, essendo noto che le nullità della sentenza non possono essere fatte valere se non nell'ambito dello stesso processo e con gli opportuni mezzi di impugnazione.

E poichè tali principi sono applicabili anche al processo tributario che si svolge avanti le commissioni (che, secondo l'orientamento consolidato di questa Suprema Corte, svolgono attività giurisdizionale ed emettono decisioni suscettibili di costituire cosa giudicata) non possa la Corte di merito dispensarsi dall'esaminare se in concreto (valutata la questione concernente la regolarità della sua notificazione) la decisione della Commissione distrettuale costituisse o meno, ed in quali limiti, cosa giudicata.

Peraltro è egualmente giuridicamente inesatto l'assunto della inesistenza giuridica dell'avviso di accertamento: ed è perciò fondato anche il terzo motivo dell'odierno ricorso con cui la Amministrazione finanziaria, denunciando violazione degli artt. 36 r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270, 20 r. d. 7 agosto 1936, n. 1639 e 156 c. p. c. sostiene che l'avviso in parola era pienamente valido ed aveva comunque raggiunto il suo scopo, rileva in proposito che l'originale era debitamente sottoscritto

dal competente funzionario e che la copia pur mancando di tale sottoscrizione, recava indicato il nome del funzionario stesso ed era chiaramente riferibile all'Ufficio attraverso il timbro e la relazione di notificazione, che in *subiecta materia* ha importanza essenziale e prevalente.

Questa Corte osserva che per escludere la inesistenza giuridica dell'accertamento è sufficiente sottolineare il fatto, non controverso, che l'originale dell'avviso relativo era stato debitamente sottoscritto dal procuratore dell'Ufficio del Registro, sicchè non poteva in alcun modo dubitarsi che l'operazione diretta a determinare il valore attribuito dall'Amministrazione ai beni caduti in successione fosse stata regolarmente compiuta.

Su tale regolare compimento non poteva, ovviamente, incidere il fatto posteriore che la copia dell'avviso predetto fosse priva della sottoscrizione del funzionario: irregolarità, codesta, che non importava nullità nè tanto meno inesistenza giuridica dell'atto, appartenendo esso ad una operazione amministrativa che per inserirsi efficacemente nella serie degli adempimenti necessari per determinare la base della imposizione, richiedeva essenzialmente il raggiungimento di un risultato concreto: quello di far conoscere al contribuente il valore stabilito dall'Ufficio per metterlo in grado di provocare, sul punto, il controllo in sede contenziosa ad opera della competente commissione.

Ed a tal fine era esufficiente la regolare notificazione dell'avviso in parola.

Tale principio questa Suprema Corte ha già affermato con sentenza 15 luglio 1965, n. 1537, ed ha ribadito con sentenza del 26 ottobre 1966, n. 2585. Vero è che tali pronunzie sono state emesse con riferimento a tributi comunali, ma poichè l'accertamento e la relativa comunicazione costituiscono in tutti i tributi momenti del procedimento di imposizione caratterizzati da identiche finalità, non vi è ragione per discostarsi dal predetto orientamento. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 3 febbraio 1968, n. 354 - Pres. Stella Richter - Est. Pascasio - P. M. Cutrupia (concl. conf.) - Castaldo (avv. Gallo) c. Amministrazione Finanze (avv. Stato Foligno).

**Imposte e tasse in genere - Imposte dirette - Azione giudiziaria - Necessità della preventiva decisione definitiva di una commissione - Decisione su sole questioni pregiudiziali - Non è sufficiente.**

(r. d. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 22).

*Ai sensi dell'art. 22 del r. d. 7 agosto 1936, n. 1639, l'Autorità giudiziaria, in materia di imposte dirette, può essere adita dal contri-*

buente soltanto dopo che sia intervenuta da parte della Commissione distrettuale o provinciale una decisione « definitiva », e cioè una decisione che, sotto l'aspetto processuale, non sia più soggetta ad impugnazione per l'inutile decorso del termine o contro cui l'impugnazione sia stata rigettata, e, sotto l'aspetto sostanziale, esaurisca il procedimento tributario nella sede adita risolvendo ogni questione insorta fra le parti. Tali condizioni non sussistono allorchè la Commissione centrale, dopo aver deciso la sola questione relativa alla dedotta nullità della notifica dell'accertamento, abbia rimesso la controversia alla Commissione distrettuale cui restava demandato l'esame del merito che avrebbe esaurito il procedimento, e allorchè non sia intervenuta la decisione di tale Commissione (1).

(Omissis). — I sei motivi di ricorso prospettano vari aspetti della stessa, fondamentale censura con cui si fa carico alla Corte napoletana di non avere considerata come definitiva la decisione della Commissione centrale delle imposte e quindi dato ingresso all'azione proposta in sede giudiziaria, così violando e falsamente interpretando la norma dell'art. 22 del r. d. 7 agosto 1936, n. 1639.

La doglianza è infondata.

Statuisce infatti detta norma che l'Autorità giudiziaria può essere adita dal contribuente soltanto dopo che sia intervenuta da parte della Commissione distrettuale e provinciale una decisione « definitiva », che, sotto l'aspetto processuale è quella non più soggetta ad impugna-

---

(1) Con la presente sentenza la Cassazione ha risolto il problema di interpretazione dell'art. 22 r. d. 7 agosto 1936, n. 1639 nel punto in cui prescrive che, in materia di imposte dirette, la Autorità giudiziaria ordinaria può essere adita dal contribuente soltanto dopo che sia intervenuta una « decisione definitiva » delle Commissioni tributarie.

Di fronte a tale formula legislativa non sono mancate affermazioni giurisprudenziali (cfr. App. Firenze 4 giugno 1966, in *Giur. tosc.* 1966, 857) che, intendendola in senso esclusivamente processuale, ne hanno limitato la portata equiparandola a quella di decisione non impugnabile.

Esattamente, invece, la Cassazione ha tenuto anche conto del significato sostanziale del termine adottato dal legislatore, ed ha conseguentemente affermato la necessità di una pronuncia delle Commissioni che definisca il merito della controversia e sia inimpugnabile. Ciò appare in perfetta armonia con lo scopo della norma in esame, la quale non contiene una prescrizione di carattere esclusivamente formale, ma richiede la preventiva decisione della controversia da parte delle Commissioni proprio in funzione del relativo esame del merito della tassazione e in vista di una possibile definizione della vertenza in quella sede.

Sul punto cfr. *Relazione dell'Avvocatura dello Stato*, 1961-65, vol. II, 356.

zione per l'inutile decorso del termine o contro cui l'impugnazione sia stata rigettata. Ma, sotto l'aspetto sostanziale, vanno considerate come definitive le decisioni che, risolvendo ogni questione insorta fra le parti, esauriscono il procedimento tributario nella sede adita.

Tale non era la decisione della Commissione centrale ottenuta dal Castaldo perchè, dopo aver deciso la sola questione relativa alla dedotta nullità della notifica dell'accertamento, aveva poi rimesso la controversia alla Commissione distrettuale di Napoli, cui, pertanto, restava demandato l'esame del merito che avrebbe esaurito il procedimento.

A tal fine il contribuente aveva riproposto il giudizio innanzi detta Commissione. Ma, per effetto della rinuncia al medesimo, si venne a precludere al Giudice ordinario — frattanto intempestivamente adito — l'esame di quelle questioni rispetto alle quali mancava la decisione definitiva della Commissione distrettuale. Egli era perciò privo di giurisdizione fino a quando una simile decisione non fosse intervenuta.

Consegue che esattamente i giudici di merito hanno ritenuto che l'azione proposta dal Castaldo fosse inammissibile ed il ricorso deve essere rigettato, essendo irrilevante l'esame di ogni altra censura mossa dal ricorrente. — (*Omissis*).

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE  
PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 4 dicembre 1967, n. 2869 - Pres. Rossano - Est. Pascasio - P. M. Silocchi (conf.). - Istituto Autonomo Case Popolari per la Provincia di Caltanissetta (avv. Giordano, Barraud) c. Fallimento Turiaco (avv. Vitarelli).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Formazione del contratto - Aggiudicazione a seguito di incanto o di licitazione privata - Natura ed efficacia di atto conclusivo della formazione del contratto - Sussiste.**

(r. d. 3 maggio 1863, n. 1269, artt. 2, 9-11; l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, artt. 325, 336; d. lg. lgt. 6 febbraio 1919, n. 107, art. 3; r. d. 8 febbraio 1923, n. 422, mod. con d. l. 28 agosto 1924, n. 1396, art. 4; r. d. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 3, 4, 16; r. d. 23 maggio 1924, n. 827, artt. 63-90, 93-100, 102).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Onere dell'appaltatore di formulazione delle riserve - Funzione e portata - Fatti continuativi - Necessità di immediata formulazione della riserva - Esclusione - Differimento della formulazione della riserva al momento della sottoscrizione del conto finale - Sussiste.**

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 364; r. d. 3 maggio 1895, n. 350; artt. 36, 37, cpv., 52, 53, 54, 64, comma 2 e 3, 88, 89, 107; d. P. R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 26; r. d. 17 marzo 1932, n. 365, artt. 41, 57, 59, 60, 69, 71, 87; r. d. 17 marzo 1932, n. 366, artt. 33, 34, 41, 42; Cap. gen. amm. app. FF.SS., 9 aprile 1909, mod. con d. l. 17 novembre 1921 e 14 luglio 1922 e d. m. 20 giugno 1945, artt. 26, 37, 38).

*Nella formazione del contratto di appalto d'opera pubblica, come di ogni altro contratto stipulato all'asta pubblica o con licitazione privata secondo le norme della legge sulla contabilità generale dello Stato, l'aggiudicazione è l'atto conclusivo del procedimento, dal quale non nasce già un obbligo preliminare di contrattare, ma direttamente il vincolo contrattuale definitivo; epperò la successiva c. d. stipulazione*



del formale contratto risponde solo ad esigenze pratiche, assolvendo ad una mera funzione riproduttiva del negozio già concluso (1).

L'onere dell'appaltatore di opera pubblica di immediata formulazione delle proprie riserve nel corso di sviluppo della contabilità, a pena di decadenza, è stabilito per assicurare l'efficace e tempestivo controllo da parte dell'Amministrazione su fatti recenti, l'accertamento dei quali sia in quel momento possibile. Ove trattasi, invece, di fatti c. d. continuativi, cioè in via di svolgimento, il controllo dei quali è possibile soltanto ad opera ultimata, viene meno l'onere della immediata formulazione della riserva (2).

(Omissis). — Col primo motivo l'Istituto ricorrente, denunciando la violazione dell'art. 336 della legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. F, in relazione all'art. 13 del Capitolato generale delle opere pubbliche 28 maggio 1895 ed all'art. 80 del t. u. sull'edilizia popolare ed economica approvato con r. d. n. 1165 del 1938, sostiene che la Corte d'appello abbia errato nel ritenere dovuto all'appaltatore il risarcimento dei danni per il ritardo nella consegna dei lavori e nella stipula del contratto di appalto, perchè i contratti non sono vincolanti per l'Amministrazione prima dell'approvazione. Comunque, avendo l'appaltatore preferito attendere la concessione del finanziamento, cui era condi-

(1) Conf. Cass., 30 gennaio 1964, n. 263, in questa *Rassegna*, 1964, I, 489, con nota di CARUSI; v. anche Cass., Sez. Un., 2 aprile 1965, n. 567, *id.*, 1965, I, 686, sub 3.

(2) L'insegnamento di massima tratto dalla motivazione della sentenza in rassegna è, adunque, nel senso che anche per i c. d. fatti continuativi sussiste l'onere della riserva, pur se differito al momento in cui l'opera sia stata ultimata. Sarebbe stato, però, più corretto dire: al momento in cui « si rende manifesta la rilevanza causale del fatto generatore della situazione dannosa, secondo una valutazione condotta con media diligenza e buona fede », come avvisato da App. Roma, 19 aprile 1966, n. 666, in questa *Rassegna*, 1966, I, 712, sub 7, la quale perspicuamente sottolinea che la ratio dell'istituto della riserva non consiste tanto e solo nella pur inderogabile esigenza — considerata dalla sentenza in rassegna — che l'Amministrazione sia messa in grado di controllare subito i presupposti di fatto delle domande dell'appaltatore, quanto soprattutto in quella di permettere all'Amministrazione committente di esplicitare un continuo ed efficiente controllo della spesa (*ivi*, sub 4). In questi ultimi sensi, v., pure, Lodo Arbitrale, 20 ottobre 1965, n. 81 (Roma), Pres. Landi, in questa *Rassegna*, 1966, I, 233, sub 4-5 (che, tuttavia, disconosce l'onere della immediatezza della riserva nel caso di controversia « di puro diritto »: *contra* v., invece, DEL GRECO, *In tema di tempestività delle riserve*, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1179 e segg.), nonchè Lodo Arbitrale, 18 maggio 1967, n. 40 (Roma), Pres. Urciuoli, *id.*, 1967, 907, sub 3. Su tutto l'argomento, v. DEL GRECO, *Osservazioni sulla funzione del registro di contabilità e sulla tempestività delle riserve*, in questa *Rassegna*, 1966, I, 711 e segg.

zionata l'esecuzione dell'opera, invece che recedere dall'aggiudicazione, com'era in sua facoltà, non poteva pretendere il risarcimento dei danni.

La censura non è fondata. Ha ritenuto, infatti, la Corte anzidetta, con apprezzamento, che, essendo congruamente motivato, non è censurabile in questa sede di legittimità, che il processo verbale di aggiudicazione definitiva dell'appalto era « pienamente operante per l'intervenuta approvazione da parte dell'organo di controllo ».

In tale situazione, essendo previsto che all'aggiudicazione dovesse seguire la formale stipulazione del contratto, entrambe le parti erano tenute a prestarvisi e non soltanto l'appaltatore.

Questa Corte suprema ha già in altre occasioni ritenuto che la aggiudicazione a seguito di incanto o di licitazione privata è atto conclusivo della formazione del contratto, ancorchè sia prevista una successiva stipulazione di esso, rappresentando questa soltanto una formalità ulteriore, che, come tale, nulla aggiunge alla esistenza ed alla perfezione del vincolo contrattuale (sent. n. 627 del 1965, *Foro it.*, Rep., 1965, vose *Amministrazione dello Stato*, n. 82; n. 1761 del 1951, *ivi*, Rep., 1951, voce *cit.*, n. 67; n. 808 del 1946, *ivi*, Rep., 1946, voce *Opere pubbliche*, n. 8; n. 2042 del 1941, *ivi*, Rep., 1941, voce *Amministrazione dello Stato*, n. 16).

Dall'aggiudicazione, quindi, non sorge soltanto un semplice obbligo preliminare a contrarre, una specie di « pactum de contrahenda obligatione », ma sorge senz'altro e direttamente il vincolo giuridico che forma oggetto del rapporto di appalto, di cui è soltanto prevista una più compiuta disciplina formale mediante la stipulazione del relativo contratto. Quest'ultimo risponde ad esigenze pratiche di completezza nella disciplina del rapporto e coincide sostanzialmente, come la dottrina ha posto in evidenza, con quel fenomeno che nel diritto privato è indicato come « riproduzione del negozio giuridico », e cioè una nuova dichiarazione di volontà emessa dagli stessi soggetti e che ha la stessa natura ed il medesimo contenuto della dichiarazione precedente.

Esattamente, pertanto, la Corte d'appello ha ritenuto che gli arbitri avessero legittimamente riconosciuto all'Impresa aggiudicataria definitiva un vero e proprio diritto alla stipulazione. E, poichè, per il carattere ordinatorio del termine di sessanta giorni, previsto dall'articolo 7 del Capitolato generale del 1895, l'Impresa aveva, con ripetute diffide e con specifica intimazione, fatta ai sensi dell'art. 5 t. u. 3 marzo 1934, n. 383, messo in mora l'Istituto, dovevano le conseguenze del ritardo, e quindi il risarcimento del danno, porsi a carico di quest'ultimo.

Vero è che l'Impresa aveva anche la facoltà di recedere dal contratto. Ma questa non precludeva la possibilità di una stipulazione tardiva, intervenuta infatti dopo ben cinque anni, ed essendo il ritardo dipeso dallo stesso Istituto appaltante (come pure i giudici di merito hanno incensurabilmente accertato) non può questo sottrarsi all'onere risarcitorio.

Peraltro, le clausole contrattuali non subordinavano affatto l'esecuzione dell'opera al perfezionamento del mutuo concesso all'Istituto dall'ente finanziatore, sicchè lo stesso costituiva un evento estraneo all'Impresa e non idoneo a determinare per questa vincoli o condizioni di sorta.

Col secondo motivo si deduce la violazione degli artt. 11, 54 e 89 del r. decreto 28 maggio 1895, n. 350, in quanto il Turiaco sarebbe incorso nella decadenza comminata dalle norme di tali articoli, per non avere formulato la richiesta relativa ai danni nel verbale di consegna e nel registro di contabilità.

Si aggiunge, col terzo motivo, che, a tal fine, non poteva valere la riserva espressa nel verbale, redatto il 14 luglio 1957, quando ancora non si era proceduto alla stipulazione del contratto di appalto, senza le forme prescritte e firmato dal direttore dei lavori, il quale non aveva la rappresentanza dell'ente, per cui detto documento non poteva avere l'efficacia del verbale di consegna.

Col quarto motivo, inoltre, si specifica che la Corte ha errato nel ritenere che i danni fossero inerenti a fatti continuativi e che perciò non potesse formularsi la relativa riserva in corso d'opera. Ed avrebbe ommesso di rilevare che, comunque, detti fatti si sarebbero esauriti con la consegna dei lavori.

Anche queste censure sono infondate. Al riguardo la Corte d'appello ha esattamente osservato che l'obbligo di formulare le riserve nel corso della contabilità è stabilito per assicurare l'efficace e tempestivo controllo da parte dell'Amministrazione su fatti recenti, il cui accertamento sia ancora possibile. Ma trattandosi di fatti continuativi, ossia in via di svolgimento, il controllo non è possibile se non ad opera esaurita. E poichè nella specie il danno consisteva nell'aumento dei prezzi dei materiali e della mano d'opera, che si era ripercosso sul complesso dei lavori a causa del ritardo frapposto dall'ente nello stipulare il contratto ed effettuare la consegna all'appaltatore, è manifesto che il calcolo del medesimo poteva essere eseguito soltanto ad opera ultimata, nè gli effetti pregiudizievoli potevano ritenersi cessati con la effettuata, tardiva consegna. E se, pertanto, data la natura dei danni, non occorre che ne venisse fatta richiesta mediante riserva anteriore alla ultimazione dei lavori, non ha rilevanza la censura circa l'efficacia e la validità del verbale redatto in data 14 luglio 1957, in cui, tuttavia, per quanto superflualmente, la riserva venne formulata. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 16 febbraio 1968, n. 4 - Pres. Stella Richter - Est. Daniele -Bonanni (avv. Di Fabio) c. Prefetto di Frosinone, Ministero Lavori Pubblici e Ministero dell'Interno (avv. Stato Albisinni) ed E.N.E.L. (avv. Guerra P.).

**Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Concessione di grande derivazione per forza motrice - Espropriazione per p. u. di immobile occorrente per l'esecuzione dei lavori e degli impianti - Proroga del termine di compimento dell'espropriazione per difficoltà incontrate dal concessionario nelle varie operazioni - Legittimità - Sussiste - Sindacato del giudice di legittimità della valutazione delle ragioni della proroga - Esclusione - Necessità che la proroga abbia durata non maggiore del termine prorogato - Esclusione.**

(t. u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 6, 33, 40; l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 13).

**Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Concessione di grande derivazione per forza motrice - Espropriazione di immobile occorrente per l'esecuzione dei lavori e degli impianti - Prefissione « per relationem » dei termini ex art. 13 l. 25 giugno 1865, n. 2359 - Legittimità - Sussiste.**

(t. u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 40, cpv.).

**Acque pubbliche ed elettricità - Concessione e derivazione - Concessione di grande derivazione per forza motrice - Espropriazione di immobile occorrente per la realizzazione del « franco » o zona di rispetto di un serbatoio - Legittimità - Sussiste.**

(t. u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 33).

*Costituiscono ragioni indipendenti dalla volontà del concessionario di derivazione per forza motrice, idonee a giustificare la proroga del termine di compimento delle espropriazioni occorrenti, la complessità degli incombeni necessari per addivenire alle espropriazioni medesime od il fatto del terzo. Peraltro l'accertare se tali ragioni — che sotto l'aspetto razionale giustificano l'atto — siano o non tali da dover indurre l'Amministrazione a concedere la proroga involge un apprezzamento di fatto precluso al giudice di legittimità, mentre è da escludere che sia illegittima la concessione di una proroga di durata superiore al termine originario (1).*

---

(1) Sulla prima parte della massima, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 17 maggio 1961, n. 315. *Il Consiglio di Stato*, 1961, I, 892, sub 1 ed *ivi* nota di riferimenti; 28 novembre 1958, n. 942, *id.*, 1958, I, 1292.

*La prefissione al concessionario di derivazione dei termini per l'inizio e il compimento delle espropriazioni e dei lavori è legittimamente fatta nel disciplinare di concessione (2).*

*L'espropriazione per p. u. di immobili alieni per la realizzazione di un serbatoio facente parte degli impianti previsti per l'attuazione di una concessione di derivazione per forza motrice legittimamente comprende anche gli immobili necessari per assicurare non solo il contenimento del livello di massimo invaso, ma anche il « franco » o zona di rispetto, per i casi di fenomeni d'emergenza (3).*

(Omissis). — Il primo motivo, con il quale il ricorrente sostiene che il decreto di espropriazione sarebbe viziato in quanto emanato oltre il termine stabilito dal disciplinare, è infondato in fatto, atteso che non tiene conto che il detto termine fu successivamente prorogato.

Ciò del resto era a conoscenza dello stesso ricorrente, il quale infatti impugna anche il decreto di proroga 2 aprile 1962 sostenendo che esso è illegittimo, in quanto non vi sarebbero stati motivi per concedere la proroga stessa ed in quanto, comunque, la proroga non poteva essere accordata per un periodo di tempo superiore al termine originario.

Osserva il Tribunale Superiore che entrambi i profili dell'accennato motivo sono infondati.

In particolare, nelle premesse dell'impugnato decreto di proroga, si fa cenno a difficoltà incontrate dal concessionario nelle varie operazioni di esproprio e alla necessità di stabilire e definire i rapporti con un Consorzio di bonifica (il quale, come si legge nel successivo decreto di proroga 4 febbraio 1965, costituito nel 1957, è tuttora impegnato nella procedura di riconoscimento giuridico).

Tali motivi sono idonei a sorreggere l'impugnato decreto di proroga, avendo la giurisprudenza più volte affermato che costituiscono ragioni indipendenti dalla volontà del concessionario, idonee a giustificare la proroga, ai sensi dell'art. 13 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, la complessità degli incumbenti necessari per addivenire alla

---

Sulla seconda parte della massima, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 11 dicembre 1959, n. 1196, *id.*, 1959, I, 1666, *sub* 1; 11 marzo 1959, n. 351, *ibidem*, 338. A proposito dell'ultima parte della massima, è da avvertire che la previsione di un limite alla proroga è invece contenuta dall'art. 14 l. org. espr. n. 2359 del 1865 per il caso di fissazione ex lege del termine per l'esecuzione di un'opera.

Sui rapporti fra procedimento di concessione di derivazione e procedimento di espropriazione, v. MICCOLI, *Le Acque Pubbliche*, Torino, 1958, 147 e segg.

(2) V., infatti, il disposto del secondo comma dell'art. 40 t. u. 11 dicembre 1933, n. 1775.

(3) V. art. 33, primo e secondo comma, t. u. 11 dicembre 1933, n. 1775.

espropriazione (Cons. Stato, Sez. IV, 17 maggio 1961, n. 315) ed il fatto del terzo (Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 1958, n. 942). Nella specie è di certo indipendente dalla volontà del concessionario la necessità di sistemare i terreni, interessati dallo scarico del canale, ai sensi dell'art. 8 del disciplinare, con la cooperazione di un Consorzio, non ancora legalmente riconosciuto.

È poi ovvio che l'accertare se tali ragioni (che sotto l'aspetto razionale giustificano l'atto) siano o non tali da indurre l'Amministrazione a concedere la proroga, involgerebbe un apprezzamento di merito che è precluso in questa sede di mera legittimità (Cons. Stato, Sez. IV, 11 dicembre 1959, n. 1196; 11 marzo 1959, n. 351).

Bene poi, in relazione al secondo profilo della censura, oppone il resistente E.N.E.L. che non v'è alcuna norma che disponga che la proroga non possa essere di durata superiore a quella del termine originario.

Anche il terzo motivo è infondato.

Invero, come ha esattamente rilevato l'Avvocatura Generale dello Stato, i termini per le espropriazioni, nella specie, sono stati fissati nel disciplinare, in conformità a quanto è stabilito nel secondo comma dell'art. 40 del t. u. 11 dicembre 1933, n. 1775.

Le censure, dedotte nel quarto motivo sopra sintetizzato, non sono molto chiare.

Da un canto il ricorrente sostiene che l'espropriazione non poteva essere disposta, atteso che l'opera pubblica era già stata eseguita; d'altra parte il ricorrente ravviserebbe una contraddittorietà di comportamento nel fatto che l'E.N.E.L. avrebbe autorizzato una costruzione sull'immobile oggetto di espropriazione.

Il Collegio osserva che dal disciplinare della concessione risulta che è considerato alveo del lago il serbatoio del Canterno fino al livello di 548.50 oltre al franco.

Pertanto la circostanza che l'esecuzione dell'opera sia stata possibile, senza la previa occupazione dell'immobile del ricorrente, e che l'immobile stesso non sia stato mai sommerso, non esclude che il concessionario aveva l'obbligo di espropriare i terreni necessari per assicurare il franco o zona di rispetto, nel caso si verificassero fenomeni eccezionali comportanti il superamento del limite del massimo invaso.

D'altronde il consenso che l'E.N.E.L. avrebbe dato alla sopraelevazione del fabbricato (circostanza questa che peraltro non è provata ed è contestata dall'E.N.E.L.) senza dubbio non avrebbe potuto paralizzare il potere di espropriazione del prefetto ed avrebbe al più potuto produrre conseguenza nella fase della liquidazione dell'indennizzo.

Con l'ultimo motivo del ricorso il Bonanni sostiene che il terreno, oggetto di espropriazione, non poteva essere espropriato, perchè sito a quota superiore al livello massimo d'invaso del lago di Canterno.

Anche questo motivo è infondato.

Come bene ha rilevato l'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 17 del disciplinare stabilisce che il serbatoio del Canterno è considerato alveo di lago fino al livello 548,50 di massimo invaso, « oltre al franco o zona di rispetto ». L'art. 4, penultimo comma del disciplinare, stabilisce il « franco » in m. 1,50; pertanto il concessionario, in attuazione degli obblighi assunti nel disciplinare, doveva provvedere alle espropriazioni sino a quota 550, in modo da assicurare non solo il livello di massimo invaso ma anche, in caso di fenomeni d'emergenza, la zona di rispetto.

Ora la quota dell'immobile, oggetto di espropriazione, come risulta dalla perizia di parte, esibita dal ricorrente, è di m. 248,56 o di m. 248,67. L'immobile espropriato trovasi perciò a quota inferiore alla zona di franco e sarebbe pertanto destinato ad essere sommerso nel caso di fenomeni d'emergenza, in previsione dei quali l'Amministrazione ha inteso stabilire opportune cautele.

Il ricorso va quindi respinto; le spese seguono la soccombenza. — (*Omissis*).

**LODO ARBITRALE**, 20 febbraio 1968, n. 5 (Roma) - *Pres. Benvenuto* - *Est. Franceschelli* - Società Italiana Nuove Costruzioni Idrauliche e Stradali Chimentin e C. (avv. Frataccia) c. Ministero Difesa-Aeronautica (avv. Stato Albisinni).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Appalti di opere militari - Ordini di servizio del direttore dei lavori - « Osservazioni » dell'appaltatore - Termine di decadenza - Applicabilità alle « riserve » dell'appaltatore - Esclusione - Differenza fra « osservazioni » e « riserve ».**

(r. d. 17 marzo 1932, n. 366, art. 17).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Appalti di opere militari - Ordini di servizio del direttore dei lavori - Ordine di sospensione dei lavori - Onere della riserva immediata - Presupposto necessario - Verbale di sospensione e ripresa dei lavori.**

(r. d. 17 marzo 1932, n. 366, art. 34).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Svolgimento del rapporto - Onere della riserva immediata - Presupposto necessario - Regolare formazione del documento contabile nel quale la riserva**

**deve essere iscritta - Mancanza - Procrastinazione dell'onere di proposizione della riserva - Sussiste.**

(r. d. 3 maggio 1895, n. 350, artt. 23, 36, 37 e 54; r. d. 17 marzo 1932, n. 365, artt. 41, 57; r. d. 17 marzo 1932, n. 366, art. 33).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Appalti di opere militari - Mancata verbalizzazione della sospensione dei lavori ordinata dall'Amministrazione e della successiva ripresa dei lavori medesimi - Riserve dell'appaltatore investenti l'andamento generale dei lavori - Momento e sede di formulazione e di conferma - Verbale di ultimazione dei lavori e conto finale.**

(r. d. 17 marzo 1932, n. 365, artt. 69, 87; r. d. 17 marzo 1932, n. 366, art. 41).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Potere discrezionale dell'Amministrazione committente di ordinare la sospensione dei lavori per proprie « esigenze » - Presupposti e limiti.**

(r. d. 3 maggio 1895, n. 350, art. 16; r. d. 17 marzo 1932, n. 366, art. 34).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Svolgimento del rapporto - Difficoltà di esecuzione derivanti da cause preesistenti geologiche, idriche e « simili » non previste dalle parti - Notevole, maggiore onerosità della prestazione dell'appaltatore - Diritto dell'appaltatore ad un « equo compenso » - Concetto di causa preesistente, non prevista dalle parti, rilevante ai fini dell'indennizzo - Fattispecie.**

(c. c., art. 1664, comma secondo; r. d. 3 maggio 1895, n. 350, artt. 21, 22).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Svolgimento del rapporto - Riserve dell'appaltatore - Onere di chiarezza - Sussiste.**

(r. d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 54, 107).

*La norma, di cui alla r. d. 17 marzo 1932, n. 366 e successive modificazioni (Condizioni generali per l'appalto dei lavori del Genio Militare), la quale dispone che le « osservazioni » dell'appaltatore contro gli ordini di servizio del Direttore dei lavori vanno proposte motivatamente per iscritto « nel termine di tre giorni dalla data dell'ordine a pena di decadenza », disciplina i rapporti tra la Direzione dei lavori e l'impresa unicamente per quanto attiene al buon andamento e alla condotta tecnica dei lavori, senza riferimento a situazioni e contestazioni che possano incidere sull'aspetto patrimoniale del rapporto, epperò non attiene alla disciplina delle riserve in senso tecnico (1).*

---

(1) Che le contestazioni fra il direttore dei lavori e l'appaltatore possano comportare « un onere a carico dell'Amministrazione » è, tuttavia,



co, l'art. 17  
considerato  
oltre al franco  
disciplinare, sta-  
rio, in attuazione  
vedere alle espro-  
non solo il livello di  
d'emergenza, la zona

propriazione, come risulta  
ite, è di n. 248,56 o di  
perciò a quota inferiore alla  
nato ad essere sommerso nel  
visione dei quali l'Amministra-  
autele.  
le spese seguono la soccomben-

braio 1968, n. 5 (Roma) - Pres. Ben-  
chelli - Società Italiana Nuove Costruzioni  
Chienentini e C. (avv. Frataccia) c. Ministero  
(avv. Stato Albisinni).

di opere pubbliche - Appalti di opere militari -  
vizio del direttore dei lavori - « Osservazioni » del-  
- Termine di decadenza - Applicabilità alle « riserve »  
atore - Esclusione - Differenza fra « osservazioni » e

Appalto di opere pubbliche - Appalti di opere militari -  
dini di servizio del direttore dei lavori - Ordine di sospensione  
dei lavori - Onere della riserva immediata - Presupposto neces-  
sario - Verbale di sospensione e ripresa dei lavori.  
(r. d. 17 marzo 1932, n. 366, art. 17).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Svolgimento del rapporto -  
Onere della riserva immediata - Presupposto necessario - Rego-  
lare formazione del documento contabile nel quale la riserva

recitate Condizioni generali per l'appalto  
gli ordini del Direttore dei lavori di  
simi non sono atti idonei a far sorgere  
e della riserva da parte dell'impresa  
po, altresì, la redazione del ver-  
lavori, verbale che è sede neces-  
seguenze patrimoniali derivanti

el corso di svolgimento del  
presupposto la regolare for-  
na deve essere iscritta, in  
da parte dell'appaltatore  
successivo documento,

l. 25 maggio 1895,  
me e risoluzione  
legata con quella  
la amministra-  
1895 cit.). Il  
pupolati dal-  
fr., per lo  
ma terzo,  
n. 365.  
fatti »)  
Sui  
e e  
li-

te  
1955-  
ed., 1964,  
1960, I, 271,

Ministero dei lavori  
clusiva delle riserve è il  
naggio 1967, in questa Ras-  
altresi il carattere formale della  
mette equipollenti: cfr., sul punto,  
66, in questa Rassegna, 1966, I, 477 ed

Nel caso di mancata verbalizzazione della sospensione e della ripresa dei lavori di esecuzione di un'opera militare, disposte dal Direttore dei lavori con ordini di servizio comunicati all'impresa a mezzo lettere alla stessa inviate, le riserve di quest'ultima, in quanto investano l'andamento generale dei lavori inscindibilmente considerato, sono legittimamente formulate in sede di verbale di compimento dei lavori e ribadite in sede di conto finale (4).

Le « esigenze » della Pubblica Amministrazione, che possono legittimare la sospensione dei lavori nei pubblici appalti, sono quelle connesse alla sussistenza di particolari, obiettive circostanze, indipendenti dalla volontà dell'Amministrazione, che determinino la necessità o l'opportunità della sospensione, ai fini del migliore compimento dell'opera. La discrezionalità dell'Amministrazione investe solo l'apprezzamento di queste « ragioni tecniche » e trova in esse il suo limite, superato il quale la sospensione diviene illegittima (5).

Le cause preesistenti, non previste dalle parti, che, determinando difficoltà di esecuzione dell'opera ed un notevole aggravio della prestazione dell'appaltatore, danno a costui diritto ad un « equo compenso », sono indicate dall'art. 1664, comma secondo, c. c. solo a titolo esemplificativo, epperò comprendono non solo cause geologiche e idriche, ma qualunque fatto obiettivo avente uguale efficacia (applicazione al caso di frazionamento nel tempo dell'esecuzione dei lavori in una Base aerea, resosi necessario per le esigenze operative della Base, non previste in contratto) (6).

ivi nota (sub 1). Per gli appalti di opere militari la funzione del registro di contabilità è assoluta dal libretto delle misure (art. 32 Cond. gen. app. lav. G. M.): su questo documento l'appaltatore deve iscrivere riserva, da esplicitare poi entro 10 giorni dalla firma del libretto (art. 33 Cond. cit.; art. 41 Reg. lav. G. M.); le stesse regole valgono per il conto finale ed il certificato di collaudo, con l'avvertenza che l'esplicitazione delle riserve va fatta con apposito « memoriale », da presentarsi nel termine assegnato all'appaltatore (artt. 41 e 42 Cond. cit.; artt. 69, 71 e 87 Reg. lav. G. M. cit.).

(4) Ma, per gli appalti di opere militari, v. art. 87, ult. comma, Reg. lav. G. M. cit.

(5) Cfr. Cass., 15 luglio 1964, n. 1908, *Giust. civ.*, Mass., 1964, 863, sub 2, secondo cui « si applicano le disposizioni del diritto comune e non quelle delle leggi speciali (art. 344 legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865, n. 2248, all. F ed art. 35 del Capitolato generale d'appalto delle opere pubbliche approvato con d. m. 28 maggio 1895), quando la sospensione dei lavori dati in appalto sia determinata da fatti ascrivibili a colpa dell'Amministrazione ».

(6) Richiede, invece, la non prevedibilità all'inizio dei lavori: Lodo Arbitrale, 23 giugno 1960, *Acque, Bon., Costr.*, 1961, 506. Per l'inapplicabilità dello stesso secondo comma dell'art. 1664 c. c. agli appalti di opere pubbliche si è già avvertito che la speciale normativa che li riguarda suf-

*Sussiste, nei pubblici appalti, un onere di chiarezza dell'appaltatore nella formulazione in sede amministrativa delle proprie riserve (cosicchè l'Amministrazione non sia, ad esempio, indotta in ragionevole dubbio, circa la riferibilità di taluna di esse ad altro rapporto, pure pendente fra le stesse parti) (7).*

#### FATTI E SVOLGIMENTO DEL PROCEDIMENTO ARBITRALE

La soc. Impresa Italiana Nuove Costruzioni Idrauliche e Stradali Chiementin e C., corrente in Roma, Via P. Eugenio 89, stipulava in data 14 febbraio 1961 un contratto di cottimo fiduciario, registrato in Roma, Uff. Atti Privati, il 28 marzo 1961 al n. 58181, con il Ministero Difesa-Aeronautica, per l'esecuzione dei lavori di completamento della rete stradale interna e la sistemazione del piazzale antistante l'aviorimessa presso la Base aerea di Pisa, per un importo complessivo, presunto lordo di L. 75.000.000, col rimborso del 29,99 % (cottimo fiduciario n. 7542).

Ai sensi dell'art. 9 del Capitolato allegato al contratto, la società Chiementin e C., con atto notificato all'Amministrazione in data 20 giugno 1966, proponeva domanda di arbitrato, esponendo:

— che la durata dei lavori era prevista dall'art. 2 del Capitolato in 90 giorni, mentre i lavori stessi, iniziati il 28 febbraio 1961, erano stati ultimati solo il 9 dicembre 1961;

— che tale maggiore durata dei lavori era da addebitarsi a fatti dipendenti dall'Amministrazione, che aveva ritardato la presentazione del progetto esecutivo, eseguendo mutamenti nelle modalità di esecuzione delle opere, talchè solo in data 12 agosto 1961 era stato dato il

---

fraga in modo autonomo anche alle esigenze a cui intende sopperire la citata disposizione di diritto comune: v., in argomento, DEL GRECO, *note*, in questa *Rassegna*, 1964, I, 415 e seg.; 1966, I, 226 e seg. (formazione di nuovi prezzi per specie di lavoro non previste in contratto).

(7) Sull'obbligo dell'appaltatore, che abbia firmato con riserva gli atti contabili, di indicare « con precisione le cifre di compenso cui crede aver diritto e le ragioni di ciascuna domanda », v. artt. 54, 64 e 107 r. d. 25 maggio 1895, n. 350; in mancanza di esatta individuazione del *titolo* e della *somma*, la domanda è irricevibile: per applicazioni del principio, v. Lodo Arbitrale, 26 giugno 1949, *Giur. OO.PP.*, 1949, I, 48, *sub E*; Lodo Arbitrale, 23 giugno 1960, *Acque, Bon., Costr.*, 1961, 506. Per il rilievo che le formalità prescritte per la proposizione delle riserve trovano giustificazione in una esigenza di lealtà contrattuale e, segnatamente, di chiarezza, nello interesse pubblico al costante controllo dell'onerosità dell'opera, v. Lodo Arbitrale, 18 maggio 1967, in questa *Rassegna*, 1967, I, 907, *sub 3*, ed *ivi* nota di ulteriori riferimenti.

benessere per l'inizio della pavimentazione del piazzale, peraltro solo parzialmente consegnato;

— che, in particolare, dopo che, in data 19 settembre 1961, era stata eseguita la sistemazione del piazzale stesso per la parte consegnata (parte centrale), la Direzione dei Lavori, con lettera del 20 settembre 1961, aveva ordinato la sospensione dei lavori per un periodo di 28 giorni, onde consentire il transito dei veicoli sulla parte pavimentata, prima di consegnare le altre parti, di metri lineari 50 per lato, che erano state consegnate solo il successivo 16 ottobre;

— che, in sede di verbale di ultimazione dei lavori, redatto il 9 dicembre 1961, la società istante aveva formulato riserva per i maggiori oneri sopportati per forzata inoperosità delle attrezzature in dipendenza del maggior tempo occorso per l'esecuzione di lavori e del conseguente maggiore costo dell'opera di pavimentazione del piazzale, eseguito in tre stadi, per ordine della Direzione dei Lavori, anziché in un solo stadio, come tecnicamente ed economicamente previsto;

— che i lavori erano stati regolarmente collaudati, come da certificato di collaudo in data 11-12 settembre 1964;

— che in data 21 maggio 1966, con foglio 7661 del 20 aprile 1966, la Direzione Generale del Demanio aveva comunicato la reiezione delle riserve.

Tutto ciò premesso, la Società Chiementin e C. proponeva al costituendo Collegio Arbitrale le seguenti domande:

1) se non spettasse alla Società Sincies, Chiementin e C., la somma di L. 12.800.000, per nolo delle attrezzature — forzatamente inattive — elencate nella lettera 12 settembre 1961, durante i 28 giorni di durata dalla sospensione disposta con lettera del 20 settembre 1961;

2) se non spettasse alla stessa società la somma di L. 6.200.000, per maggiore costo dell'opera di pavimentazione dei piazzali eseguiti in tre riprese, impegnandosi 40 giorni in luogo dei 30 previsti e pertanto con maggiore impiego di attrezzature e maestranze;

3) se non spettasse alla società appaltatrice la somma di L. 5.185.642, quale danno indiretto per il mancato pagamento degli acconti in corso d'opera, determinando illiquidi e conseguenti ritardi e obbligazioni penali nei lavori dell'impresa.

In seguito a istanza presentata dall'impresa, le competenti autorità designavano gli arbitri destinati a comporre il collegio, precisamente: il Presidente del Consiglio di Stato, con decreto del 22 ottobre 1966, designava il Consigliere di Stato dott. Domenico Benvenuto;

Il Presidente della Corte di Appello di Roma, con decreto del 29 novembre 1966, designava il Consigliere di detta Corte dott. Mario Franceschelli;

L'Amministrazione della Difesa-Aeronautica, con nota del 14 ottobre 1960, n. 2172, designava il Colonnello Ga.ri. ing. Adriano Crescimanni.

Con verbale del 9 maggio 1967, registrato in Roma il 12 stesso mese al n. 8979 Atti Privati, in Roma gli arbitri designati dichiaravano di accettare l'incarico e si costituivano in Collegio sotto la presidenza del Consigliere di Stato dott. Domenico Benvenuto, stabilendo la sede del Collegio stesso in Roma, Piazza Capo di Ferro, 13 (Palazzo Spada), presso il Consiglio di Stato, e disponendo che il Collegio sarebbe stato coadiuvato, per il ricevimento e la custodia degli atti, del V. Direttore di Segr. del Consiglio di Stato Remo Di Giannantonio, che avrebbe avuto le funzioni di segretario del Collegio stesso.

Dopo di ciò il Collegio Arbitrale, con lo stesso verbale, assegnava alle parti i termini di cui all'art. 57 delle Condizioni generali per l'appalto dei lavori del Genio Militare, approvate con r. decreto 17 marzo 1932, n. 366, per la presentazione di memorie e documenti, e inoltre, delegava al Presidente del Collegio la facoltà di concedere, sull'accordo delle parti, proroghe ai suddetti termini, sempre che dalle parti stesse, fosse consentito una congrua proroga per la pronuncia del lodo.

L'Avvocatura dello Stato, nella prima memoria, deduceva che le prime 2 domande dell'Impresa erano inammissibili e infondate. Inammissibili, perchè l'Impresa non aveva formulato alcuna eccezione o riserva all'ordine di servizio con il quale la Direzione dei Lavori aveva ordinato le modalità di esecuzione delle opere; infondate, perchè l'Impresa era a conoscenza, fin da quando aveva assunto i lavori, che necessariamente la pavimentazione dei piazzali doveva essere eseguita frazionatamente, per le caratteristiche stesse dei lavori.

La terza domanda era anch'essa inammissibile, perchè avanzata per la prima volta nel giudizio arbitrale, senza avere prima formato oggetto di alcuna riserva tempestivamente articolata nel corso dei lavori, nè alla firma del certificato finale o del certificato di collaudo, ed era comunque infondata, perchè, a norma dell'art. 46 delle Condizioni generali per l'appalto dei lavori del Genio Militare, gli eventuali ritardi del pagamento degli acconti o del saldo danno diritto esclusivamente a percepire l'interesse semplice annuo del 5 % per tutto il periodo del ritardo.

La deducente Avvocatura concludeva perchè, in via principale, si dichiarassero inammissibili le proposte domande e, in via subordinata, si rigettassero perchè infondate, ponendosi a carico della Impresa istante le spese del giudizio nonchè quelle per il funzionamento del Collegio Arbitrale. Essa produceva un fascicolo di atti.

Nella sua prima memoria, l'Impresa, a sua volta, svolgeva i motivi a fondamento delle domande proposte nell'istanza di arbitrato,

soffermandosi in modo particolare sull'esposizione delle modalità di esecuzione dei lavori e dei ritardi, causati agli stessi dagli interventi dell'Amministrazione, sia per le consegne parziali dei piazzali, sia per il fatto che l'Amministrazione stessa aveva, dopo molte esitazioni, ordinato la demolizione della preesistente pavimentazione dei piazzali e la sua sostituzione con solettone dello spessore di cm. 25 anziché di cm 15, come inizialmente previsto, sia per l'ordine di sospensione impartito nel settembre 1961, per la durata di 28 giorni, riguardo ai lavori di pavimentazione del piazzale stesso. Precisava, inoltre, che non aveva ricevuto acconti, sebbene previsti dall'art. 8 del Capitolato annesso al contratto per ogni quantità di prestazione superiore a 15 milioni di lire e indicava i danni subiti in conseguenza di tale omissione, avendo dovuto l'Impresa lavorare sulla base di crediti onerosi delle Casse di Risparmio.

Con la seconda memoria, l'Impresa contestava la pretesa legittimità delle disposte sospensioni e interruzioni dei lavori, deducendo l'infondatezza delle eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato circa la inammissibilità delle prime due domande per omessa tempestiva riserva; soggiungeva, in ordine alla 3<sup>a</sup> domanda, concernente il mancato versamento degli acconti, di aver sollevato la relativa riserva in sede di verbale di collaudo, esplicandola poi nell'istanza del 21 settembre 1964; precisava che il maggior danno, conseguente e tale omesso versamento, era risarcibile ai sensi dell'art. 1224 c. c.

L'Avvocatura dello Stato, con la seconda memoria, mentre più diffusamente illustrava i motivi a sostegno delle sue eccezioni di inammissibilità ed infondatezza delle domande dell'Impresa, in via subordinata deduceva che la sospensione disposta dalla Direzione dei lavori con ordine del 29 settembre 1961 era durata solo fino all'11 ottobre successivo e che quindi la durata della sospensione stessa era di giorni 22 e non di giorni 28.

Contestata, pure, la quantità e qualità del macchinario che l'Impresa aveva denunciato come impiegato nei lavori del piazzale, assumeva che, sempre in via subordinata, si sarebbero potuti riconoscere alla Impresa stessa, per i 22 giorni di sospensione, L. 106.000 al giorno, e quindi complessivamente L. 2.332.000. Quanto alla terza domanda, dopo aver ribadito l'eccezione di improponibilità, in via subordinata ne deduceva l'infondatezza anche sul riflesso che l'Impresa aveva a suo tempo rinunciato all'emissione degli accordi.

L'Avvocatura depositava vari atti e documenti.

Il 27 ottobre 1967 aveva luogo la discussione orale della causa, in esito alla quale il Collegio pronunziava, sotto la stessa data, ordinanza, con cui disponeva che l'Amministrazione depositasse i prezziari concernenti i tipi di macchine per i quali era controversia e il giornale

del Direttore dei lavori, e facultava, altresì, le parti a produrre gli atti e i documenti ritenuti utili nel loro interesse.

L'Avvocatura dello Stato esibiva il giornale del Direttore dei lavori, relativo alla esecuzione del conto « de quo », nonchè copia della nota dell'Amministrazione provinciale di Pisa n. 466 del 22 settembre 1964, nella quale sono indicati i prezzi risultanti a quell'ufficio per l'impiego di talune macchine, per l'anno 1961. L'Impresa esibiva, in una con allegata tariffa, copia di contratto di cottimo fiduciario relativo a lavori assunti dall'Impresa con la stessa Amministrazione, in Padova, in periodo coevo a quello di cui alla presente vertenza, nonchè una stima elaborata dalla Azienda rappresentanze industriali — studio tecnico — relativamente ai costi fissi e di esercizio per le macchine finitrici BLAW-KNOX.

Con dichiarazione resa per iscritto dalle parti ai sensi dell'art. 820, ultimo comma, c.p.c., il termine per la pronuncia del lodo era prorogato al 5 dicembre 1967.

Successivamente, era prorogato al 5 marzo 1968, ai sensi del secondo comma del citato articolo, in seguito all'ordinanza istruttoria sopra richiamata.

#### MOTIVI DELLA PRONUNCIA ARBITRALE:

1) In ordine alla prima domanda, concernente l'immobilizzo delle attrezzature e mezzi d'opera durante il periodo di sospensione disposto dal Direttore dei lavori per la durata di 28 giorni a partire dal 20 settembre 1961, nonchè in ordine alla seconda domanda, concernente il maggior costo dei lavori per esecuzione frazionata avvenuta in arco di tempo superiore al previsto, l'Avvocatura dello Stato deduce che esse sono inammissibili in quanto intempestive, perchè l'Impresa non impugnò entro i tre giorni previsti dall'art. 17, comma 2°, delle « Condizioni generali per l'appalto dei lavori del Genio Militare », approvate con D. M. n. 366 del 1932, gli ordini di servizio, con i quali il Direttore dei lavori, rispettivamente in data 9 ottobre 1961 e 16 ottobre 1961, disponeva, con il primo, l'inizio dei lavori per il rifacimento dei lastroni della parte ovest del piazzale, e, con il secondo, l'inizio dei lavori della parte est del piazzale stesso.

Il quadro della sollevata eccezione va, in realtà, completato con il richiamo all'ordine di servizio del 20 settembre 1961, esibito dall'Impresa, con il quale il Direttore dei lavori disponeva la sospensione dei lavori di sistemazione dei piazzali per un periodo di 28 giorni a partire dalla data dello ordine stesso: i tre ordini di servizio, infatti, integrano, in punto di fatto, la situazione invocata dall'Impresa con le due domande sopra ricordate, in quanto attengono sia alla sospen-

sione, sia alla esecuzione frazionata dell'opera. Il Collegio ritiene che l'eccezione non sia fondata.

Già potrebbe osservarsi, al riguardo, che l'Amministrazione, col respingere, mediante l'atto ministeriale del 20 aprile 1966, le riserve formulate a suo tempo dall'Impresa e attinenti alle 2 suddette domande, era addivenuta all'esame del merito di esse, ponendo in essere, così, una determinazione, che è da reputarsi incompatibile con la volontà di avvalersi della decadenza per intempestività delle riserve stesse.

A parte ciò, è da rilevarsi che non esattamente vien richiamata quella parte dell'articolo 17, in cui si dispone, a proposito degli ordini di servizio, che le « osservazioni » contro di essi vanno proposte, a pena di decadenza, entro 3 giorni. Tale parte dell'articolo, invero, disciplina i rapporti tra la Direzione dei lavori e l'Impresa unicamente per quanto attiene al buon andamento e alla condotta tecnica dei lavori in genere. Gli ordini di servizio del Direttore sono considerati in questo ambito e senza riferimento a situazioni e contestazioni che possano incidere sull'aspetto patrimoniale del rapporto (sotto il profilo di aggravio finanziario per l'appaltatore) e sul merito della relativa, eventuale vertenza. Si tratta di provvedimenti meramente ordinatori, che possono dare luogo, in caso di « osservazioni » da parte dell'appaltatore, a una contestazione incidentale che è risolta dalle « superiori autorità » con provvedimento anch'esso di carattere puramente ordinatorio, che, a somiglianza di quello previsto dall'art. 23 del regolamento di cui al r. d. 25 maggio 1895, n. 350, ha influenza (come è stato ritenuto anche in dottrina) ai fini dell'ulteriore condotta dai lavori, ma non incide sul merito della controversia di carattere patrimoniale, che dovesse successivamente sorgere tra le parti. Finché si rimane in questo caso, si è fuori del regime proprio delle riserve.

« Osservazione » di cui all'art. 17, comma 2, non è, quindi, « sedes » di riserva in senso tecnico (cioè di riserve o domande attinenti ai rapporti patrimoniali), onde la mancata proposizione, nel termine di 3 giorni ivi previsto, di dette osservazioni non precludeva la facoltà di sollevare le riserve nella sede per queste valevole.

Vi è tuttavia — è da soggiungere — un'ipotesi particolare, in cui gli ordini della Direzione dei Lavori fanno sorgere l'onere immediato di formulazione di vere e proprie riserve. Questa ipotesi ricorre quando detti ordini abbiano per contenuto specifico la sospensione e la conseguente ripresa dei lavori e siano sussumibili, a causa di tale contenuto, sotto la previsione dell'art. 34, cpv., delle precitate Condizioni generali per l'appalto dei lavori del Genio Militare, norma che prescrive che « di ogni sospensione e della conseguente ripresa dei lavori viene redatto processo verbale sul quale l'appaltatore può esprimere riserva da svilupparsi nei termini e nei modi indicati al precedente articolo 33 ». In relazione alla testè citata disposizione, si



potrebbe dire che, nella specie, gli ordini impartiti dal Direttore dei lavori — atteso il loro sostanziale contenuto — siano da configurare come ordini di sospensione e di ripresa dei lavori e, quindi, come atti idonei a far sorgere l'onere immediato di formulazione delle riserve.

Senonchè, è da obiettare al riguardo che, premessa e presupposto dell'onere di riserve è la redazione del verbale di sospensione e ripresa di lavori, verbale che è « sedes » necessaria delle riserve concernenti le conseguenze patrimoniali derivanti dalla sospensione e ripresa stesse.

In tanto, quindi, sorge l'onere della riserva, in quanto si rediga il processo verbale. Tale conclusione, del resto, è in armonia con un principio già consolidato in materia di appalti di opere di competenza del Ministero dei LL. PP., avendo la dottrina e la giurisprudenza ritenuto — in relazione a tali appalti — che l'onere della riserva, nel corso dello svolgimento del rapporto di appalto, ha per presupposto la regolare formazione dei relativi documenti e si gradua in relazione a ciò che da questi risulta e che, in mancanza di una regolare documentazione da parte dell'Amministrazione, si ha una procrastinazione della possibilità di proposizione delle riserve. Per analoghe ragioni è da dirsi che, quando la legge, come nel caso disciplinato dal ricordato art. 36 delle citate Condizioni generali del 1932, prevede la formulazione di un atto formale, nel quale debbono essere inserite le riserve, la mancata formulazione di tale atto comporta di per se stesso la procrastinazione dell'onere di proposizione della riserva al momento della formazione di quel successivo atto, nel quale possono essere inserite le riserve stesse.

Nella specie, non solo non risulta che siano stati redatti i processi verbali previsti dal citato articolo 34, e comunque non si deduce la loro avvenuta formazione, ma sembra doversi escludere che essi siano stati formati in occasione delle sospensioni dei lavori, in quanto dalla documentazione esibita, sia dall'Amministrazione che dall'Impresa, risulta che gli ordini di sospensione e di ripresa dei lavori furono impartiti con semplici comunicazioni del Direttore dei lavori (lettere del Direttore dei lavori del 20 settembre 1961 prot. 2344/402; 9 ottobre 1961, n. prot. 2605/402; 16 ottobre 1961, n. prot. 2670/402). Pertanto, essendo mancata la « sedes » necessaria delle riserve, al momento della emanazione degli ordini di servizio da parte del Direttore dei lavori, non si è verificata alcuna decadenza a carico della Impresa dal diritto di proporre le riserve, relative a quegli ordini, nelle successive sedi consentite.

Circa l'individuazione di quale, tra queste successive sedi, fosse quella, in cui, nella specie, l'Impresa dovesse formulare le sue riserve (punto, questo, che l'Amministrazione, fidente nella insuperabilità della pregiudiziale ex art. 17, comma 2°, non ha espressamente trattato, tranne che, marginalmente, a pag. 10 della sua seconda memoria, ove

è contenuto un brevissimo cenno, riguardante, del resto, una parte soltanto della seconda domanda), è da dirsi che le riserve di che trattasi — investendo l'andamento generale dei lavori inscindibilmente considerato (andamento, le cui incidenze sfavorevoli per l'Impresa, d'altronde, non potevano essere organicamente rilevate se non all'esito del ciclo di lavoro) — legittimamente sono state formulate in sede di verbale di compimento dei lavori (9 dicembre 1961) e integralmente ribadite in sede di conto finale.

L'eccezione di inammissibilità per tardività delle riserve attinenti alla prima ed alla seconda domanda dell'Impresa deve, quindi, essere disattesa.

2) Quanto al merito delle due prime domande, è da premettere che i lavori eseguiti dalla Impresa Chiementin, in forza del contratto in discussione, consistevano in opere di completamento della rete stradale interna e nel rifacimento dei piazzali in calcestruzzo anti-stanti alle 2 autorimesse adibite ad officina per riparazione degli aerei da trasporto, nell'aeroporto di Pisa. Ciò premesso, l'Avvocatura dello Stato eccepisce che nessuna doglianza può elevare l'Impresa per il modo in cui si svolsero i lavori e, in particolare, per le avvenute sospensioni e frazionamenti nell'esecuzione dell'opera, perchè « l'Impresa non poteva certo ritenere, pur nel silenzio del contratto, che nell'importante Base aerea di Pisa si fermasse l'attività aerea, per consentire l'espletamento dei lavori indicati, in definitiva di modesta entità ».

« Non era assolutamente immaginabile — prosegue la difesa dell'Amministrazione — che una Base aerea restasse praticamente paralizzata nella propria attività operativa. La situazione era, peraltro, ben nota all'Impresa Chiementin, la quale da molti anni esegue lavori per l'Amministrazione militare in quasi tutte le Basi aeree italiane. La Base aerea di Pisa era in piena attività al momento della gara e dell'inizio dei lavori, per cui l'Impresa era tenuta a prevedere, pur nel silenzio del contratto, che le modalità di esecuzione del lavoro doversero essere condizionate all'esercizio del volo ». Osserva il Collegio che, per ripetuta ammissione della stessa Avvocatura, il contratto dedotto in giudizio non contiene alcun cenno da cui possa desumersi una qualsiasi previsione delle parti circa la eventualità di ripetute sospensioni dei lavori e frazionamenti di essi in vista delle necessità operative della Base. Parrebbe che l'eccezione della difesa dell'Amministrazione intenda prospettare una ipotesi di presupposto bilaterale avente appunto tale oggetto.

La presupposizione sembrerebbe qui invocata non già nel senso, più consueto, di elemento implicito, da cui dipenderebbe la validità e l'operatività del contratto, ma in un senso alquanto diverso, di cui

pur si parla in tema di presupposizione, nell'ambito vago ed elastico della quale vengono non di rado sussunte figure e casi i più diversi. Più precisamente, essa sarebbe invocata nel senso di sostenere l'esistenza di una implicita riserva dell'Amministrazione — nota alla controparte e da questa condivisa — volta a subordinare l'andamento dei lavori alla eventualità che le officine, antistanti ai piazzali, dovessero di frequente accogliere, per riparazioni, aeromobili della Base, e, quindi, all'eventualità di continui transiti di aerei sui piazzali stessi.

Si tratta, in sostanza, di un problema di interpretazione integrativa, consistente nel vedere se, malgrado la formulazione lacunosa del contratto (ammessa — ripetesi — dalla stessa difesa dell'Amministrazione), debba tuttavia, facendosi leva sul contenuto logico generale del contratto, ritenersi formata una comune intenzione delle parti in ordine alla subordinazione dell'andamento dei lavori a detta eventualità. Al riguardo, il Collegio osserva che, giusta una clausola espressa del contratto, la quale assume il valore di indice di particolare rilievo ai fini dell'individuazione della linea direttiva generale che ha informato nella specie il comune intento delle parti, i lavori del contratto in questione (che comprendevano, si noti, anche il completamento della rete stradale interna, oltre alla sistemazione dei suddetti piazzali) dovevano essere compiuti, a scanso di penalità, nel termine di 90 giorni, compresi, tra quelli utili, anche i di festivi.

Ora, la particolare funzione di detta clausola e la previsione di un termine piuttosto breve in rapporto all'entità dei lavori male si conciliano con l'idea che, al momento della conclusione del contratto, si sia formato un comune accordo, nel senso di stabilire la possibilità di un ritmo di lavoro, caratterizzato da ripetute e prolungate sospensioni e da conseguenti esecuzioni frazionate, rimessa alla mera discrezione dell'Amministrazione e influenzata non già da esigenze tecniche inerenti ai lavori, ma da ragioni del tutto estranee alla buona condotta dei lavori stessi.

Il suesposto assunto dell'Avvocatura va, quindi, disatteso.

Dopo aver escluso che si sia formato una implicita intesa comune nel senso voluto dalla difesa dell'Amministrazione, è da rilevarsi che i fatti dedotti dall'Impresa debbono essere vagliati secondo i principi vigenti in materia di sospensione dei lavori nei pubblici appalti, con riferimento alle conseguenze d'ordine patrimoniale.

È costante indirizzo dottrinale e giurisprudenziale in materia, che le esigenze della Pubblica Amministrazione, che possono legittimare la sospensione dei lavori nei pubblici appalti, sono quelle connesse alla sussistenza di particolari esigenze tecniche, che determinano la necessità di tali sospensioni, o la loro opportunità, sempre « ai fini del migliore compimento dell'opera ». La discrezionalità dell'Amministrazione investe solo l'apprezzamento di queste ragioni tecniche e trova in

esse il suo limite, superato il quale la sospensione diventa illegittima. Pertanto, sorge responsabilità dell'Amministrazione, quando la sospensione dipende non da tali fattori tecnici, ma da fatti propri dell'Amministrazione stessa, cioè da sue esigenze interne ed estranee alla buona esecuzione dell'opera. In particolare, si è ritenuta illegittima la sospensione resasi necessaria per ovviare a negligenze dell'Amministrazione o a mancate predisposizioni di misure e di accorgimenti che essa aveva l'onere di adottare.

Pertanto, fuori delle ipotesi di sospensione anzi dette, fuori dalle ipotesi, cioè, di sospensioni determinate da esigenze proprie della buona esecuzione dell'opera, il comportamento dell'Amministrazione non può considerarsi legittimo e ne impegna quindi la responsabilità per i danni che subisce l'appaltatore, sempre che, si intende, la sospensione non sia determinata da fatti obiettivi, indipendenti dalla volontà dell'Amministrazione stessa (Cass., 15 luglio 1964, n. 1908). Nella specie, le sospensioni dei lavori furono determinate, come si è ricordato, da esigenze che nessun rapporto avevano con il buon svolgimento dei lavori stessi, cioè da esigenze interne dell'Amministrazione e del tutto estranee alla finalità di garantire la buona esecuzione dell'opera. Le dedotte necessità operative della Base aerea, se erano prevedibili per l'Amministrazione, non lo erano per l'appaltatore e comunque non furono previste nel contratto. Pertanto, incombeva all'Amministrazione effettuare le idonee predisposizioni in vista di una buona e continuativa esecuzione dell'opera, ma, anche prescindendo dalla valutazione di una colpa dell'Amministrazione, la fattispecie concreta va considerata alla stregua dell'aggravio notevole della prestazione dell'appaltatore per cause in concreto non previste, anche se astrattamente prevedibili, di cui al secondo comma dell'art. 1664 c. c. È noto che in questi sensi esiste un costante orientamento giurisprudenziale e dottrinale, che estende il concetto, riferito dalla norma citata a sole cause naturali, a qualunque fatto obiettivo, non previsto dai contraenti. Tale estensione dei fatti indicati dalla norma è giustificata dalla considerazione che essi, nella norma stessa, sono citati a titolo esplicativo, e quindi non escludono fatti di altra natura, ma aventi eguale efficacia (« e simili ») di aggravare la prestazione dell'appaltatore. D'altra parte, si ricorda anche che nella relazione ministeriale al codice civile questi fatti aggravanti erano definiti come cause « obiettive » aventi la conseguenza anzidetta.

All'Impresa deve, pertanto, essere riconosciuto il diritto alla rifu-  
sione dei maggiori oneri a suo carico determinati dal periodo di sospen-  
sione dei lavori e dalla maggiore durata dei lavori stessi per l'avvenuto  
frazionamento. Su tale criterio di indennizzo non sorge controversia  
tra le parti: anzi, esso è implicitamente accettato dall'Avvocatura dello

Stato, come risulta dalla concreta formulazione che essa dà alla sua subordinata istanza di liquidazione entro il limite indicato nella seconda memoria difensiva.

3) Per la determinazione del « quantum debeatur » debbono essere tenuti presenti tre elementi: a) la durata effettiva della sospensione dei lavori e la maggior durata dei lavori stessi per effetto della esecuzione frazionata; b) la qualità e quantità del macchinario impiegato, nonchè il numero degli operai occupati; c) il costo del macchinario e della mano d'opera.

In ordine al primo elemento, risulta che la durata effettiva della sospensione dei lavori, conseguente all'ordine di servizio del 20 settembre 1961, fu non già di 28 giorni, come farebbe ritenere il testo dell'ordine stesso e come assume l'Impresa, bensì di 22 giorni, come con fondamento sostiene l'Avvocatura dello Stato. Infatti, i lavori, sospesi il 20 settembre, furono ripresi a partire dal 12-10 successivo, come da ordine di servizio del Direttore dei lavori in data 9 ottobre 1961 (all. 8 atti Avvocatura). Tale data trova piena conferma nel giornale del Direttore dei lavori, da cui risulta che, in effetti, tale ordine di servizio ebbe pratica esecuzione e che i lavori furono ripresi il giorno 12-10. Pertanto, la durata della sospensione deve valutarsi in giorni 22.

Quanto alla maggiore durata dei lavori di pavimentazione del piazzale, per effetto del frazionamento del lavoro, essa è indicata dall'Impresa in giorni 10, sostenendosi che i lavori effettivi durarono 40 giorni in luogo dei 30 preventivati come sufficienti nell'ipotesi di esecuzione compiuta senza interruzione. Poichè è pacifico e dimostrato che tali lavori furono effettuati in tre riprese; poichè la difesa dell'Amministrazione non contesta l'assunto dell'Impresa circa la maggiore durata dei lavori in conseguenza del loro frazionamento; poichè la durata complessiva di detto lavoro è certificata dal giornale del Direttore dei lavori; poichè, infine, la normale esperienza conforta la tesi che una esecuzione frazionata comporta necessariamente un maggiore impiego di tempo nel compimento dell'opera, può considerarsi fondata l'affermazione dell'Impresa circa la predetta, maggiore durata dei lavori stessi per giorni 10.

In ordine al secondo elemento, e per quanto concerne il macchinario impiegato, l'Impresa, nella nota esplicativa delle riserve, formava il seguente elenco: 1 compressore ad aria; 1 ruspa Wender 120 HP; 2 rulli compressori; 1 spanditrice; 1 vibratore; 4 motopale; 3 betoniere; 1 autobotte Fiat 643; 3 autotreni Fiat 680.

Nella ipotesi subordinata, la difesa dell'Amministrazione ammette l'impiego di un compressore; della spanditrice; del vibratore; ammette,

inoltre, l'impiego di 2 betoniere e 2 motopale; non ammette il restante macchinario.

Si osserva, per la parte del macchinario contestata: a) che non si può ammettere l'impiego della ruspa, e ciò in relazione alla natura ed entità dei lavori, trattandosi di piazzali già pavimentati a cemento, e non comportando i relativi lavori ampi movimenti di terra, ai quali, del resto, nella misura necessaria, hanno provveduto le motopale, il cui impiego non apparirebbe giustificato, ove si fosse impiegata la ruspa; b) 2 rulli compressori appaiono eccedere le esigenze dell'opera (i piazzali si estendono complessivamente per circa 200 metri di lunghezza), rispetto alle quali si ravvisa adeguato e giustificato l'impiego di un solo rullo; c) del pari eccessivo appare il numero denunziato di 4 motopale, che, sempre in rapporto all'entità ed alla natura dei lavori, possono determinarsi nel numero di 2, come ammesso dall'Avvocatura dello Stato; d) certamente eccedente le normali esigenze dei lavori stessi è da considerarsi il numero di 3 betoniere, apparendo sufficienti 2 di tali macchine, secondo l'avviso espresso dalla difesa dell'Amministrazione; e) la presenza dell'autobotte può, invece, considerarsi giustificata, data l'esigenza di irrorazione ripetuta delle gettate di cemento; f) quanto, infine, al numero degli automezzi impiegati, appare congruo quello di 2 autocarri, certamente sufficienti al trasporto dei materiali.

Concludendo, il Collegio ritiene dimostrato l'impiego del seguente macchinario: un compressore ad aria; un rullo compressore; una spanditrice; un vibratore; due motopale; due betoniere; un'autobotte; due autocarri.

Quanto al numero degli operai occupati durante i 10 giorni di maggiore durata dei lavori (2<sup>o</sup> domanda), l'affermazione della Impresa circa il numero di 40 unità non trova riscontro negli atti, dai quali risulta invece (v. giornale del Direttore dei lavori) che nel periodo per cui è controversia furono occupati da un massimo di 30 ad un minimo di 20 unità e che l'organico medio effettivo si può valutare in 25 unità giornaliere.

In ordine alla valutazione del costo del macchinario, il Collegio dispone dei seguenti elementi: 1) le affermazioni dell'Impresa; 2) le indicazioni dell'Avvocatura dello Stato in ordine a talune delle macchine; 3) la lettera 22 settembre 1964 dell'Amministrazione provinciale di Pisa, esibita dalla difesa dell'Amministrazione; 4) copia, esibita dall'Impresa, del contratto stipulato tra questa e l'Amministrazione dell'Aeronautica militare, per lavori da eseguirsi presso l'Aeroporto di Padova, in data 13 settembre 1961, con relativa tariffa; 5) un parere tecnico dell'Azienda rappresentanze industriali, studio tecnico, esibito dalla Impresa, circa il costo giornaliero di una macchina finitrice Blaw-

knox. Valutando e comparando criticamente questi diversi dati, si può giungere alle seguenti conclusioni:

a) per il compressore ad aria, appare congruo, avuto riguardo a ogni elemento di giudizio, il costo di L. 10.000 giornaliero, che coincide con quello indicato dall'Avvocatura;

b) per il rullo compressore, appare congruo il costo giornaliero di L. 18.500, ove quanto può desumersi dalla tariffa allegata al citato contratto esibito dall'Impresa venga coordinato con gli altri elementi di giudizio a disposizione del Collegio;

c) per la spanditrice, appare adeguato il costo di L. 32.000 giornaliero, fondato sui dati forniti dallo studio tecnico sopra ricordato, non distanti da quelli indicati dall'Avvocatura (in L. 30.000);

d) per il vibratore, il costo di L. 30.000 appare conforme sia a quanto indicato dall'Impresa, sia alle informazioni fornite dall'Amministrazione provinciale di Pisa;

e) per le motopale, è giustificato, per ognuna di esse, il costo di L. 25.000 al dì, indicato dall'Impresa, che rimane entro i limiti di quanto indicato dall'Amministrazione provinciale di Pisa;

f) per le betoniere, è congruo, per ognuna di esse, il costo di L. 4.000 al dì, quale indicato dall'Amministrazione provinciale di Pisa e dall'Avvocatura e poco inferiore al dato fornito dall'Impresa;

g) per gli autocarri, che si suppongono della portata di circa 35 quintali ognuno, il costo, per ciascuno di essi, può fissarsi in lire 16.000 al dì, tenendo presenti, a un tempo, la tariffa allegata al contratto esibito dall'Impresa ed ogni altro elemento di giudizio;

h) per l'autobotte, mancando elementi ulteriori e diversi di stima, appare congruo lo stesso costo di alcuni degli autocarri, cioè L. 16.000 al dì.

Quanto al costo unitario giornaliero della mano d'opera (punto, questo, che riguarda solo la seconda domanda), la somma di L. 4.000 può essere ammessa, perchè è situata entro i limiti della tariffa allegata allo stesso contratto per cui è controversia.

La somma dei costi unitari così stabiliti, in relazione alla qualità e al numero delle macchine, delle quali si è ammessa la necessità di impiego per i lavori in questione, fornisce l'indicazione della relativa spesa giornaliera dell'Impresa, sia per il periodo di inazione forzata a causa della sospensione, sia per quello di maggiore durata dei lavori. Tale somma ammonta a L. 196.500 al giorno. In relazione al periodo di sospensione, già determinato in giorni 22, si ha una spesa complessiva di L. 4.323.000; e in relazione al ritenuto periodo di maggiore durata dei lavori, già ammesso in giorni 10, si ha una spesa di lire

1.965.000; in totale, L. 6.288.000. Per la mano d'opera, impiegata durante i 10 giorni in più di cui alla 2<sup>a</sup> domanda, si ha una spesa giornaliera, in rapporto alle 25 unità impiegate, di L. 100.000 e quindi una spesa totale, per i 10 giorni predetti, di L. 1.000.000. In complesso, quindi, la maggiore spesa affrontata dall'Impresa, per i titoli di cui alla prima ed alla seconda domanda, ammonta a L. 7.288.000, che l'Amministrazione deve essere condannata a pagare all'impresa Chimentin.

4) Per quanto attiene alla terza domanda, concernente il risarcimento dei danni (L. 5.185.642) per il mancato pagamento di acconti in corso d'opera, l'Avvocatura Generale dello Stato ha pregiudizialmente opposto che essa è inammissibile, in quanto l'Impresa ha avanzato detta domanda per la prima volta in sede arbitrale, senza, quindi, aver formulato alcuna riserva al riguardo nel corso dei lavori, alla firma del conto finale o del certificato di collaudo.

L'Avvocatura soggiunge, in proposito, con la seconda memoria, che è ben vero che l'Impresa appose riserva (generica) sul certificato di collaudo, ma che è altresì vero che essa, ad esplicazione di detta riserva, presentò all'Amministrazione un esposto in data 21 settembre 1964 (documento n. 16 del fascicolo depositato dall'Avvocatura), in cui fece richiamo alla riserva in data 9 dicembre 1961 nonché alla riserva al conto di liquidazione finale presentato in data 13 dicembre 1962, precisando che la richiesta veniva confermata in L. 19 milioni. Tale somma — prosegue l'Avvocatura — corrisponde a quella a suo tempo richiesta in sede di riserve e riguarda esclusivamente i titoli di cui alle odierne prime due richieste di cui alla domanda arbitrale (domanda il cui « petitum » è, appunto, di complessive L. 19 milioni). Non vi è, quindi, dubbio — conclude l'Avvocatura — che la terza domanda di L. 5.185.642 non è stata mai avanzata prima della domanda arbitrale.

A sua volta, l'Impresa, nella seconda memoria, replica che la riserva (generica) apposta è stata successivamente esplicata — nel senso di cui all'attuale terza domanda — « con la istanza diretta alla Amministrazione in data 21 settembre 1964 » (documento I del 2<sup>o</sup> fascicolo depositato dall'Impresa stessa).

L'Impresa — il cui atteggiamento tortuoso su questo punto non può dal Collegio non essere stigmatizzato — si è astenuta dal fornire un qualche ragguaglio sulla suddetta istanza di esplicazione di riserva, di cui al « documento I » da essa esibito, e precisamente sul particolare contenuto di essa, preferendo muoversi, dopo l'accenno a detta istanza, nell'ambito del vago e del generico.

Attraverso un attento vaglio del carteggio (non sempre perspicuo e non sempre lineare), il Collegio ritiene che la complessa vicenda — cui si riferisce il contrasto tra le parti sul problema dell'avvenuta



presentazione, o meno, in sede amministrativa, della terza domanda di lire 5.185.652 — debba ricostruirsi nel modo che segue:

L'Impresa, a suo tempo, come chiaramente emerge dal documento n. 12 a firma dell'Impresa stessa, esibito dall'Avvocatura Generale dello Stato, fece presente « di non volere che la Direzione dei lavori emettesse alcun certificato di acconto relativo ai lavori suddetti » (ai lavori, cioè, del cottimo fiduciario n. 7542, che è quello di che trattasi), e ciò fece spiegando il suo interesse a non vedere emessi i mandati d'acconto in corso d'opera.

Memore di tale dichiarazione, l'Impresa non ebbe l'ardire di avanzare alcuna pretesa per interessi e danni conseguenti alla mancata percezione degli acconti in corso d'opera.

In sede di collaudo, il 12 settembre 1964, si limitò a sottoscrivere genericamente con riserva il relativo certificato. Successivamente, inviò al Ministero una lettera, recante la data del 21 settembre 1964, lettera — corrispondente al documento n. 16 esibito dall'Avvocatura Generale dello Stato — con cui, dopo aver dichiarato di volere con essa esplicitare la riserva apposta il 12 settembre 1964 sul certificato di collaudo, soggiungeva che tale esplicitazione consisteva nel confermare le riserve a suo tempo presentate in occasione del verbale di ultimazione dei lavori e in sede di conto finale.

Allegava a tal fine copia degli atti in data 16 dicembre 1961 e 13 dicembre 1962, con cui aveva sviluppato le riserve fatte in sede di ultimazione di lavoro e di conto finale: atti che riguardano, come ha esattamente notato l'Avvocatura dello Stato, soltanto le prime due delle domande avanzate in questa sede arbitrale, come del resto emerge anche dalla parte finale di detta lettera del 21 settembre 1964, in cui è detto chiarissimamente che la richiesta dell'Impresa era quindi confermata in L. 19 milioni. Senonchè, inspiegabilmente, l'Impresa trasmise, nello stesso giorno 21 settembre 1964, un'altra istanza — quella contenuta nel documento I del 2° fascicolo depositato dall'Impresa — in cui, senza alcun riferimento all'altra istanza in pari data, faceva cenno anche della somma di L. 5.185.612.

A titolo di spiegazione di ciò, l'Impresa adduceva che, essendosi trovata a corto di quattrini in seguito alla mancata percezione degli acconti in corso d'opera (ai quali essa aveva rinunciato), era incorsa in ritardo nell'esecuzione dei quasi contestuali lavori relativi — si noti — a un diverso contratto con la stessa Amministrazione (cottimo fiduciario n. 7541) e che per tale ritardo si era vista applicare una penale, appunto, di L. 5.185.612.

Questa istanza era corredata da ulteriore notazione stilata in modo sfumato e ambiguo, tanto da prestarsi a ingenerare allora nella destinataria Amministrazione — ed ora negli Arbitri — il ragionevole convincimento che l'istanza stessa fosse sostanzialmente diretta, non

tanto ad avanzare un'ulteriore pretesa in ordine al contratto di che trattasi (cottimo fiduciario n. 7542), quanto a prospettare, « nell'occasione », un altro argomento ritenuto idoneo a stimolare l'Amministrazione a accordare la disapplicazione della penale di L. 5.185.612 irrogata per il ritardo occorso nel ben diverso rapporto contrattuale di cui al cottimo fiduciario n. 7541.

Tale convincimento, dell'Amministrazione allora e degli Arbitri, ora, è giustificato anche dal duplice rilievo che, da un canto, con domanda 21 settembre 1964, di cui al documento n. 16 esibito dalla Avvocatura, l'Impresa aveva inequivocabilmente mostrato di voler esaurire l'ambito delle sue richieste, e che, dall'altra, non era pensabile che l'indicazione della somma di L. 5.185.612 si riferisse alla pretesa per danni conseguenti a quella mancata corresponsione di acconti in corso d'opera a cui l'Impresa stessa aveva rinunciato.

Una riprova, ove occorresse, della rilevata tendenza dell'Impresa a sollevare, « in occasione » della trattazione dei problemi dell'un rapporto contrattuale, questione pertinente all'altro rapporto contrattuale, quasi nuovo, si desume proprio dal documento « L » (nota 14 ottobre 1964 della 2ª Reg. Aerea) esibito dall'Impresa stessa.

Non senza aver prima rilevato che nella soggetta materia domina l'onere di chiarezza (si che l'Impresa ha l'onere di formulare, in sede amministrativa, le sue pretese in modo lineare, senza ingenerare ragionevole dubbio circa la riferibilità di taluna di esse ad altro rapporto), è da dirsi, conclusivamente, che delle 2 istanze in data 21 settembre 1964: a) l'una, quella cioè di cui al documento 16 del fascicolo dell'Avvocatura dello Stato, si riferiva al cottimo fiduciario di che trattasi e intendeva esaurire l'ambito delle domande relative a tale cottimo (come è stato ragionevolmente ritenuto dall'Amministrazione, che, nella determinazione di rigetto del 20 aprile 1966, si è, evidentemente, riferita alle sole riserve per complessive lire 19 milioni); b) mentre l'altra, quella cioè di cui al documento I dell'Impresa, mirava, secondo una ragionevole interpretazione, a prospettare, sia pure con argomentazioni non consuete, un ulteriore argomento ai fini della disapplicazione della penale di L. 5.185.612 irrogata per ritardo nell'esecuzione del diverso rapporto contrattuale di cui al cottimo fiduciario n. 7541.

La pretesa di L. 5.185.612, in quanto pretesa specificatamente e direttamente riferita al rapporto contrattuale di che trattasi (cottimo fiduciario n. 7542), deve, quindi, essere qualificata come domanda nuova, dedotta per la prima volta in questa sede.

Essa deve, pertanto, essere dichiarata improponibile, stante che, giusta quanto si desume dal disposto degli artt. 50 e 51 delle Condizioni generali per l'appalto dei lavori del Genio Militare, non sono ammis-

ale  
 vori  
 (ai  
 ne trat-  
 i mandati

l'ardire di  
 anti alla man-  
 to a sottoscrivere  
 cessivamente, invio  
 mbre 1964, lettera —  
 l'Avvocatura Generale  
 di volere con essa espli-  
 64 sul certificato di col-  
 consisteva nel confermare  
 occasione del verbale di ulti-

male.  
 tti in data 16 dicembre 1961 e  
 sviluppato le riserve fatte in sede  
 o finale: atti che riguardano, come  
 tura dello Stato, soltanto le prime  
 questa sede arbitrale, come del resto  
 e di detta lettera del 21 settembre 1964,  
 i. Senonchè, inspiegabilmente, l'impresa tra-  
 no 21 settembre 1964, un'altra istanza —  
 documento I del 2° fascicolo depositato dal-  
 senza alcun riferimento all'altra istanza —  
 anche della somma di L. 5.185.612.  
 spiegazione di ciò, l'impresa adduceva che, essendosi  
 di quattrini in seguito alla mancata percezione degli  
 o d'opera (ai quali essa aveva rinunciato), era incorsa  
 all'esecuzione del contratto con la stessa Amministrazione (cottimo  
 n. 7541) e che per tale ritardo si era vista applicare una  
 appunto, di L. 5.185.612.  
 uesta istanza era corredata da ulteriore notazione stilata in modo  
 ato a ambiguo, tanto da prestarsi a ingenerare allora nella desti-  
 aria Amministrazione — ed ora negli Arbitri — il ragionevole  
 invincimento che l'istanza stessa fosse sostanzialmente diretta, non

trale domandè che non risultino, in modo sicuro,  
 te all'esame dell'Amministrazione.

Collegio dall'esaminare il merito della 3<sup>a</sup> do-  
 avanzata, e, quindi, dal rilevare quale fonda-  
 re la pretesa dell'Impresa di essere comunque  
 enze, a cui, col suo atto di rinuncia a  
 so d'opera, essa stessa aveva dato causa.

le spese, esse vanno ripartite in rela-  
 che vede parzialmente accolte due  
 presa e dichiarata improponibile la

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 5 gennaio 1968, n. 4163; Pres. Mon-  
giardo; Rel. Manca-Bitti; P. M. conf., Ric. Graziosi.

**Procedimento penale - Istruzione - Istruzione sommaria - Chiusu-  
ra - Proscioglimento - Applicazione della norma che impone  
il deposito degli atti in cancelleria - Obbligatorietà.**

*L'art. 372 cod. proc. pen. che prescrive il deposito degli atti in can-  
celleria alla chiusura dell'istruzione formale e la notificazione a pena  
di nullità ex art. 185 n. 3 cod. proc. pen. del relativo avviso, trova appli-  
cazione anche all'istruzione sommaria che si concluda con la richiesta  
di proscioglimento da parte del P. M. Ciò perchè, pur non essendo  
espressamente richiamata l'anzidetta norma nell'art. 395 cod. proc. pen.,  
l'art. 392 stesso codice sancisce l'osservanza, nella istruzione sommaria,  
delle norme stabilite per l'istruzione formale: norme fra le quali indub-  
biamente rientra quella di cui all'art. 372 cod. proc. pen. costitutiva di  
diritti soggettivi tra le parti (1).*

---

**In tema di diritti della difesa: l'art. 372 c.p.p.  
e il deposito degli atti nell'istruttoria sommaria**

(1) Dopo le affermazioni della Corte Costituzionali sull'applicabilità anche all'istruttoria sommaria delle disposizioni degli artt. 304 *bis*, *ter* e *quater*, poste a garanzia del diritto di difesa dell'imputato, questa è la prima sentenza pubblicata (la sentenza 26 settembre 1967, n. 3787, Sez. V, *Cerciello*, è inedita) che ha affrontato il problema dell'applicabilità della norma di cui all'art. 372 c. p. p. all'istruzione sommaria che si conclude con la richiesta di proscioglimento e per questo merita di essere segnalata, tanto più che la Cassazione, pur giungendo alla stessa conclusione delle sue meno recenti decisioni, motiva in maniera conforme alle sopraggiunte affermazioni della Corte Costituzionale. In passato, quelle sentenze della Suprema Corte favorevoli all'estensione all'istruzione sommaria della norma che impone il deposito degli atti, erano motivate in base ad una equi-parazione fra i due tipi di istruttoria: si affermava cioè che quando il P. M. che aveva proceduto all'istruttoria sommaria richiedeva a norma dell'art. 395 c. p. p., al giudice istruttore di pronunciare sentenza di non doversi procedere, si verificava una situazione identica a quella dell'istruzione formale, vale a dire la chiusura dell'istruzione con un atto giudiziale (sentenza). L'obbligo quindi di consentire all'imputato l'esplicazione

della propria difesa derivava, secondo quell'assunto, non già da un riconoscimento di una pari ampiezza del diritto di difendersi nelle due forme di istruttoria, che avrebbe imposto in entrambi i casi l'applicabilità dell'art. 372 c. p. p., ma da una trasformazione, nell'ipotesi prevista dall'articolo 395, dell'istruttoria sommaria in formale (v. infatti: CONSO, *L'articolo 372 c. p. p. e l'istruzione sommaria*, in *Riv. dir. proc. pen.* 1957, 1035; Cass. 10 maggio 1961, in *Cass. Pen. Massimario Annotato*, 1961, 862; 7 marzo 1941 in *Giust. Pen.* 1942, IV, c. 205 n. 76; 22 settembre 1964, *ivi*, 1965, 183; 6 marzo 1963, *ivi*, 1964, 267).

Ciò equivaleva, in via di principio, ad affermare che nell'istruzione sommaria il diritto dell'imputato alla difesa trovava una minor ampiezza che nell'istruzione formale, quasi fosse un po' meno essenziale e un po' meno inviolabile, senza contare che, ostando alla perfetta identificazione delle due forme di istruttoria la lettera dell'art. 395 c. p. p., la giurisprudenza prevalente si era orientata in senso contrario. Infatti, il primo comma dell'art. 395, affermando espressamente « il giudice istruttore, se applica tali richieste — di proscioglimento del P. M. — pronuncia sentenza con cui dichiara di non doversi procedere, *altrimenti disporre con ordinanza che l'istruzione sia proseguita in via formale contro tutti gli imputati* », sembra escludere che possa parlarsi di trasformazione dell'istruttoria da sommaria in formale per la mera richiesta al giudice istruttore, poichè solo nell'ipotesi di dissenso con il P. M. quella trasformazione si verifica (v., nel senso di escludere l'applicabilità dell'art. 372: Cass. 25 luglio 1956 in *Riv. dir. proc. pen.* 1957, 1035; 18 febbraio 1955, in *Giust. Pen.* 1956, III, c. 255; Trib. scepr. mil. 16 giugno 1959 in *Giust. Pen.* 1960, III, c. 301; Cass. 7 novembre 1947 in *Riv. Pen.* 1948, 90).

Se perciò, nonostante la richiesta del P. M. al giudice istruttore, la istruzione restava, fino a questo momento e anche oltre quando il secondo accoglieva la richiesta del primo, istruzione sommaria e se a quest'ultima non si dovevano e non si potevano applicare, secondo una ben nota giurisprudenza ristrettiva, le garanzie a difesa dei diritti dell'imputato (v. per tutte Cass. S. U. 17 maggio 1958 in *Giust. Pen.* 1958, III, 676) coerentemente si affermava l'inapplicabilità dell'art. 372. Vi era bensì un'attenta dottrina la quale, così come affermava l'estensibilità all'istruttoria sommaria delle norme introdotte dalla novella del 1955 (art. 304 bis, ter e quater), sosteneva anche l'applicabilità dell'art. 372, in quanto indispensabile alla difesa dell'imputato, estendendo quindi alla violazione di tale norma la sanzione di cui all'art. 185 n. 3 c. p. p. (VANNINI, *Manuale Dir. Proc. Pen.* 1963, 214; RANIERI, *L'intervento della difesa nell'istruzione sommaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1958, 25; FOSCHINI, *L'istruzione sommaria*, *ivi*, 1959, 1115; CORDERO, *La riforma dell'istruzione penale*, *ivi*, 1963, 714; LEONE, *Lineamenti dir. proc. pen.*, 1956, 369; VASSALLI, *Sul diritto di difesa giudiziaria nell'istruzione penale*, in *Scritti giuridici in onore della CEDAM*, 1953, II, 577), ma è stata una dottrina destinata a ben scarso successo innanzi ai giudici, specie dopo la presa di posizione contraria della Suprema Corte di Cassazione (*citata*), fino al 7 aprile 1964, quando il Tribunale di Varese rimise per la prima volta gli atti alla Corte Costituzionale per la pronuncia sulla costituzionalità dell'art. 392 c. p. p. concernente l'applicabilità all'istruttoria sommaria delle norme stabilite per l'istruzione formale a garanzia dei diritti della difesa (v. l'ordinanza del Tribunale di Varese in *Giur. Cost.*, 1964, 365 e la sentenza, interpretativa, della Corte Costituzionale 19 febbraio 1965, n. 11, *ivi*, 1965, 85) la quale ritenne che l'art. 392 c. p. p. non ostacolava l'applicabilità degli artt. 304

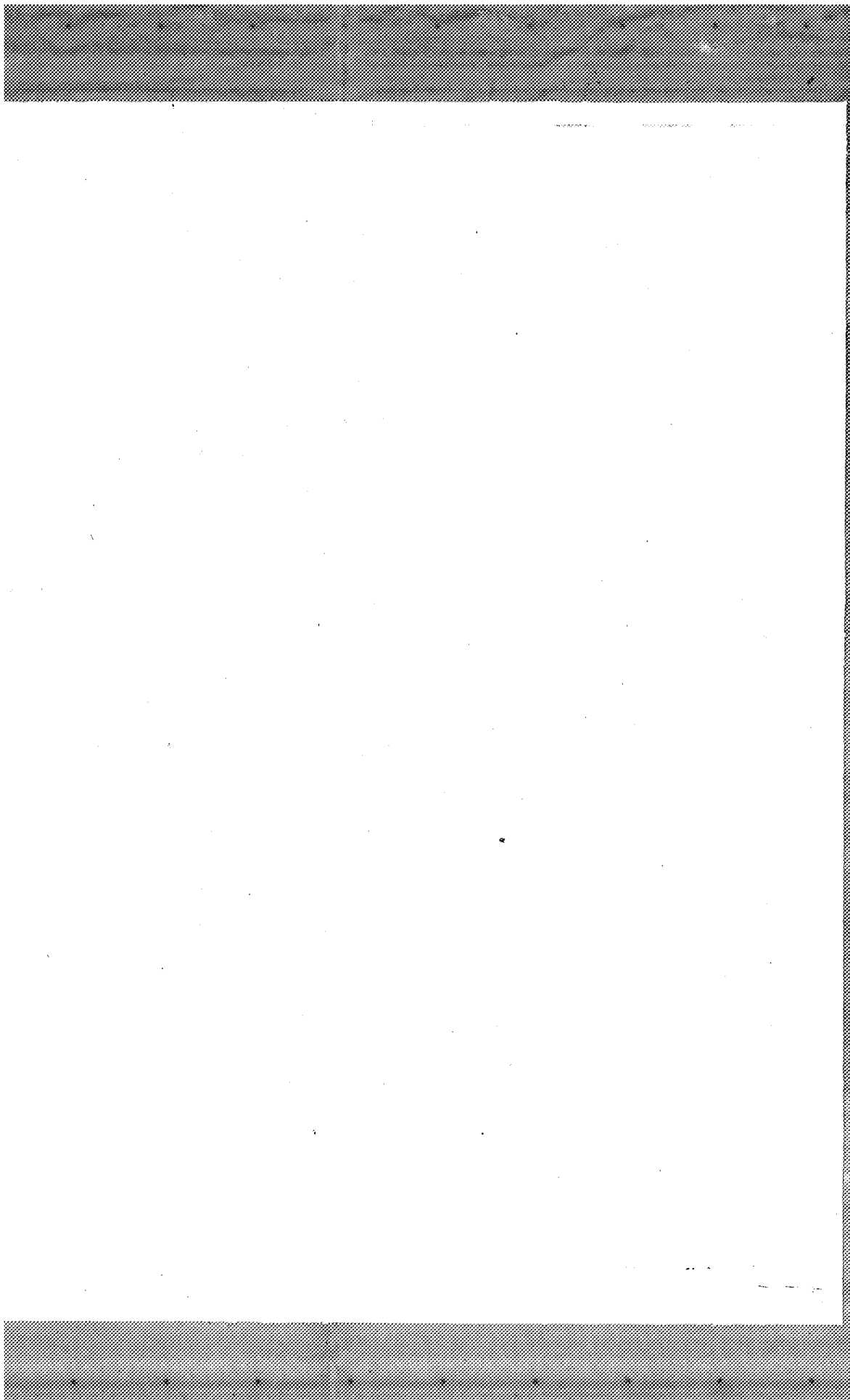
*bis, ter e quater* all'istruzione sommaria. Successivamente, con sentenza 16 giugno 1965, n. 52 in *Giur. Cost.*, 1965, 699, la Corte Cost. constatato che la giurisprudenza della magistratura ordinaria continuava a interpretare restrittivamente l'art. 392 c. p. p. e perciò a ritenere inapplicabile alla sommaria le garanzie della difesa previste nell'istruttoria formale, dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui, estendendo all'istruzione sommaria le norme stabilite per l'istruzione formale solo « in quanto sono applicabili », autorizzava ad escludere che anche nell'istruzione sommaria dovessero trovare applicazione le disposizioni degli artt. 304 ecc. poste a garanzie del diritto di difesa).

Tanto poco, prima della pronuncia della Corte Costituzionale, si avvertiva l'esigenza di pari estensione del diritto di difesa dell'imputato nei due riti istruttori, che taluni fra coloro che ritenevano applicabile lo art. 372 c. p. p. all'istruzione sommaria sostenevano che l'inosservanza delle disposizioni di questa norma non fosse sanzionata di nullità (v. MANZINI, Trattato dir. proc. pen. IV, 245), mentre, come s'è detto, altri e parte della giurisprudenza ritenevano inapplicabile l'art. 372 c. p. p., ma per considerazioni che prescindevano dalla esigenza di tutela del diritto di difesa « in ogni stato e grado del procedimento » e che anzi partivano implicitamente da un presupposto che era accettabile solo prima dell'emanazione della Costituzione: la quasi inesistenza della difesa nell'istruttoria sommaria. Ciò comportava una claudicante applicazione della norma (il Conso, *op. cit.*, infatti escludeva l'applicabilità dell'art. 372 c. p. p. all'istruzione pretorile) e l'esclusione della sanzione della nullità per la sua violazione.

Evidentemente questo indirizzo giurisprudenziale, ancorato a schemi precostituzionali e ispirato a principi diversi da quelli introdotti, nel processo penale, dalla Costituzione e dalla riforma del 1955, era destinato a cadere, soprattutto dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 392 c. p. p.. Se infatti è vero che l'inciso « in quanto applicabili » contenuto nel primo comma di questo articolo non è stato *come tale* eliminato dall'ordinamento, (non sono infatti applicabili, ad esempio, nella istruzione sommaria le norme che presuppongono un rapporto di cui siano contemporaneamente parti il P. M. e il giudice istruttore, nè quelle che si riferiscono ad istituti tipici ed esclusivi dell'istruzione formale, come la chiusura della medesima), è anche vero che, in virtù della pronuncia n. 52 del 1965 della Corte Costituzionale l'art. 392 deve considerarsi illegittimo in tutte quelle sue parti idealmente scindibili che permettono al magistrato di non estendere all'istruzione sommaria disposizioni dell'istruzione formale preordinate ad attuare principi costituzionali (così il CONSO, *La doppia pronuncia sulle garanzie della difesa nell'istruzione sommaria: struttura ed efficacia* in *Giur. Cost.*, 1965, 1129; v. anche VASSALLI, *La vicenda dell'istruzione sommaria dinnanzi alla Corte Costituzionale*, *ivi* 1088) e non c'è dubbio che il diritto di difesa, tutelato nell'istruzione formale dell'art. 372, rientri fra quei principi. Quindi la caduta della norma dell'art. 392 nella sua interpretazione anticostituzionale, lasciando in vita l'altra norma deducibile in via alternativa, nell'interpretazione cioè estensiva, ha operato in maniera determinante sul nuovo atteggiamento giurisprudenziale.

PAOLO DI TARSIA di BELMONTE

PARTE SECONDA





# QUESTIONI

## PER UNA NUOVA DISCIPLINA DEL CONTENZIOSO DEI PUBBLICI APPALTI

1. — Sopite, ormai, se non proprio superate, le accese polemiche che, or sono pochi anni, furono suscitate dalle riforme della disciplina del contenzioso introdotte nel nuovo Capitolato Generale dei Lavori Pubblici (d. p. r. 16 luglio 1962, n. 1063), ci sembra sia giunto il momento per un approfondito riesame dell'importante materia, al fine di valutare adeguatamente il sistema attuale e le prospettive di un suo eventuale superamento.

E questo riesame, al quale le brevi osservazioni che seguono vogliono offrire un primo, sommario contributo, non può non partire da un'esatta individuazione delle esigenze obiettive, alle quali la disciplina del contenzioso degli appalti pubblici si deve adeguare.

È ben noto che l'appalto pubblico presenta aspetti peculiari, tali da imporre, sul piano sostanziale e, di riflesso, anche su quello processuale, una disciplina speciale, nettamente differenziata da quella dell'appalto privato. L'elemento caratterizzante fondamentale, al quale tutti gli altri possono ricondursi, è rappresentato dalla posizione strumentale che è propria dell'appalto pubblico rispetto alla realizzazione di rilevanti finalità di interesse generale.

L'opera appaltata (sia essa o non un'*opera pubblica* in senso stretto) costituisce sempre lo strumento per la soddisfazione di un'interesse pubblico. E da ciò consegue l'esigenza di attribuire all'Amministrazione appaltante, titolare di quell'interesse, un ampio potere di controllo sullo svolgimento dell'opera e sulla sua costante rispondenza alle esigenze per le quali era stata progettata; nonchè tutta una serie di penetranti poteri di intervento per modificare, se necessario nell'interesse pubblico, l'oggetto del contratto o, addirittura, per risolvere il contratto stesso, ove esso si riveli non più utile per la realizzazione di quell'interesse.

Questa esigenza fondamentale, di assicurare il costante adeguamento dell'opera appaltata al fine pubblico perseguito, spiega e giustifica tutta una serie di istituti caratteristici dell'appalto pubblico, dai poteri del Direttore dei lavori allo *jus variandi* dell'Amministrazione, alla facoltà di risolvere il contratto nei modi previsti dall'art. 345 della legge sui lavori pubblici.

Ad essa, poi, si affianca e si collega l'altra fondamentale esigenza di un continuo ed efficace controllo della *spesa*. Come occorre garantire la costante rispondenza dell'opera appaltata all'interesse pubblico attuale, così, d'altro lato, è indispensabile assicurare che ad essa corrisponda un'esposizione finanziaria sempre contenuta nei limiti dello stanziamento originario, eventualmente integrato nei modi prescritti dalle leggi di contabilità.

Da ciò deriva la necessità di una rigorosa registrazione di tutti i fatti idonei a produrre spesa, affinchè sia sempre possibile il controllo della sufficienza dei mezzi stanziati e l'eventuale adozione di tempestive misure (integrazione dei fondi o risoluzione del contratto). Ed anche le pretese a maggiori compensi dell'appaltatore non possono assolutamente

sfuggire a questa esigenza, dovendosi sempre tradurre in *riserve* tempestivamente inserite negli atti contabili.

Assicurare la rispondenza tecnica dell'opera appaltata al fine pubblico perseguito e assicurare il rispetto dei predisposti limiti di spesa costituiscono, dunque, le esigenze di fondo che informano di sè la speciale disciplina sostanziale dell'appalto pubblico.

2. — Anche nella disciplina del contenzioso non possono, ovviamente, non riflettersi i rilevati aspetti peculiari dei pubblici appalti.

La considerazione del preminente interesse pubblico dell'opera appaltata si traduce, anzitutto, nell'esigenza di assicurare, nella risoluzione delle controversie fra l'Amministrazione e l'appaltatore, la piena ed esatta applicazione della rigorosa e inderogabile normativa sostanziale, dettata appunto al fine di assicurare il soddisfacimento di quell'interesse e di garantire il necessario controllo dell'impegno del pubblico denaro.

D'altro lato, l'accertamento dei fatti in contestazione e la loro valutazione, anche in relazione all'interesse pubblico e, più in generale, alla *ratio* che informa le norme sostanziali, richiede, molte volte, l'applicazione di criteri tecnici rispondenti alle particolarità della materia. E ciò si traduce nell'esigenza di assicurare nel giudice un'adeguata competenza tecnica ed una sufficiente « sensibilità » alle particolarità della materia.

Nei suoi termini essenziali, il problema del contenzioso degli appalti pubblici si risolve, quindi, nel problema del contemperamento di queste diverse esigenze: adeguata valutazione degli aspetti tecnici delle controversie e rigorosa applicazione delle norme sostanziali.

E questo contemperamento deve attuarsi, fundamentalmente, nella scelta del giudice e nella disciplina delle impugnazioni. L'una e l'altra devono assicurare l'applicazione della legge, evitando il sovrapporsi ad essa di mutevoli e soggettivi criteri di equità, pur assicurando una sufficiente considerazione dell'elemento tecnico della materia.

3. — La soluzione del problema, in passato, fu cercata attraverso la strada della clausola compromissoria e dell'arbitrato. Quasi tutti i Capitolati Generali, sull'esempio di quello dei Lavori Pubblici del 1895, rendevano obbligatorio il deferimento di tutte le controversie ad un Collegio arbitrale composto di giuristi e di tecnici e dichiaravano inimpugnabile il lodo.

La ragione di tale sistema veniva indicata, soprattutto, nell'esigenza di assicurare la competenza tanto giuridica che tecnica del Collegio giudicante.

Sotto questo aspetto, la preoccupazione di assicurare quel contemperamento di esigenze di cui sopra abbiamo parlato era certamente presente e sentita. Ma il contemperamento stesso veniva, poi, reso del tutto precario dalla norma che, dichiarando il lodo inimpugnabile, lo sottraeva ad ogni controllo di legittimità. In tal modo, veniva a mancare ogni garanzia di una uniforme e costante applicazione della normativa sostanziale.

L'esperienza ha ampiamente mostrato questo fondamentale difetto del vecchio sistema, che ha consentito il formarsi, attraverso il consolidamento di massime di decisione del tutto svincolate dalla legge, di un vero e proprio diritto onorario, ispirato a volte a principi completamente opposti a quelli che informano le norme scritte. Basterà, in proposito,

ricordare le ben note affermazioni della giurisprudenza arbitrale in tema di esclusione, in tutta una serie di ipotesi, della decadenza dell'appaltatore per mancata tempestiva iscrizione delle riserve negli atti contabili: è innegabile che la rigorosa normativa sostanziale, ispirata a esigenze di tutela dell'interesse pubblico e di controllo della spesa, venne, attraverso quella giurisprudenza, del tutto superata e, anzi, addirittura rovesciata.

A questa critica, ne vanno aggiunte, poi, altre, che si appuntano, in generale, al sistema degli arbitrati obbligatori; sistema per molte ragioni inaccettabile, come ben seppe mettere in rilievo il Mortara in pagine che conservano ancora tutta la loro freschezza e attualità (1).

4. — Il superamento del sistema dell'arbitrato obbligatorio e del lodo impugnabile, che conduceva fatalmente alla completa obliterazione della fondamentale esigenza di assicurare l'applicazione piena e coerente della legge, costituisce merito innegabile del nuovo Capitolato Generale dei Lavori Pubblici.

L'arbitrato, in base a questo Capitolato, non è più obbligatorio, ma facoltativo. L'attore è libero di adire il Giudice ordinario in luogo degli arbitri; e parimenti il convenuto, di fronte alla domanda di arbitrato dell'attore, ha facoltà di escludere la competenza arbitrale (art. 47).

Il lodo, poi, è assoggettato a tutte le impugnazioni previste dal codice di procedura civile, compresa, quindi, l'azione di nullità per violazione di regole di diritto (art. 51).

Il nuovo sistema, se valutato comparativamente al vecchio sistema dell'arbitrato obbligatorio, non può non riscuotere piena approvazione.

Non occorre insistere sull'impugnabilità del lodo, che, oltre ad essere evidentemente necessaria per garantire l'effettiva applicazione della legge, è imposta da fondamentali principi, non derogabili dalle norme del Capitolato.

Ed è chiaro che, ferma l'illimitata impugnabilità della decisione, non potrebbe assolutamente giustificarsi la conservazione di un sistema (quello dell'obbligatorietà generale dell'arbitrato), che si risolverebbe in una inspiegabile sottrazione del solo primo grado di cognizione al Giudice ordinario, per attribuirlo ad un Giudice arbitrale unico per tutto il territorio nazionale.

Soltanto per le vertenze che comportino la risoluzione di questioni di fatto e di carattere tecnico, il giudizio (normalmente definitivo) di un Collegio arbitrale al quale partecipino anche membri forniti di competenza tecnica può presentarsi come effettivamente utile.

In tutti gli altri casi, invece, il ricorso al giudizio arbitrale si risolverebbe in una ingiustificabile rinuncia alle garanzie che innegabilmente offre il giudice togato ove si tratti di risolvere questioni di carattere giuridico; oltre che nell'abbandono dei notevoli vantaggi del decentramento territoriale del giudice di primo grado e in un aggravio notevolissimo delle spese. Senza contare, poi, che il lodo arbitrale, com'è noto, non è soggetto ad impugnazioni devolutive e che, quindi, la denuncia di un errore di diritto, per quanto marginale e limitato ad una singola questione, porta sempre alla rescissione totale della decisione, con la conseguente necessità di riprendere interamente da capo il giudizio.

(1) Cfr.: MORTARA, Commentario, vol. III, Milano 1905, pagg. 95 e segg..

L'applicazione corretta e razionale del sistema del nuovo Capitolato Generale suppone, perciò, la distinzione delle controversie fra Amministrazione e appaltatori in due grandi gruppi: uno, delle controversie d'indole *giuridica*; e l'altro, delle controversie d'indole *tecnica*. Per le prime, la scelta facoltativa del giudice deve logicamente cadere sul Tribunale ordinario; per le seconde, sul Collegio arbitrale.

Teoricamente, sembrerebbe raggiunta la contemporanea e piena soddisfazione delle esigenze di fondo del contenzioso dei pubblici appalti. In pratica, però, il sistema non può non apparire suscettibile di critica.

E la ragione è evidente: la netta distinzione delle controversie in giuridiche e tecniche si manifesta, il più delle volte, impossibile. Di regola, infatti, questioni giuridiche (di interpretazione della legge o del contratto) e tecniche si intrecciano in maniera indissolubile, tanto che, non di rado, appare anche arduo stabilire quale sia l'aspetto prevalente della lite.

La soluzione rappresentata da due giudici — uno istituzionalmente chiamato a risolvere le questioni di diritto e l'altro chiamato a risolvere le questioni di fatto e di carattere tecnico — non può apparire, quindi, pienamente appagante.

Ciò non significa, peraltro, che sia auspicabile un ritorno all'antico. Il sistema della competenza alternativa facoltativa fra Giudice ordinario e arbitri, se pure in maniera imperfetta, tiene conto tanto dell'esigenza di una rigorosa applicazione della legge, quanto di quella di una adeguata competenza del giudice chiamato a risolvere problemi tecnici; ed in ciò si manifesta definitivamente superiore al soprassato (e, del resto, inammissibile) (1) sistema dell'arbitrato obbligatorio e del lodo inimpugnabile, che trascurava completamente, nei fatti, la prima e fondamentale esigenza di un giudizio rigorosamente ancorati alla legge scritta.

5. — Una soluzione pienamente soddisfacente dovrebbe, quindi, prevedere un giudice unico per tutte le vertenze in materia di appalti pubblici (qualunque sia l'Amministrazione appaltante e qualunque sia la natura delle questioni controverse). La composizione di quest'organo giudicante dovrebbe, poi, garantire, da un lato, l'adeguato accertamento dei fatti e la loro corretta valutazione tecnica (senza ni necessario tramite del consulente tecnico) e, dall'altro, l'assoluto rispetto e la coerente applicazione della disciplina sostanziale dettata dalla legge. Quest'ultima garanzia dovrebbe trovare conferma e rafforzamento nel sistema delle impugnazioni, articolato in un appello devolutivo e nel ricorso al supremo giudice di legittimità.

Esclusa, ovviamente, la creazione di una giurisdizione speciale (vietata dall'art. 102 della Costituzione), l'appagamento delle esposte esigenze non può che trovarsi nell'alveo della giurisdizione ordinaria, e, precisamente, in quelle *sezioni specializzate*, che il Costituente ha previsto proprio per sopperire, nel rispetto del fondamentale principio dell'unità di giurisdizione, alle particolari necessità di rapporti nei quali l'elemento

---

(1) Inammissibile, per le ragioni addotte dalla Corte dei Conti nella nota risoluzione della Sez. di Controllo del 25 ottobre 1956, che, rifiutando la registrazione del decreto di approvazione del nuovo Capitolato Generale dei LL. PP. nella sua prima stesura (che ancora prevedeva l'arbitrato obbligatorio), aprì la strada alla riforma del contenzioso attuata nel testo definitivamente approvato con d. P. R. 16 luglio 1962, n. 1063.

tecnico, come appunto negli appalti pubblici, assume un particolare rilievo.

L'arbitrato obbligatorio, esattamente come le giurisdizioni speciali, può giustificarsi soltanto in base ad una supposta maggiore aderenza a certi particolari profili sociali o tecnici di materie che, appunto in relazione a tali profili, si sottraggono alla disciplina del diritto comune. Ma si tratta di una giustificazione estremamente discutibile sul piano astratto e, comunque, ispirata a criteri decisamente rifiutati dalla nostra Costituzione, la quale, affermando nettamente il principio dell'unità della giurisdizione, ha respinto ogni sopravvalutazione delle peculiari esigenze connesse con l'indole di determinati gruppi di rapporti e di controversie. Allo stesso modo come il Costituente ha senz'altro escluso che a quelle esigenze possa pensarsi di sopperire mediante l'istituzione di giurisdizioni speciali, così deve ritenersi — al di là di formalistiche distinzioni, che non toccano la sostanziale identità del fenomeno — che anche il sistema degli arbitrati obbligatori sia ormai definitivamente superato, perchè in contrasto con i principi fondamentali accolti nel nuovo ordinamento costituzionale.

Le particolarità della materia dei pubblici appalti possono, quindi, trovare pieno riconoscimento, in accordo con i principi della Costituzione, nel deferimento delle controversie ad una sezione specializzata degli organi giudiziari ordinari, nella quale sia prevista la partecipazione di elementi tecnici estranei alla Magistratura.

Questa soluzione riteniamo non possa non apparire pienamente appagante rispetto a tutte le effettive esigenze poste dall'obiettivo atteggiarsi della materia, nel pieno rispetto dei principi direttivi fondamentali tracciati dalla Costituzione.

La garanzia dell'imparziale e rigorosa applicazione della legge sarebbe fornita dall'inserimento dell'organo giudicante nel sistema della giurisdizione ordinaria, dalla sua prevalente composizione mediante magistrati togati, da un corretto sistema di impugnazioni *ordinarie* e *devolutive*. La sensibilità alle particolari esigenze della materia e la costante presenza di una competenza adeguata alla soluzione delle questioni di fatto e di valutazione tecnica sarebbe, d'altro canto, assicurata, in giusti limiti e senza dannosi eccessi, dalla presenza, nel Collegio, dell'elemento tecnico.

L'intrinseca razionalità della soluzione accennata ci sembra non possa importi, alla lunga, in sede di generale revisione della disciplina della materia.

6. — Volendo, poi, rendere concreta e puntuale la proposta, diremmo che non occorre neppure istituire una nuova sezione specializzata e regolare *ex novo* la sua composizione e la procedura dinanzi ad essa, ben potendosi, invece, utilizzare organi, come i Tribunali delle Acque, che una lunga e felice esperienza indica come particolarmente adatti a conoscere anche delle controversie in materia di appalti pubblici (1).

---

(1) Questa estensione della competenza dei Tribunali delle Acque venne già proposta dall'Avvocato Generale dello Stato Salvatore Scoca nell'introduzione alla Relazione su: *I giudizi di costituzionalità e il contenzioso dello Stato negli anni 1956-1960*, Vol. I, pag. XXXII e seg.

La natura dei Tribunali Regionali delle Acque, quali organi della giurisdizione ordinaria, è ormai, com'è noto, del tutto pacifica in giurisprudenza.

L'istituzione dei Tribunali delle Acque, com'è noto, fu dovuta alla considerazione di esigenze che corrispondono pienamente a quelle che obiettivamente si pongono nella materia degli appalti pubblici. Come rilevava il Villa nella Relazione della Commissione ministeriale per la riforma della legge sulle derivazioni d'acque pubbliche (aprile 1916), la necessità di istituire un giudice specializzato delle acque nasceva dalla *natura prevalentemente tecnica* delle questioni in materia. Il magistrato ordinario non avrebbe potuto risolverle senza l'ausilio di periti, difficilmente provvisti, essi stessi, della speciale competenza occorrente. Un giudice specializzato, invece, per mezzo dei suoi stessi componenti avrebbe potuto esaurire le necessarie indagini, così dal lato giuridico come da quello tecnico, e rapidamente risolvere le contestazioni.

Sono considerazioni, come si vede, che ben potrebbero ripetersi, nella sostanza, anche per gli appalti pubblici. E se si tien conto dell'ottima prova offerta in pratica dai Tribunali delle Acque, che hanno realizzato pienamente i fini per i quali furono istituiti, l'estensione della loro competenza alla materia dei lavori pubblici non può non apparire quanto mai logica ed opportuna. Del tutto adeguata anche alle particolari esigenze di questa materia sembrano, infatti, sia la composizione dei Tribunali, che le regole di procedura dettate dal t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775. Qualche marginale adattamento potrebbe, forse, apparire necessario, ma, nel complesso, non ci sembra si possa negare la piena rispondenza di questo giudice specializzato alle esigenze di fondo degli appalti pubblici.

LA REDAZIONE

## RASSEGNA DI DOTTRINA

---

C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968, pagg. 382.

Nel recensire su questa *Rassegna* (v. annata 1966, II, 140) la voce « *Esecuzione dell'atto amministrativo* » dello stesso A. (pubblicata nel XV volume della « *Enciclopedia del Diritto* ») sottolineavamo che i pregi maggiori del lavoro dovevano considerarsi l'organicità e razionalità della trattazione, l'esemplare chiarezza espositiva e la completezza, veramente preziosa, dei dati bibliografici.

Gli stessi pregi, ancor più evidenziati dal maggior respiro dell'opera, si ritrovano tutti in questo recentissimo libro del C. che ha, altresì, il merito di colmare una vera e propria lacuna nella letteratura costituzionalistica italiana, ricca, com'è noto, di studi sui *diritti di libertà* ma oltremodo scarsa in materia di *doveri pubblici individuali*. L'argomento trattato è di interesse notevole, e non solo per il cultore di diritto. Il rapporto *autorità-libertà*, nel cui ambito si pongono i diritti ed i doveri pubblici individuali, rappresenta l'aspetto più delicato di ogni struttura statale e costituisce, in un certo senso, la essenza stessa di un ordinamento costituzionale. Esso è un vero e proprio banco di prova per saggiare la democraticità delle più progredite forme di Stato ed è evidente, pertanto, che ogni indagine diretta ad illuminarne le linee non può non interessare tutt'intera la generalità dei consociati.

Un'aperta nota di consenso dobbiamo esprimere per lo spirito con il quale l'A. si accinge a condurre la sua indagine sul delicato argomento. Significativamente, infatti, egli mette in luce, nel primo capitolo del libro, che la stessa posposizione, nel dettato costituzionale, dei *doveri pubblici individuali* ai *diritti di libertà* ha un valore squisitamente ed inequivocabilmente *politico*, mirando a sottolineare il maggior rilievo del principio di *libertà* in rapporto a quello di *autorità*. Si tratta di una precisazione quanto mai opportuna dal momento che residui dell'*autoritarismo* del passato regime continuano a sopravvivere nel nostro ordinamento giuridico in vecchi provvedimenti legislativi di cui forse non sempre si coglie la contrarietà, in senso globale se non in relazione a specifiche norme, ai nuovi principi introdotti dalla Carta Costituzionale. Molto incisiva ci sembra, altresì, la critica che l'A. rivolge alla tesi che vede nella previsione costituzionale dei *doveri pubblici individuali* la semplice posizione di un *termine* per il raffronto e la misura dei *diritti pubblici*. Esattamente, a nostro avviso, il C. ritiene che la predetta previsione ha una sua intrinseca necessità, perchè consente di valutare meglio le linee del regime politico che con una data Carta Costituzionale s'intende instaurare.

Ricco di osservazioni acute, sempre calzanti, si presenta, pure, il secondo capitolo del volume, dedicato all'esame della *struttura* dei doveri pubblici individuali. In esso l'A. mette giustamente in rilievo che la deter-

minazione dei doveri individuali disciplinati dalla Costituzione deve costituire il *prius* necessario per ogni indagine in materia. L'insieme dei predetti doveri rappresenta, infatti, la piattaforma dei doveri pubblici osservati nei vari rami del diritto e correlativamente il metro per accertare la legittimità costituzionale di questi ultimi.

All'esame dei rapporti tra doveri pubblici individuali sanciti nella Costituzione e doveri pubblici previsti nei vari rami del diritto segue l'indagine sulle relazioni fra doveri e diritti pubblici individuali, nonché l'individuazione dei destinatari e della capacità in loro richiesta per l'adempimento dei doveri.

La parte centrale del libro è dedicata alla *classificazione* ed al *contenuto* dei doveri pubblici individuali ed è preceduta da una breve premessa metodologica sulla scelta dei criteri discretivi.

Tra i *doveri che impogono prestazioni personali*, il C. annovera il dovere di voto, il dovere di difesa della patria, il dovere del servizio militare, il dovere di lavoro, il dovere di istruzione e di educazione, il dovere di svolgere funzioni pubbliche con disciplina ed onore. Per un'ovvia ragione di spazio non possiamo soffermarci su ognuna delle figure soggettive contemplate nella classificazione, anche se l'interesse della materia trattata ci spingerebbe a farlo. Non possiamo, però, sottacere una nostra riserva sulla configurazione costituzionale di un dovere di lavoro. Pur nel dissenso della dottrina dominante (MORTATI, BISCARETTI DI RUFFIA, PERGOLESI, ABAMONTE, BARILE, PROSPERETTI, BOZZI A., MICCO) a noi sembra che la formula della disposizione costituzionale più che imporre un dovere ha piuttosto inteso garantire il diritto di libertà del lavoro del cittadino (così: MAZZIOTTI, D'EUFEMIA e sia pure dubitativamente CRISAFULLI), e ciò soprattutto in relazione alle difficoltà di una possibile attuazione di un tale dovere giuridico nella forma del *lavoro coatto*, atteso che le prestazioni personali di cui all'art. 23 della Costituzione non sembrano comprendere una tale previsione. Tra i *doveri che impongono, invece, prestazioni materiali* l'A. include il dovere tributario, il dovere di subire espropriazioni ed altri doveri minori di solidarietà politica, economica e sociale. L'esame del dovere tributario ha l'ampiezza che l'argomento richiede: comprende il vecchio ma sempre discusso problema della sua giustificazione, il suo contenuto, la sua estensione, i suoi destinatari ed i suoi limiti, derivanti, com'è noto, dai due principi della capacità contributiva e della progressività del sistema tributario. I doveri di solidarietà (tra i quali il dovere di subire espropriazioni) vengono esattamente inquadrati dal C. nell'ambito della disciplina dell'intervento dello Stato nell'attività economica privata (c.d. diritto dell'economia) ed esaminati in maniera oltremodo dettagliata.

Con i *doveri negativi* (dovere di fedeltà alla Repubblica, dovere di osservare la Costituzione e le leggi, dovere di svolgere l'iniziativa economica privata in conformità all'utilità sociale ed alle norme della sicurezza, della libertà e delladignità umana) si chiude il capitolo della *classificazione*. Le rimanenti parti del volume sono dedicate, rispettivamente, alla attuazione dei doveri pubblici individuali, ai limiti derivanti dai doveri pubblici individuali alla sfera delle situazioni di vantaggio, al rapporto tra il principio di eguaglianza ed i doveri pubblici individuali ed alla rilevanza dei doveri pubblici individuali ai fini della determinazione del regime politico e della interpretazione delle leggi.

L. MAZZELLA



G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi e terre di uso civico*, Riv. trim. dir. pubblico, 1967, 88.

Lo studio in rassegna, condotto in maniera accurata ed acuta si aggiunge agli iscritti relativamente recenti del TRIFONE (*Usi civici*, Milano, 1963) e del RAFFAGLIO (*Diritti promiscui - Demani comunali - Usi civici*, Milano, 1939), su di una materia piuttosto negletta nella nostra dottrina. L'A. riprende, ampliandolo, il discorso contenuto nella Relazione al Convegno per il centenario delle leggi amministrative (Firenze, ottobre 1965) e ci offre un panorama completo ed esauriente delle principali questioni circa la legislazione attuale sugli usi civici e la sua applicazione.

Mancando le consuete premesse di carattere storico ma la omissione è voluta, anzi espressamente dichiarata, in quanto si ritiene che la conoscenza di anteriori ordinamenti e rapporti può interessare il giurista solo nella misura in cui tali ordinamenti e rapporti ancora incidono nell'ordinamento attuale. Dall'omissione deriva d'altro canto una particolare efficacia della monografia: si affrontano subito, nel vivo, i problemi con una concretezza che consente anche al profano di penetrarli nonostante la loro difficoltà e complessità.

L.M.

V. GIORGIS, *Imposte di Bollo e di Pubblicità*, Nuova Rivista Tributaria editrice, Roma, 1968, pag. 534.

Si tratta di una nuova edizione, aggiornata e riveduta, di una pubblicazione di carattere essenzialmente pratico già in commercio da diversi anni. Il profilo generale del lavoro è rimasto quello delle precedenti edizioni. Sono state, invece, rivedute, adattate ed adeguate ai molteplici nuovi provvedimenti intervenuti nella materia le notazioni dell'A. Ricchi e copiosi indici completano il volume, rendendone più agevole la consultazione.

L.M.

E. PERFETTI, *L'appalto nei riflessi delle imposte indirette delle agevolazioni tributarie*, De Donato - Leonardo da Vinci, Bari, 1967.

È una raccolta delle norme e delle disposizioni che regolano la materia dell'appalto sotto l'aspetto tributario con particolare riguardo alle imposte indirette dell'Ige e del Registro. La parte normativa è coordinata con quella giurisprudenziale relativa alle agevolazioni tributarie. Il volume è corredato da un indice cronologico delle leggi e dei decreti, da un altro delle circolari, risoluzioni e note ministeriali e da un indice analitico-alfabetico abbastanza accurato.

L.M.

# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

---

## LEGGI E DECRETI \*

**Legge 20 dicembre 1967, n. 1252** — Modifica alla legge 3 giugno 1950, n. 375, sulla assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra (*G. U.* 2 gennaio 1968, n. 1).

**Legge 4 gennaio 1968, n. 14** — Modifica degli articoli 61, 64, 66 e 68 del decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, concernente la disciplina della circolazione stradale (*G. U.* 27 gennaio 1968, n. 23).

**Legge 4 gennaio 1968, n. 15** — Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme (*G. U.* 27 gennaio 1968, n. 23).

**Legge 7 febbraio 1968, n. 26** — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 dicembre 1967, n. 1150, concernente la proroga dei termini per l'applicazione delle agevolazioni tributarie in materia di edilizia (*G. U.* 9 febbraio 1968, n. 35).

## NORME SOTTOPOSTE A GIUDIZIO DI LEGITTIMITA COSTITUZIONALE \*

### NORME DELLE QUALI È STATO PROMOSSO GIUDIZIO DI LEGITTIMITA COSTITUZIONALE

**Codice civile, art. 2120** (*Indennità di anzianità*), in quanto prevede la perdita dell'indennità di anzianità per il caso di cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni volontarie (art. 36 della Costituzione) (1).

Tribunale di Lucca, ordinanza 14 novembre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

---

(\*) Si segnalano i provvedimenti ritenuti di maggiore interesse.

(\*) Tra parentesi sono indicati gli articoli della Costituzione in riferimento ad i quali sono state preposte o decise le questioni di legittimità costituzionale.

(1) Questione già proposta dal Tribunale di Roma con ordinanze 5 luglio 1966 (*G. U.* 24 dicembre 1966, n. 324, e in questa *Rassegna*, 1966, II, 285) e 19 novembre 1966 (*G. U.* 25 febbraio 1967, n. 25, e in questa *Rassegna*, 1967, II, 59) e dal Tribunale di Siena, con ordinanza 4 ottobre 1967 (*G. U.* 23 dicembre 1967, n. 321, e, in questa *Rassegna*, 1967, II).

**codice di procedura civile, artt. 301** (*Morte o impedimento del procuratore e 305* (*mancata riassunzione e prosecuzione*), in quanto ispirati ad una presunzione *iuris tantum* di conoscenza dell'evento interruttivo del processo (art. 24 della Costituzione) (2).

Tribunale di Ravenna, ordinanza 31 ottobre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

**codice penale, art. 28** (*Interdizione dai pubblici uffici*), **secondo comma**, per quanto attiene alle pensioni di guerra (art. 38 della Costituzione) (3).

Corte dei Conti, quinta sezione giurisdiz. per le pensioni di guerra, ordinanza 16 dicembre 1966, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**codice penale, art. 81** (*Più violazioni di una o di diverse disposizioni di legge con una o più azioni - Reato continuato*), **secondo comma**, in quanto è da sostenersi la opinione della incompatibilità del concetto di continuazione con quello di concorso formale di reato (art. 3 della Costituzione) (4).

Pretore di Artena, ordinanza 5 ottobre 1967, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**codice di procedura penale, art. 422** (*Sanatoria delle nullità verificatesi negli atti preliminari al giudizio*), per la parte che prevede la sanatoria anche della nullità comminata dagli articoli 408 e 412 c. p. p. (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Ferrara, ordinanza 24 novembre 1967, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**codice di procedura penale, art. 510** (*Giudizio conseguente all'opposizione*), **ultimo comma**, in quanto limita la revoca del decreto penale di condanna nei confronti del coimputato non opponente ai soli casi nei quali la sentenza conseguente all'opposizione riconosce che il fatto non

---

(2) La Corte costituzionale con sentenza 12 dicembre 1967, n. 139, *G. U.* 23 dicembre 1967, n. 321, e in questa *Rassegna*, 1967, II, 226, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 305 per la parte in cui fa decorrere dalla data di interruzione del processo il termine per la sua riassunzione anche nei casi regolati dall'art. 301.

(3) La disposizione, limitatamente alla parte in cui i diritti da essa previsti traggono il titolo da un rapporto di lavoro, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza 13 gennaio 1966, n. 3, *G. U.* 15 gennaio 1966, n. 12, e in questa *Rassegna*, 1966, I, 19.

La questione è stata già riproposta dalla Corte dei Conti — prima sez. giurisd. per le pensioni di guerra — con ordinanza 16 dicembre 1966, *G. U.* 15 luglio 1967, n. 177, e in questa *Rassegna*, 1967, II, 151.

(4) La Corte costituzionale, con sentenza 8 febbraio 1966, n. 9, aderendo alla tesi della compatibilità ha dichiarato non fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 81, secondo e terzo comma, codice penale. La questione era stata prospettata dal Pretore di Pesaro con ordinanza 3 marzo 1965, *G. U.* 10 luglio 1965, n. 171.

sussiste o non costituisce reato, e non la estende anche al caso di assoluzione per insufficienza di prove nel fatto (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Chiavari, ordinanza 5 agosto 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

**legge 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato F (Legge sui lavori pubblici), art. 317**, nel punto in cui conferisce al Governo il potere di emanare norme penali nell'esercizio della potestà regolamentare (artt. 25 e 76 della Costituzione) (5).

Pretore di Cagliari, ordinanza 10 novembre 1967, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270 (Legge tributaria sulle successioni), art. 31 primo e secondo comma**, in quanto stabiliscono che la percentuale per la valutazione dei gioielli, denaro e mobili si calcola al lordo del valore complessivo (artt. 3 e 53 della Costituzione) (6).

Commissione Provinciale delle imposte di Verona, ordinanza 16 giugno 1966, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**r. d. 24 febbraio 1938, n. 329 (Testo Unico delle disposizioni legislative sul reclutamento dell'esercito), artt. 188, 189, 191** (artt. 3 e 112 della Costituzione).

Pretore di Sassari, ordinanza 11 novembre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

**r. d. l. 21 luglio 1938, n. 1468 (Disciplina dei magazzini di vendita a prezzo unico), art. 2**, in quanto l'attribuzione al prefetto della concessione della licenza limita la libertà di iniziativa privata, e comporta restrizioni che minacciano solo i consumatori (art. 41 della Costituzione).

Pretore di Saronno, ordinanza 22 dicembre 1967, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**d. l. 19 agosto 1943, n. 737 (Nuovi provvedimenti in materia di imposta di registro), art. 4**, in quanto, con disciplina diversa da quella

---

(5) Questione già proposta dal Pretore di Priverno, in riferimento agli artt. 2, 13, 16 e 41 della Costituzione (ordinanza 7 giugno 1966, *G. U.* 10 settembre 1966, n. 226 e in questa *Rassegna*, 1966, II, 250) dal Pretore di Pavia, in riferimento agli artt. 13, secondo comma e 25 secondo comma (ordinanza 13 gennaio 1967, *G. U.* 8 aprile 1967, n. 89 e in questa *Rassegna*, 1967, II, 63) e dal Pretore di Caltanissetta, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 70, 76 e 25, secondo comma, della Costituzione (ordinanza 25 febbraio 1967, *G. U.* 24 giugno 1967, n. 157).

(6) Le disposizioni « in quanto escludono le aziende agricole dal trattamento disposto per le aziende industriali e commerciali » sono state dichiarate illegittime con sentenza 12 luglio 1965, n. 69 e sostituite con legge 31 ottobre 1966, n. 948.

prevista dall'art. 50 del r. d. 30 novembre 1923, n. 3269 per le vendite ai pubblici incanti (7), consente all'Amministrazione finanziaria di procedere all'accertamento del valore dei beni aggiudicati in seguito a vendite coatte promesse in dipendenza di mutui in denaro (artt. 3 e 53 della Costituzione) (8).

Commissione provinciale delle imposte di Roma, ordinanze n. 2 di identico contenuto, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

**legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), art. 5**, in quanto i requisiti tendenti a garantire un minimo di idoneità professionale limitano la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione).

Tribunale di Vibo Valentia, ordinanza 28 novembre 1967, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**d. l. 1 febbraio 1948, n. 50 (Sanzioni per omessa denuncia di stranieri ed apolidi), art. 2**, in quanto impone al cittadino di denunciare all'autorità di polizia ogni gratuita ospitalità offerta allo straniero (artt. 3 e 14 della Costituzione).

Tribunale di Rovereto, ordinanza 15 dicembre 1967, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**legge 10 agosto 1950, n. 648 (Riordinamento delle disposizioni sulle pensioni di guerra)**, in quanto la pensione di guerra costituisce il ristoro per le menomazioni del fisico della persona (art. 38 della Costituzione).

Corte dei Conti, Sez. V, giurisdiz. per le pensioni di guerra, ordinanza 16 dicembre 1966, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**legge 8 gennaio 1952, n. 6 (Istituzione della Cassa Nazionale di previdenza e di assistenza a favore degli avvocati e procuratori), artt. 19 e 22**, in quanto prevedono l'obbligo del pagamento di contributi a favore della cassa previdenza e assistenza avvocati e procuratori e non dell'erario (artt. 53 della Costituzione) e fanno obbligo a pubblici impiegati che sono al servizio esclusivo della nazione di prestare la loro opera a favore della cassa stessa (art. 98 della Costituzione).

Pretore di Asti, ordinanza 25 ottobre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, numero 24.

Pretore di Padova, ordinanza 27 ottobre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

---

(7) La questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, secondo comma, del r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269 è stata dichiarata non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, con sentenza 6 luglio 1965, n. 62.

(8) Questione già proposta con ordinanza 19 novembre 1965 della Commissione provinciale delle imposte di Milano (*G. U.* 8 luglio 1967, n. 170 e in questa *Rassegna*, 1967, II, 153) e dalla commissione distrettuale delle imposte di S. M. Capua Vetere (*G. U.* 19 agosto 1967, n. 208, e in questa *Rassegna*, 1967, II, 153).

**legge 14 aprile 1956, n. 307** (*Determinazione e modificazione delle misure dei contributi e delle tariffe dei premi per le assicurazioni sociali obbligatorie, nonché per gli assegni familiari, per la integrazione dei guadagni degli operai dell'industria, e per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani*), **art. 1 secondo comma**, in quanto non determina principi e criteri direttivi atti a delimitare la discrezionalità del potere di imposizione — (artt. 23 e 76 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 6 dicembre 1967, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**legge 31 luglio 1956, n. 991** (*Modificazioni alla legge 8 gennaio 1952, n. 6, sulla Cassa nazionale di previdenza e di assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori*), **artt. 5 e 6**, in quanto prevedono l'obbligo del pagamento di contributi a favore della Cassa previdenza e assistenza avvocati e procuratori e non dell'erario (art. 53 della Costituzione) e fanno obbligo a pubblici impiegati che sono al servizio esclusivo della nazione di prestare la loro opera a favore della Cassa stessa (art. 98 della Costituzione).

Pretore di Asti, ordinanza 25 ottobre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

Pretore di Padova, ordinanza 27 ottobre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

**legge 13 marzo 1958, n. 296** (*Costituzione del Ministero della Sanità*), **art. 7**, in quanto nella legge di delegazione e negli articoli da essa richiamati non risultano enunciati principi e criteri sufficientemente concreti relativamente alla composizione, al funzionamento ed ai compiti degli enti pubblici operanti nel campo dell'igiene e della sanità (art. 76 della Costituzione).

Consiglio di Stato in s. g. - Sez. V - ordinanza 26 maggio 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

**d. P. R. 15 giugno 1959, n. 393** (*Testo unico delle norme sulla circolazione stradale*), **art. 4 lett. b)**, in quanto eccede i limiti posti dalla legge 4 febbraio 1958, n. 572 (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 26 ottobre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

**d. P. R. 14 luglio 1960, n. 1011** (*Norme sui licenziamenti individuali dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali*), **articolo unico**, per la parte in cui disciplina l'intervento del collegio di conciliazione e di arbitrato (art. 39 della Costituzione) (9).

---

(9) Questione dichiarata infondata con sentenza 26 maggio 1966, n. 50. La disposizione « per la sola parte in cui disciplina l'intervento di conciliazione delle organizzazioni di categoria » è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la stessa sentenza.

Tribunale di Genova, ordinanze - di identico contenuto - n. 2 del 24 e 25 ottobre 1967, G. U. 27 gennaio 1968, n. 24.

**d. P. R. 28 luglio 1960, n. 1069** (*Norme sul trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti dalle imprese dell'alimentazione dolciaria, articolo unico*, per la parte in cui rende obbligatorio erga omnes l'allegato alla parte III (art. 1-9) e l'art. 8 parte IV — parte comune — del contratto nazionale per i lavoratori dell'alimentazione dolciaria del 27 novembre 1957.

Corte di Appello di Bologna, ordinanza 7 novembre 1967, G. U. 24 febbraio 1968, n. 50.

**d. P. R. 11 febbraio 1961, n. 249** (*Disposizioni relative agli enti operanti nel settore sanitario*), **art. 1**, in quanto attribuendo al prefetto la facoltà di nominare i rappresentanti degli enti consorziati, comprime illegittimamente le autonome facoltà delle provincie e dei comuni (artt. 5 e 128 della Costituzione).

Consiglio di Stato in s. g., - Sez. V - ordinanza 26 maggio 1967, G. U. 27 gennaio 1968, n. 24.

**legge 31 dicembre 1961, n. 1443** (*Norme per il finanziamento delle prestazioni per l'assistenza di malattia ai pensionati*), **art. 5**, in quanto non determina principi e criteri direttivi atti a delimitare la discrezionalità del potere di imposizione (artt. 23 e 76 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 6 dicembre 1967, G. U. 24 febbraio 1968, n. 50.

**legge 6 ottobre 1962, n. 1493** (*Modifiche ed interpretazioni di norme legislative in materia di agevolazioni tributarie nel settore dell'edilizia*), **art. 1, secondo comma**, nella parte in cui dispone che nè si fa luogo alla restituzione delle imposte già pagate (artt. 3 e 113 della Costituzione).

Tribunale di Terni, ordinanza 24 novembre 1967, G. U. 27 gennaio 1968, n. 24.

**legge 3 febbraio 1963, n. 69** (*Ordinamento della professione di giornalista*), **artt. 29, 34, 35, 46**, in quanto i requisiti tendenti a garantire un minimo di idoneità professionale limitano la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione) (10).

Tribunale di Vibo Valentia, ordinanza 28 novembre 1967, G. U. 24 febbraio 1968, n. 50.

**legge 25 febbraio 1963, n. 289** (*Modifiche alla legge 8 gennaio 1952, n. 6, sull'istituzione della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a*

---

(10) Questione fra le altre già proposta dal Pretore di Catania con ordinanza 5 giugno 1967, G. U. 28 ottobre 1967, n. 271, e in questa *Rassegna*, 1967, II, 195.

*favore degli avvocati e procuratori*), **artt. 3 e 4**, in quanto prevedono l'obbligo del pagamento di contributi a favore della Cassa assistenza e previdenza avvocati e procuratori non dell'erario (art. 53 della Costituzione) e fanno obbligo ai pubblici impiegati che sono al servizio esclusivo della nazione di prestare la loro opera a favore della Cassa stessa (art. 98 della Costituzione) (11).

Pretore di Asti, ordinanza 25 ottobre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, numero 24.

Pretore di Padova, ordinanza 27 ottobre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

**legge reg. sic. 16 marzo 1964, n. 4** (*Ripartizione dei prodotti agricoli*), in quanto la ripartizione dei prodotti tra concedenti e coloni continuerebbe ad avere luogo secondo le norme dettate in Sicilia, a tempo indefinito (artt. 3, 42, 44 della Costituzione) (12).

Tribunale di Siracusa, ordinanze — di identico contenuto — n. 4 del 25 settembre 1967, *G. U.* 24 febbraio 1968, n. 50.

**legge 5 luglio 1965, n. 798** (*Modifiche alle leggi 8 gennaio 1952, n. 6 e 25 febbraio 1963, n. 259, riguardanti la previdenza ed assistenza forense e istituzione della assistenza sanitaria a favore degli avvocati e procuratori legali*), **artt. 3 e 4**, in quanto prevedono l'obbligo del pagamento di contributi a favore della Cassa previdenza ed assistenza avvocati e procuratori e non dell'erario (art. 53 della Costituzione) e in quanto fanno obbligo a pubblici impiegati che sono al servizio esclusivo della Nazione di prestare la loro opera a favore della Cassa stessa (articolo 98 della Costituzione).

Pretore di Asti, ordinanza 25 ottobre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, numero 24.

Pretore di Padova, ordinanza 27 ottobre 1967, *G. U.* 27 gennaio 1968, n. 24.

**legge reg. sic. 3 giugno 1966, n. 13** (*Ripartizione dei prodotti agricoli*), in quanto la ripartizione dei prodotti tra concedenti e coloni continue-

---

(11) Gli artt. 3 nelle parole « alla Corte Costituzionale », e 4, nelle parole « della Corte costituzionale » sono stati dichiarati illegittimi con sentenza 6 dicembre 1965, n. 75. La questione di illegittimità costituzionale delle stesse disposizioni, proposte dal Presidente del Tribunale di Aosta con ordinanza 9 marzo 1965, è stata dichiarata inammissibile con sentenza 12 febbraio 1966, n. 64. La questione è stata riproposta dal Pretore di Varese con ordinanza 15 febbraio 1966, *G. U.* 25 giugno 1966, n. 156, e in questa *Rassegna*, 1966, II, 163.

(12) Questione di illegittimità costituzionale della legge 16 marzo 1966, n. 4 e degli artt. 1, 2, 3 e 8 della stessa legge è stata promossa dal giudice conciliatore di Alcamo con ordinanza 3 marzo 1967, *G. U.* 23 maggio 1967, n. 132.



rebbe ad avere luogo secondo le norme dettate in Sicilia, a tempo indefinito (artt. 3, 42, 44 della Costituzione) (13).

Tribunale di Siracusa, ordinanze — di identico contenuto — n. 4 del 25 settembre 1967, G. U. 24 febbraio 1968, n. 50.

**legge 22 luglio 1966, n. 607** (*Norme in materia di enfiteusi e prestazioni fondiari perpetue*), art. 1 e 15 (art. 3, 41 e 42 della Costituzione) (14).

Tribunale di Mistretta, ordinanza 17 ottobre 1967, G. U. 27 gennaio 1968, n. 24.

**legge 22 luglio 1966, n. 607** (*Norme in materia di enfiteusi e prestazioni fondiari perpetue*), art. 18, secondo comma (artt. 3 e 42, secondo comma della Costituzione) (15).

Tribunale di Palermo, ordinanza 20 ottobre 1967, G. U. 24 febbraio 1968, n. 50.

**legge Trent. Alto Ad. approv. il 15 novembre 1967 e riapprov. il 6 dicembre 1967** (*Ulteriore autorizzazione di spesa per la costruzione dell'edificio sede del corpo permanente dei vigili del fuoco di Bolzano*) (art. 127 della Costituzione).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, G. U. 27 gennaio 1968, n. 24.

**11 dicembre 1967, n. 1132** (*Proroga dell'addizionale istituita con primo comma, del decreto legge 18 novembre 1966, n. 976, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1966, n. 1142*), ma, nella parte in cui riserva esclusivamente allo Stato, i vantaggi dalla applicazione del decreto stesso.

della Regione siciliana, ricorso depositato il 10 gennaio 1968, n. 50.

**reg. sicil. approv. 14 dicembre 1967** (*Liquidazione dell'Ente Siculo per le case ai lavoratori*).

Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, G. U. 27 gennaio 1968, n. 24.

(13) Questione già proposta, per l'art. 1, dal giudice conciliatore di Alcamo con ordinanza 3 marzo 1967, G. U. 27 maggio 1967, n. 132, e in questa *Rassegna*, 1967, II, 108.

(14) Questioni già proposte, per le altre numerose ordinanze v. in questa *Rassegna*, 1967, II, 72-73, 108-109, 157-161, 238.

# CONSULTAZIONI

---

## ACQUE PUBBLICHE

### *Pertinenze idrauliche - Autotutela.*

Se la tutela in via amministrativa delle pertinenze idrauliche, abusivamente occupate da privati, rientri nella generale competenza del Ministero delle Finanze *sub specie* di polizia di conservazione dei beni demaniali (n. 95).

### *Rinnovo concessioni di utenza di piccole derivazioni.*

Se le istanze di rinnovazione di utenze di piccole derivazioni presentate successivamente all'originaria scadenza delle utenze medesime ma prima della nuova scadenza sopravvenuta a seguito della proroga disposta con legge 8 gennaio 1952, n. 42, debbano considerarsi tempestive (n. 96).

## AGRICOLTURA E FORESTE

### *Assicurazioni infortuni in agricoltura (A.I.A.).*

Se l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali debba assolvere altri obblighi assicurativi oltre quelli previsti dalle disposizioni che disciplinano l'assicurazione infortuni in agricoltura (n. 53).

### *Enti di sviluppo - Nomina dei Presidenti e costituzione dei Consigli.*

Se sia possibile dare corso, senza alcun inconveniente, alla nomina dei Presidenti degli Enti di Sviluppo in agricoltura anche se non si possa contemporaneamente provvedere alla ricostituzione dei Consigli degli Enti stessi (n. 54).

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

### *Cassa per il Mezzogiorno - Perizie di Stima.*

Se sia legittima la redazione di perizie di stima da parte dei funzionari dell'ANAS per lavori da eseguirsi per conto della Cassa per il Mezzogiorno (n. 331).

### *GESCAL - Contributi.*

Se l'esenzione, stabilita con l'art. 10 lett. c) della l. 14 febbraio 1963, n. 60, a favore dei Comuni per i contributi della Gescal, sia applicabile anche a favore delle aziende municipalizzate (n. 332).

**ASSICURAZIONI***Assicurazioni infortuni in agricoltura (A.I.A.).*

Se l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali debba assolvere altri obblighi assicurativi oltre quelli previsti dalle disposizioni che disciplinano l'assicurazione infortuni in agricoltura (n. 76).

*Casellanti autostradali - Casi di assicurazione obbligatoria.*

Se l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, a sensi del T.U. 30 giugno 1965, n. 1124, sia obbligatoria per i casellanti autostradali soltanto quando vengano adibiti, per esigenze di servizio, ad attività di manutenzione stradale, analoga a quella dei cantonieri (n. 77).

**BORSA***Regolamentazione della vendita all'asta di valori affidati agli agenti di cambio.*

Se la vendita all'asta di valori mobiliari affidati agli agenti di cambio possa venire disciplinata da un regolamento ministeriale (n. 25).

**COMUNI E PROVINCIE***Quote di partecipazione all'IGE - Compensabilità con i debiti verso lo Stato.*

Se sia ammissibile la compensazione tra i crediti che i Comuni hanno verso lo Stato per quota di partecipazione ai proventi dell'IGE con i debiti degli stessi verso lo Stato specie se di natura tributaria (n. 126).

**CONTRABBANDO***Proventi contravvenzionali.*

Se i premi di cui all'art. 144 lett. c) della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424 possano erogarsi a favore di funzionari doganali (n. 42).

**CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI***Interventi e provvidenze per la ripresa economica nazionale - Proroga operata dalla l. 23 dicembre 1966, n. 1142.*

Se la proroga operata dalla l. 23 dicembre 1966, n. 1142, concernente provvedimenti per la ripresa economica dei territori colpiti dalle

alluvioni dell'autunno 1966, delle disposizioni contenute nel titolo III del d.l. 15 marzo 1965, n. 124, concernente provvedimenti per la ripresa economica nazionale, debba ritenersi limitata all'ambito della l. 1142/1966 ovvero debba ritenersi estesa all'intera sfera di applicazione delle disposizioni prorogate (n. 73).

## COSTITUZIONE

*Benefici fiscali ex l. 17 luglio 1961, n. 659 - Esclusione dei rapporti tributari definiti - Legittimità.*

Se sia costituzionalmente illegittima, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., la norma dell'art. 5 l. 17 luglio 1961, n. 659 con la quale si dispone che la estensione dei benefici della l. 408/49 (legge Tupini) agli edifici scolastici, caserme, ospedali, case di cura, ricoveri, colonie climatiche, collegi, educandati, asili infantili, orfanotrofi e simili non trova applicazione ai rapporti tributari già definiti anche se relativi a pagamenti in tutto o in parte non ancora effettuati (n. 48).

*Regione siciliana - Espropriazioni per opere finanziate dalla Regione - L. 18 novembre 1964, n. 29 - Questione legittimità costituzionale.*

Se possa ritenersi costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. l'art. 1 della l. 18 novembre 1964, n. 29, sostitutivo della stima amministrativa alla perizia di cui all'art. 32 legge 25 giugno 1865, n. 2359, per le espropriazioni connesse ad opere finanziate in tutto o in parte dalla Regione (n. 49).

## EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

*GESCAL - Contributi*

Se l'esenzione, stabilita con l'art. 10 lett. c) della l. 14 febbraio 1963, n. 60 a favore dei Comuni per i contributi della Gescal, sia applicabile anche a favore delle aziende municipalizzate (n. 203).

## ELETTRICITÀ ED ELETTRODOTTI

L'attraversamento di condutture elettriche o di linee telefoniche o telegrafiche appartenenti a diverse Amministrazioni dello Stato, è disciplinato dall'art. 127 t. u. 11 dicembre 1963, n. 1775 delle Leggi sulle acque ed impianti elettrici, che richiede un semplice nulla osta dell'Amministrazione interessata, al di fuori di ogni formalità, in vista delle possibili interferenze dell'un servizio sull'altro e soprattutto dell'influenza generale della nuova linea sulle condutture elettriche e sulle linee telegrafiche o telefoniche preesistenti (n. 37).

*ENEL - Contravvenzioni alle norme di cui al t. u. 1933/1775.*

Se siano applicabili all'ENEL le sanzioni di cui agli art. 219 e segg. del t. u. sulle acque e gli impianti elettrici, in caso di violazione da parte dell'ENEL delle disposizioni del testo unico (n. 38).

*Rinnovo concessioni di utenza di piccole derivazioni.*

Se le istanze di rinnovazione di utenze di piccole derivazioni presentate successivamente all'originaria scadenza delle utenze medesime ma prima della nuova scadenza sopravvenuta a seguito della proroga disposta con l. 8 gennaio 1952, n. 42, debbano considerarsi tempestive (n. 39).

## ENFITEUSI

*Affrancazione - L. 22 luglio 1966, n. 607 - Revisione canone e prezzo di affrancazione.*

Se dopo l'entrata in vigore della l. 607/1966 possa richiedersi la revisione del canone enfiteutico (n. 30).

Quale sia la natura dell'istanza di affrancazione (n. 30).

Se possa il prezzo di affrancazione determinarsi in virtù delle disposizioni anteriori alla l. 607/1966 per il fatto che l'istanza per l'affrancazione sia stata proposta in epoca anteriore all'entrata in vigore di tale ultima legge (n. 30).

## ESECUZIONE FORZATA

*Assegno di sede dei diplomatici all'estero.*

Se sia pignorabile l'assegno di sede concesso ai diplomatici italiani all'estero (n. 42).

*Espropriazioni immobiliari - L. n. 639/1910 - Legittimazione ad agire.*

Se le espropriazioni immobiliari per la riscossione coattiva di imposte indirette ed entrate patrimoniali debbano essere direttamente effettuate dall'Amministrazione finanziaria ovvero siano di competenza dell'Avvocatura dello Stato (n. 43).

## ESPROPRIAZIONE PER P.U.

*Edilizia scolastica - Cassa per il Mezzogiorno.*

Se per la esecuzione di opere di edilizia scolastica elementare la Cassa per il Mezzogiorno debba avvalersi del procedimento speciale stabilito dal t. u. 5 febbraio 1928, n. 577 (n. 255).

*Malleveria prestata dall'espropriante per ottenere lo svincolo dell'indennità - Ammissibilità.*

Se, ai fini dell'art. 1 l. 3 aprile 1926, n. 686, la malleveria necessaria per ottenere dal Pretore lo svincolo di depositi per indennità di espropriazione di valore non superiore a L. 500.000 possa essere validamente prestata dall'espropriante (n. 256).

Se la Cassa DD.PP., nel dare esecuzione ad un decreto di svincolo, sia tenuta a valutare la validità della malleveria prestata, ovvero debba, senza propria responsabilità, pagare nei modi indicati dal Pretore (n. 256).

*Terreni delle Regole della Magnifica Comunità Cadorina - Trasferimento consensuale.*

Se per i fabbricati già esistenti nel comprensorio delle Regole della Magnifica Comunità Cadorina e distrutti o danneggiati dall'alluvione sia possibile il trasferimento consensuale in altro punto del comprensorio della Regola (n. 257).

Se sia possibile il trasferimento consensuale di fabbricati già esistenti fuori del comprensorio delle Regole in terreno ricadente in detto comprensorio qualora si tratti di fabbricati di proprietà di soggetti aventi titolo a far parte delle Regole stesse (n. 257).

Se sia possibile, in entrambe le ipotesi di cui sopra, l'espropriazione per pubblica utilità di terreni ricadenti nel comprensorio della Regola (n. 257).

Se la espropriazione per pubblica utilità dei terreni di cui sopra possa essere richiesta ed ottenuta da un privato (o per conto di esso) e se la successiva intestazione del terreno possa effettuarsi a nome del privato stesso (n. 257).

## FALLIMENTO

*Opponibilità della quota concordataria ai creditori esattoriali.*

Se l'esattoria sia soggetta alle norme sul concordato fallimentare e quindi debba accettare il pagamento del credito di imposta nella percentuale concordataria (n. 111).

## FERROVIE

*Agevolazioni tariffarie ai familiari del titolare di concessione speciale - Limiti.*

Se le agevolazioni tariffarie accordate alle persone di famiglia del titolare della concessione speciale di trasporto « C » competono solo nel caso di abituale convivenza delle stesse con il titolare, risultante altresì dal certificato anagrafico delle famiglie (n. 387).

*Contratti di trasporto - Servizio cumulativo - Clausola per l'esercizio dell'azione di regresso.*

Se possa essere inserita legittimamente nelle convenzioni future la clausola con cui venga fissato un termine di decadenza di cinque anni per l'esercizio dell'azione di regresso tra vettori in servizio cumulativo (n. 388)

*Ferrovie in concessione - Natura dei « reliquati ».*

Se i « reliquati » acquistati ai sensi dell'art. 23 l. 25 giugno 1865, n. 2359 sulle espropriazioni per p.u. da società concessionarie di servizi ferroviari costituiscano dipendenze della ferrovia e come tali siano reversibili allo Stato ai sensi dell'art. 186 r. d. 9 maggio 1912, n. 1447 (numero 389).

**IMPIEGO PUBBLICO**

*Ammissione - Titoli di studio conseguiti all'estero.*

Se i titoli di studio conseguiti all'estero possano ritenersi validi ai fini dell'ammissione al pubblico impiego (n. 662).

*Assegno di sede dei diplomatici all'estero.*

Se sia pignorabile l'assegno di sede concesso ai diplomatici italiani all'estero (n. 663).

*Dipendenti A.C.I. in possesso della qualifica di profugo.*

Se i benefici, previsti dalla l. 27 febbraio 1958, n. 130, siano applicabili ai profughi dipendenti non di ruolo dell'A.C.I. (n. 664).

*Indennità di buonuscita - Art. 13 della legge 25 novembre 1957, n. 1139.*

Se a norma dell'art. 13 della l. 25 novembre 1957, n. 1139, l'iscritto al Fondo di Previdenza che venga riassunto in servizio con reinscrizione al predetto Fondo, abbia il diritto, sempre che tale iscrizioni risulti di durata non inferiore a due anni compiuti, di conseguire nel termine del richiamo, la riliquidazione dell'indennità sulla base dell'ultima retribuzione annua contributiva per il periodo complessivo del servizio prestato (n. 665).

*Personale comandato - Indennità di missione.*

Se, in caso di personale comandato da una Amministrazione ad un'altra, l'indennità per missione debba essere corrisposta dall'Amministrazione presso la quale detto personale presta il servizio comandato anche quando la missione venga effettuata presso l'Amministrazione di origine (n. 666).

*Somme dovute a titolo di risarcimento danni in base a sentenza - Procedura di recupero.*

Se per il recupero delle somme dovute, in base a sentenza di condanna, a titolo di risarcimento danni, dal dipendente all'Amministrazione,

questa possa avvalersi della procedura di riscossione prevista dal r. d. 14 aprile 1910, n. 639, o del fermo amministrativo di una quota dello stipendio (n. 667).

*Sospensione dal servizio a seguito di denuncia penale - Morte dell'impiegato.*

Se in caso di morte dell'impiegato, sospeso cautelativamente dal servizio per denuncia penale, anteriore a condanna irrevocabile, con l'estinzione del reato ex art. 150 c. p. debba cessare *ex tunc* l'efficacia della sospensione cautelare, con la conseguenza della corrispondibilità alla vedova degli assegni non percepiti nel periodo di sospensione (n. 668).

#### IMPORTAZIONI ED ESPORTAZIONI

*Equilibrio valutario nella coproduzione cinematografica.*

Se le prescrizioni dell'ultimo comma dell'art. 19 l. 4 novembre 1965, n. 1213, possano considerarsi soddisfatte, nella fase transitoria di prima applicazione, da un rilevamento degli investimenti anzichè dei trasferimenti valutari (n. 52).

#### IMPOSTA DI BOLLO

Se l'imposta di bollo sui documenti di trasporto di cui al d. l. 7 maggio 1948, n. 1173 e l. 24 febbraio 1953, n. 1531 possa ritenersi assorbita nella tassa unica e complessiva in abbonamento di cui all'art. 1 del r. d. 5 luglio 1934, n. 1128 ancorchè non faccia carico all'Ente concessionario della miniera (n. 32).

*Cambiali estere - Caso d'uso - D. p. 25 giugno 1953, n. 452.*

Se il momento determinativo del « caso d'uso » per l'assoggettamento all'imposta di bollo delle promissory-notes si verifichi all'atto della consegna del titolo da parte della Banca all'intestatario del documento ovvero all'atto del ricevimento del titolo da parte della Banca (n. 33).

*Opera Nazionale per gli invalidi di guerra e l'esenzione degli Enti parificati allo Stato agli effetti tributari.*

Se l'Opera Nazionale per gli Invalidi di Guerra sia esente dall'imposta di bollo, ai sensi dell'art. 8 d. P. R. 25 giugno 1953, n. 492 (n. 34).

#### IMPOSTA DI REGISTRO

*Agevolazioni tributarie in favore della Gescal.*

Se le agevolazioni fiscali di cui all'art. 24, comma 3°, della l. 23 febbraio 1949, n. 43 si applichino agli atti con cui la Gescal acquista terreni sui quali ha già eseguito la costruzione dei propri alloggi (n. 276).



Se nei confronti delle costruzioni Gescal sia applicabile il principio dell'accessione immobiliare e se, pertanto, nel caso in cui la Gescal acquisti un terreno sul quale ha già eseguito la costruzione dei propri alloggi sia applicabile la presunzione di trasferimento delle costruzioni di cui allo art. 47 della legge di registro (n. 276).

*Benefici fiscali stabiliti con leggi reg. sic. 13 maggio 1966, nn. 8 e 9.*

Se per il disposto delle leggi regionali siciliane 13 maggio 1966, nn. 8 e 9, il beneficio della registrazione ad aliquota ridotta debba ritenersi concesso solo per gli atti di trasferimento a titolo oneroso di case di abitazione, per le quali il certificato di abitabilità sia stato rilasciato non anteriormente al 1° gennaio 1966, restando soggetti alla normativa statale gli atti di trasferimento relativi a costruzioni dichiarate abitabili anteriormente a tale data (n. 277).

#### IMPOSTA DI SUCCESSIONE

*Assoggettabilità dello Stato - Esclusione.*

Se lo Stato, chiamato all'eredità per testamento o per devoluzione ex art. 586 c. c. sia soggetto passivo dell'imposta di successione (n. 55).

#### IMPOSTA GENERALE ENTRATA

*Filati di cotone - Impegno industriale.*

Se sia rimborsabile l'I.G.E. versata alla importazione su filati di cotone preparati per la vendita al minuto, ma destinati all'impiego industriale (n. 127).

*Nozione di rappresentanti ed ausiliari di commercio.*

Se i rappresentanti contemplati dall'art. 21 del Regolamento r. d. 26 gennaio 1940, n. 10 per l'esecuzione della legge istitutiva dell'I. G. E. siano quelli muniti di procura o non anche qualsiasi mandatario o agente, le cui figure rientrano nell'ambito del successivo art. 25 dello stesso regolamento (n. 128).

*Quote di partecipazione all'IGE - Compensabilità con i debiti verso lo Stato.*

Se sia ammissibile la compensazione tra i crediti che i Comuni hanno verso lo Stato per quota di partecipazione ai proventi dell'IGE con i debiti degli stessi verso lo Stato specie se di natura tributaria (n. 129).

#### IMPOSTE E TASSE

*Adempimento di terzo - Surrogazione nell'ipoteca ex lege 1929 n. 4.*

Se chi esegue il pagamento di un credito erariale altrui possa chiedere di essere surrogato nell'ipoteca iscritta dalla Finanza sui beni del debitore ai sensi dell'art. 26, l. 7 gennaio 1929, n. 4 (n. 462).

*Rimborso d'imposta iscritta a ruolo non opposta regolarmente.*

Se, in caso di mancato ricorso del contribuente all'Ufficio delle imposte contro l'iscrizione a ruolo, ai sensi dell'art. 188 del t. u. 29 gennaio 1958, n. 645, l'imposta diventi irretrattabilmente definitiva, qualunque sia la causa che avrebbe potuto legittimare il ricorso (n. 463).

*Sopratasse - Tardivo pagamento - Interessi di mora.*

Se sulle somme dovute dai contribuenti per sopratasse accedenti a tasse ed imposte indirette sugli affari e sulle somme dovute dall'erario in restituzione di sopratasse indebitamente percepite competano, in caso di mancato o ritardato adempimento, gli interessi moratori *ex lege* 26 gennaio 1961, n. 29 (n. 464).

## INFORTUNI SUL LAVORO

*Casellanti autostradali - Casi di assicurazione obbligatoria.*

Se l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, a sensi del t. u. 30 giugno 1965, n. 1124, sia obbligatoria per i casellanti autostradali soltanto quando vengano adibiti, per esigenze di servizio, ad attività di manutenzione stradale, analoga a quella dei cantonieri (n. 48).

## LOCAZIONE DI COSE

*Immobili ad uso diverso da abitazione - Aumenti canone disposti dalla l. 21 dicembre 1960, n. 1521 - Nuovo aumento e canone base.*

Se l'aumento del canone del 25% stabilito dall'art. 3 l. 21 dicembre 1960, n. 1521 si applichi anche alle locazioni di cui era prevista la fine del regime vincolistico alla data del 30 settembre 1961 (n. 132).

Se l'aumento del 50% dettato dalla l. 30 settembre 1961, n. 975 vada computato sul canone dovuto al 31 dicembre 1960 o su quello già aumentato del 25% e dovuto al momento dell'entrata in vigore in detta legge (1° ottobre 1961) (n. 132).

## NAVI

*Sinistro marittimo - Incidente di manovra.*

Se « l'incidente di manovra » rientri nel concetto di « sinistro marittimo » di cui all'art. 589 c. nav., con conseguente applicabilità delle disposizioni degli artt. 578 e 579 c. nav., relativamente alle indagini da esperire da parte della Capitaneria di Porto (n. 120).

Se l'eventuale diritto al risarcimento del danno, in caso di urto non tra navi, ma di nave contro oggetti immobili, come apparecchiature portuali, sia soggetto al termine prescrizione stabilito dall'art. 487 c. nav. ovvero a quello generale dell'art. 2947 c. c. (n. 120).

**OCCUPAZIONE**

*Decorrenza del termine di due anni disposto per le occupazioni temporanee.*

Se, in relazione al termine biennale dell'art. 73 della l. 25 giugno 1865, n. 2359, possa considerarsi legittima l'occupazione effettuata sulla base di un decreto prefettizio di occupazione di urgenza emesso oltre due anni prima (n. 4).

**PENSIONI**

*Misure di sicurezza detentiva - L. 10 agosto 1950, n. 648, art. 94 - Applicabilità.*

Se, in caso di sottoposizione a misure di sicurezza detentiva di un soggetto usufruente di pensione di guerra, trovi applicazione l'art. 94, l. 10 agosto 1950, n. 648, comportante la riduzione degli assegni (n. 123).

*Riconoscimento causa di servizio.*

Se il termine semestrale di cui all'art. 36 d. P. R. 9 maggio 1957, n. 686 (termine di presentazione della domanda di accertamento della dipendenza di un'infermità da causa di servizio) debba considerarsi ordinatorio o perentorio e, ove debba considerarsi perentorio, da quale data tale termine decorra (n. 124).

**PREVIDENZA ED ASSISTENZA**

*Indennità di buonuscita - Art. 13 della l. 25 novembre 1957, n. 1139.*

Se a norma dell'art. 13 della l. 21 novembre 1957, n. 1139, l'iscritto al Fondo di Previdenza che venga riassunto in servizio con reinscrizione al predetto Fondo, abbia il diritto sempre che tale iscrizione risulti di durata non inferiore a due anni compiuti, di conseguire nel termine del richiamo, la riliquidazione dell'indennità sulla base dell'ultima retribuzione annua contributiva per il periodo complessivo del servizio prestato (n. 57).

**PROCEDIMENTO CIVILE**

*Imputazione di pagamenti a titolo di provvisionale.*

Se le somme liquidate in sentenza a titolo di provvisionale nelle cause civili per risarcimento danni, ai sensi dell'art. 278 c. p. c., debbano essere imputate al pagamento del capitale o degli interessi (n. 36).

**PROFESSIONI**

*Esercizio saltuario di libera professione da parte di un impiegato di un ente pubblico - Incompatibilità.*

Se le prestazioni saltuarie o isolate del dipendente di un ente pubblico (E.S.A.) urtano contro il divieto di esercizio professionale (n. 5).

## REGIONI

*Benefici fiscali stabiliti con leggi reg. sic. 13 maggio 1966 nn. 8 e 9.*

Se per il disposto delle leggi regionali siciliane 13 maggio 1966, nn. 8 e 9, il beneficio della registrazione ad aliquota ridotta debba ritenersi concesso solo per gli atti di trasferimento a titolo oneroso di case di abitazione, per le quali il certificato di abitabilità sia stato rilasciato non anteriormente al 1° gennaio 1966, restando soggetti alla normativa statale gli atti di trasferimento relativi a costruzioni dichiarate abitabili anteriormente a tale data (n. 156).

*Regione siciliana - Espropriazioni per opere finanziate dalla Regione - L. 18 novembre 1964, n. 29 - Questione legittimità costituzionale.*

Se possa ritenersi costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., l'art. 1 della l. 18 novembre 1964, n. 29, sostitutivo della stima amministrativa alla perizia di cui all'art. 32 l. 25 giugno 1865, n. 2359, per le espropriazioni connesse ad opere finanziate in tutto o in parte dalla Regione (n. 157).

*Trentino Alto-Adige - Rette ospedaliere.*

Se l'approvazione delle delibere concernenti le rette ospedaliere spetti, per l'ordinamento della Regione Trentino Alto-Adige, alle Giunte Provinciali o alla Giunta Regionale (n. 158).

## RESPONSABILITÀ CIVILE

*Imputazione di pagamenti a titolo di provvisoria.*

Se le somme liquidate in sentenza a titolo di provvisoria nelle cause civili per risarcimento danni, ai sensi dell'art. 278 c.p.c., debbano essere imputate al pagamento del Capitale o degli interessi (n. 246).

## RISCOSSIONE COATTIVA

*Somme dovute a titolo di risarcimento danni in base a sentenza - Procedura di recupero.*

Se per il recupero delle somme dovute, in base a sentenza di condanna, a titolo di risarcimento danni, dal dipendente all'Amministrazione, questa possa avvalersi della procedura di riscossione prevista dal R.D. 14 aprile 1910, n. 639, e del fermo amministrativo di una quota dello stipendio (n. 8).

## STRADE

*Caselli cantonieri - Strade classificate statali - Spettanza all'ANAS.*

Se spettino all'ANAS le caselli cantonieri inerenti a strade già provinciali, e classificate poi statali ai sensi della l. 12 febbraio 1958, n. 126 (n. 70).

**TRASPORTI**

*Contratti di trasporto - Servizio cumulativo - Clausola per l'esercizio dell'azione di regresso.*

Se possa essere inserita legittimamente nelle convenzioni future la clausola con cui venga fissato un termine di decadenza di cinque anni per l'esercizio dell'azione di regresso tra vettori in servizio cumulativo (n. 64).

**TRATTATI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI**

*Recupero da parte di uno Stato aderente alla NATO delle spese ospedaliere erogate ad un proprio militare - Patrocinio della Avvocatura.*

Se il governo degli U.S.A. possa legittimamente pretendere di recuperare le spese ospedaliere erogate a favore dei propri militari, appartenenti alle forze della NATO, nei confronti di terzi dal cui fatto illecito sia derivata la necessità di tale ricovero (n. 35).

Se uno Stato estero (USA) anche se aderente alla NATO possa avvalersi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato per i giudizi in Italia (n. 35).

**TURISMO**

*Contributo per opere ed impianti turistici.*

Se al contributo per opere od impianti turistici previsto dall'art. 7 della l. 15 febbraio 1962, n. 68 possano ammettersi anche le spese sostenute per le strutture murarie e gli impianti fissi, compreso l'acquisto del terreno o dell'immobile da adattare nonché le spese per l'arredamento e l'ammodernamento (n. 20).

**USI CIVICI**

*Terreni delle Regole della Magnifica Comunità Cadorina - Trasferimento consensuale.*

Se per i fabbricati già esistenti nel comprensorio delle Regole della Magnifica Comunità Cadorina e distrutti o danneggiati dall'alluvione sia possibile il trasferimento consensuale in altro punto del comprensorio della Regola (n. 5).

Se sia possibile il trasferimento consensuale di fabbricati già esistenti fuori del comprensorio delle Regole in terreno ricadente in detto comprensorio qualora si tratti di fabbricati di proprietà di soggetti aventi titolo a far parte delle Regole stesse (n. 5).

Se sia possibile, in entrambe le ipotesi di cui sopra, l'espropriazione per pubblica utilità di terreni ricadenti nel comprensorio della Regola (n. 5).

Se la espropriazione per pubblica utilità dei terreni di cui sopra possa essere richiesta ed ottenuta da un privato (o per conto di esso) e se la successiva intestazione del terreno possa effettuarsi a nome del privato stesso (n. 5).

# NOTIZIARIO

---

## L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1968 PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE

Il 9 gennaio 1968 S. E. *Nicola Reale*, Procuratore Generale presso la Corte di cassazione, ha pronunciato, alla presenza delle più alte autorità dello Stato, il discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Il Procuratore Generale si è dettagliatamente soffermato sull'andamento dei procedimenti civili e penali, indicando precisi dati statistici in relazione sia al tipo che al grado della giurisdizione sia alle singole materie portate all'esame dei giudici. Particolare attenzione è dedicata ai fenomeni di più rilevante interesse sociale, quale l'andamento delle vertenze matrimoniali e della criminalità, nonché degli attentati terroristici in Alto Adige e del banditismo sardo. Confortante la constatazione della netta flessione dei delitti di mafia, per i quali il Procuratore generale ha giustamente sottolineato l'opportunità che — ferma rimanendo la necessità di neutralizzare le componenti sociali del fenomeno delittuoso — non subisca remore di sorta l'attuale vigile ed intensa opera di repressione e prevenzione. Al riguardo il Procuratore generale ha avuto parole di apprezzamento per tutte le forze di Polizia, che hanno pagato pesanti tributi di sangue all'adempimento del loro dovere.

Delineata così la situazione attuale, l'Oratore, prima di individuare ed esaminare le cause della crisi della giustizia, si è soffermato sul fenomeno della delinquenza minorile, rivolgendo altresì la sua attenzione al particolare settore costituito dai Tribunali per i minorenni e dalle relative Procure. Il Procuratore generale ha accennato alla varietà di misure, applicate in tale campo, le quali hanno funzione non solo punitiva, ma anche rieducativa, ponendo in evidenza come queste ultime richiedano un accurato esame « della personalità del minore e siano per lo più dirette a sanare nell'animo dei giovani guasti dolorosi, spesso originati da carenze affettive ed educative, quando non derivino da proterva ed impunita azione corruttrice ». Nell'esercizio di tale funzione, l'attività dei Tribunali dei minorenni è resa più difficoltosa dall'enorme mole di lavoro che viene da essi svolto in conseguenza delle carenze legislative, determinate dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 130 del 1963, che ha eliminato la facoltà del Procuratore Generale di disporre nei processi con più imputati, maggiori e minori degli anni 18, che si proceda separatamente a carico dei primi, e dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 88 del 1962, che ha eliminato l'altra facoltà di rimettere al Pretore reati di sua originaria competenza commessi dai minori, di natura contravvenzionale o di tenue entità.

La materia così richiede varie riforme, compresa la creazione di un apposito organico, che tenga conto del nuovo lavoro affidato ai Tribunali per i minorenni con la legge 431 del 1967 sulle adozioni ordinarie dei minorenni.

Ciò premesso, l'Oratore si è soffermato sulla crisi della giustizia in Italia, individuandone con acutezza le ragioni e proponendo soluzioni degne della massima attenzione.

Le ragioni della crisi vengono riscontrate in due direzioni essenziali: 1) lacuna ed insufficienza dell'ordinamento; 2) disfunzioni organizzative.

Sul primo punto il discorso del Procuratore generale mette lucidamente a fuoco un vasto programma legislativo, particolarmente in ordine alla più completa attuazione delle norme costituzionali, alla riforma dei codici penali, di alcune parti del codice civile e dell'ordinamento giudiziario, alla disciplina, secondo i principi costituzionali, dei rapporti tra Polizia ed autorità giudiziaria (dovendosi ritenere inadeguato l'attuale sistema basato principalmente sull'applicazione dell'art. 220 c.p.p.), ed alla riforma dell'ordinamento penitenziario e di prevenzione della delinquenza minorile (sollecitando l'esame del disegno di legge 14 dicembre 1965, all'uopo predisposto).

Dette riforme sono state delineate ed inquadrare, richiamando l'attuazione di quanto contenuto nel punto 38 del programma nazionale per il quinquennio 1966-1970, e sottolineando l'esigenza di partire da una visione unitaria degli interessi pubblici, che non sia limitata a questo o a quel particolare interesse, i cui titolari non valutino, al giusto peso, nelle proprie rivendicazioni i concorrenti interessi altrui e quelli generali.

Sul secondo punto viene sottolineata principalmente la necessità di investire con organica azione legislativa ed amministrativa, coerentemente ai principi della programmazione, l'intera macchina giudiziaria.

È forse questa la parte del discorso più feconda di suggerimenti e proposte, in cui si esprime con assoluta lucidità la eccezionale competenza e l'esperienza — nutrita nella diuturna pratica della vita giudiziaria — del Procuratore generale.

Una serie di rimedi, di evidente utilità, viene indicata: concentrazione degli Uffici (ad esempio la sostituzione dei 156 giudici di sorveglianza, uno per Tribunale, con 54 Uffici di sorveglianza, operanti nelle sedi dei grandi Tribunali); creazione di nuove sezioni specializzate (ad esempio in materia di previdenza obbligatoria); potenziamento di vari corpi di ausiliari del giudice, assicurando l'opera preziosa dei funzionari di Cancelleria e Segreteria; funzionalità degli edifici giudiziari con la adeguata provvista dei moderni mezzi materiali e meccanici (seguendo lo esempio dell'Ufficio del Massimario, nel quale è stato installato un complesso meccanografico per la rapida ricerca dei precedenti).

Ma la chiave di volta del problema viene indicata nell'esigenza di garantire la migliore funzionalità della Magistratura attraverso una riforma in profondità che incida sia sulla formazione professionale sia sull'impiego dei Magistrati.

In questo ordine di idee, un rilievo essenziale spetta al criterio del reclutamento dei giovani, per i quali si prospettano varie soluzioni, come corsi post-universitari, indirizzi di qualificazione e specializzazione, ed un completo tirocinio triennale per gli uditori di nuova nomina, seguito da un esame per il definitivo ingresso in carriera. Viene incoraggiato nei Magistrati la qualificazione e la specializzazione, in modo da consentire loro l'approfondimento di speciali rami del diritto, che sono di estrema varietà (si pensi ad esempio all'attività dei magistrati del Pubblico Ministero, dei giudici istruttori penali, dei giudici del lavoro, dei giudici minorili).

Si sottolinea, quindi, l'opportunità che — ferma rimanendo la soluzione base adottata dalla legge n. 570 del 1966 ed in applicazione di quanto previsto dalla legge n. 683 del 1967 — il criterio della scelta, senza alternative, presieda sia alla nomina dei Magistrati di legittimità, chiamati ad

esercitare le funzioni proprie della Cassazione, sia al conferimento di funzioni direttive che tenga conto dell'effettivo accertamento delle attitudini alla guida ed alla direzione degli uffici; e si auspica, infine, una maggiore latitudine dei poteri del Consiglio Superiore della Magistratura, condizionatamente, peraltro, ad un sistema di controlli a garanzia dei diritti e dei legittimi interessi dei singoli.

In conclusione, un esauriente e profondo discorso, con una analisi ampia e dettagliata dei vari problemi che interessano la Giustizia, la cui soluzione non potrà mancare di fornire materia ad utili meditazioni per chiunque si interessi alla vita giudiziaria in Italia.