ANNO XVII - N. 4 LUGLIO - AGOSTO 1965

RASSEGNA
DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE BIMESTRALE
DI SERVIZIO

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo IV

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Parte seconda: RASSEGNE - QUESTIONI - CONSULTAZIONI

Le sezioni della parte prima sono curate, nell'ordine, dagli avvocati:
Michele Savarese, Giorgio Zagari, Franco Carusi, Ugo Gargiulo, Leonida Correale, Giuseppe Del Greco, Antonino Terranova;

le rassegne di dottrina e legislazione dagli avvocati:
Benedetto Baccari e Mario Fanelli.

Coordinamento generale: avvocati
Aristide Salvatori e Ugo Gargiulo.

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

GIURISDIZIONI PENALI

SOMMARIO DELLA PARTE SECONDA

QUESTIONI

INDICE DELLE CONSULTAZIONI (secondo l'ordine di materia)

PARTE PRIMA

GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 31 maggio 1965, n. 38 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Papaldo - Soc. Meridionale Elettricità e E.N.EL. (n.c.) - Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministero LL.PP. (sost. avv. gen. dello Stato Albisinni).

Corte Costituzionale - Sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale - Leggi abrogate - Appartenenza della questione al giudizio di rilevanza.

(l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23).

Acque pubbliche - Leggi impositive di un sovracanone ai concessionari a favore dei bacini imbriferi montani - Contrasto con particolari leggi di incentivazione in base alle quali la concessione fu assentita - Violazione del principio di eguaglianza e della libertà di iniziativa economica - Esclusione.

(Cost., artt. 3, 41; l. 27 dicembre 1953, n. 953, art. 1; l. 30 dicembre 1959, n. 1254, art. 1; l. 11 luglio 1913, n. 985, art. 3).

Non spetta alla Corte Costituzionale il giudizio sopra questioni di abrogazione delle leggi, ma al giudice a quo, *nell'ambito del procedimento logico attraverso cui egli formula la questione di legittimità costituzionale, e quindi nell'ambito del giudizio di rilevanza della questione stessa* (1).

---

(1) La questione era stata sollevata dal Tribunale Superiore delle acque pubbliche con due identiche ordinanze 23 novembre 1963 (*Gozzetta Ufficiale*, 2 maggio 1964, n. 108).

Mette conto di segnalare, circa la prima massima, l'affermazione della sentenza, secondo cui spetta *esclusivamente* al Giudice *a quo*, nell'ambito del giudizio di rilevanza, la competenza a decidere se una determinata legge sia stata o meno abrogata. Sembra però che tale affermazione, indubbiamente esatta nell'ambito della fattispecie decisa, non possa essere generalizzata con riferimento *ad ogni legge*. Il limite è dato dall'identificazione della legge direttamente sottoposta al sindacato di legit-

La legge 27 *dicembre* 1953 *n.* 959, *interpretata autenticamente dalla legge* 30 *dicembre* 1959 *n.* 1254, *con l'imporre a carico dei concessionari di acque pubbliche un sovracanone a favore dei bacini imbriferi montani, non viola né il principio di eguaglianza, né quello di iniziativa economica. Infatti, sia che si attribusca natura di « legge di incentivazione » alla legge* 11 *luglio* 1913 *n.* 985 — *che prevedeva la concessione gratuita di acque pubbliche per determinati beni di utilità generale — sia che tale natura non possa ad essa attribuirsi, le norme denunciate sono state emanate per uno scopo di pubblico generale interesse, quale la tutela dei territori montani, previsto dall'art.* 44 *Cost., ed alla stregua di criteri generali ed obbiettivi; inoltre l'imposizione del sovracanone, che costituisce un nuovo e diverso onere a favore di Enti distinti dallo Stato (i Comuni montani) non significa revoca della gratuità del canone, che è rimasta inalterata* (2).

(*Omissis*). — 2. - L'Avvocatura dello Stato ha rilevato preliminarmente che il Tribunale Superiore ha omesso di esaminare se con la legge 27 dicembre 1953, n. 959, interpretata autenticamente dalla legge 30 dicembre 1959, n. 1254, fossero state abrogate le agevolazioni concesse con la legge 11 luglio 1913, n. 985: se avesse escluso la detta abrogazione, quel Giudice non avrebbe avuto ragione di porre la questione di

---

timità costituzionale. Se di questa legge si trattasse, non potrebbe contestarsi, infatti, il potere-dovere della Corte Costituzionale di affrontare anche il problema della sua attuale validità, come presupposto della competenza stessa della Corte, che giudica della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, ma *vigenti*. Né a ciò può costituire ostacolo la sentenza 30 gennaio 1962, n. 1 che esaminò una legge abrogata, in quanto, per i particolari aspetti che condizionarono l'insorta questione (abrogazione della legge *ex nunc*) essa doveva considerarsi ancora vigente.

Se, viceversa, il giudizio di abrogazione, come nella specie, riguardasse non la legge denunciata, ma una legge a questa anteriore e che da questa si assume abrogata o modificata, allora esattamente la questione inciderebbe solo sulla rilevanza, vale a dire sulla estensione della validità di una norma indiscutibilmente vigente; ed in tal caso, secondo la costante giurisprudenza della Corte, non resterebbe che deferire al giudizio di rilevanza dato dal Giudice *a quo* (tuttavia, per delle eccezioni a tale principio, nel senso della censurabilità del giudizio di rilevanza allorché esso appaia o del tutto insussistente o abnorme, si veggano le sentenze della stessa Corte 7 marzo 1964, n. 14, in questa *Rassegna*, 1964, 627; 11 dicembre 1964, n. 109, in questa *Rassegna*, 1964, 1008).

(2) Per i precedenti circa la legitimità costituzionale della legge sui sovracanoni a favore dei bacini imbriferi montani, cfr. la sentenza della stessa Corte 4 luglio 1957, n. 122 (*Relaz. Avv. Stato* per gli anni 1956-60, I, 244).

Sui problemi più specifici offerti dalla fattispecie, la Corte ha volutamente lasciato impregiudicata sia la questione dell'esistenza e definizione della c.d. « leggi di incentivazione », sia l'identificazione in detta categoria della legge 11 luglio 1913, n. 985.

carattere generale circa la tutela costituzionale garantita alle cosiddette leggi di incentivazione.

La Corte osserva che il Tribunale Superiore ha impostato la questione sul presupposto che le disposizioni denunziate non hanno avuto l'effetto di abrogare la legge del 1913, rispetto alla quale, ancora vigente, le disposizioni predette hanno determinato un contrasto ai fini della legittimità costituzionale, non una incompatibilità agli effetti dell'abrogazione. Tale impostazione attiene sostanzialmente al giudizio di rilevanza perché costituisce la base del procedimento logico attraverso cui il giudice *a quo* ha formulato la questione di legittimità costituzionale. E la Corte, nella cui competenza non rientra il giudicare sopra questioni di abrogazioni delle leggi, ritiene che il giudizio sulla costituzionalità delle norme denunziate debba essere fondato sulla base adottata dal Tribunale Superiore.

3. - Le suindicate disposizioni della legge 30 dicembre 1959 e della legge 27 dicembre 1953 violerebbero gli artt. 3 e 41 della Costituzione tanto se tali disposizioni si riferiscano a concessioni nei riguardi delle quali esistevano condizioni di favore in dipendenza delle leggi cosiddette di incentivazione, del cui asserito carattere si dirà in seguito, quanto se si riferiscano a concessioni per le quali quelle condizioni non esistevano.

Nel vagliare le questioni, le due ipotesi saranno tenute distinte, dando la precedenza all'esame relativo alla ipotesi in cui non esistano leggi di incentivazione. Tale questione riveste carattere generale, giacché la sua soluzione, se fosse nel senso dell'illegittimità, sarebbe assorbente rispetto alla questione riflettente l'ipotesi dell'esistenza di leggi di incentivazione.

In riferimento ad entrambe le ipotesi, la Corte ritiene che non sia influente ai fini del decidere l'accertamento del carattere del sovracanone. Il denunziato contrasto delle norme in esame con gli artt. 3 e 41 della Costituzione, secondo i profili sotto i quali la denunzia è stata formulata, può essere giudicato esistente o non in base a criteri che

---

È da osservare, tuttavia, che, anche ammessa tale particolare categoria di leggi, esse non potrebbero sfuggire ai principi generali dell'ordinamento, quali: natura ordinaria, e non costituzionale delle loro disposizioni; esclusione di una qualunque protezione costituzionale; loro tutela solo nell'ambito del rapporto fra *legge speciale* e *legge ordinaria* (art. 15 disp. legge in generale), e, quindi, questione di abrogazione, non di incostituzionalità; infine (ciò che è dato desumere proprio da certi passaggi della motivazione della sentenza in rassegna) applicazione a queste leggi del principio *rebus sic stantibus*; il che, sul piano più strettamente positivo, si pone come incompatibilità delle leggi stesse con un sistema nuovo e sopravvenuto, che rende impossibile l'equilibrio del rapporto di specialità di cui si è detto.

valgono indipendentemente dalla determinazione della natura della prestazione pecuniaria imposta dalle norme predette.

4. - Per quanto si riferisce alla violazione dell'art. 3 della Costituzione rispetto alle ipotesi in cui non esistano leggi di incentivazione, le ordinanze deducono che la disparità di trattamento tra i concessionari dei bacini di pianura e quelli dei bacini montani sarebbe illegittima perché fondata sul presupposto che essi si trovino in condizioni obiettive diverse, mentre la condizione dei due gruppi di concessionari rispetto ai Comuni montani sarebbe identica. La violazione del principio di uguaglianza sussisterebbe anche perché la misura del sovracanone fissata dalla legge non sarebbe commisurata alla capacità contributiva del concessionario, né all'importanza della concessione, né alle esigenze dei Comuni montani, che ne sono i beneficiari.

Queste censure sono infondate.

Il legislatore ha ritenuto di dovere approntare un corpo di norme a favore dei territori montani, ispirandosi ad uno scopo di pubblico generale interesse in armonia con una norma della Costituzione, contenuta nell'art. 44, secondo comma. In questo sistema si inseriscono le norme in esame.

Mentre non sono sindacabili, sotto l'aspetto della violazione del principio di uguaglianza, i criteri in base ai quali la misura del sovracanone è stata stabilita ed i criteri in base ai quali il provento deve essere impiegato, non appare criticabile l'imposizione di una particolare prestazione pecuniaria ai concessionari dei bacini montani, commisurata alla stregua di criteri generali ed obiettivi, non riscontrandosi alcun eccesso nell'esercizio del potere discrezionale del legislatore, il quale ha ragionevolmente posto a carico dei concessionari dei bacini montani un concorso per l'approntamento degli aiuti da portare alle popolazioni di quei territori dalle cui risorse i concessionari traggono beneficio.

Le stesse considerazioni valgono per giudicare infondata la censura di violazione del principio di uguaglianza nell'ipotesi di esistenza di una legge di incentivazione.

È innegabile che, con le disposizioni denunziate, il legislatore ha creato una disparità di trattamento tra concessionari che godevano ugualmente della esenzione del canone, imponendo un nuovo obbligo ai soli concessionari dei bacini montani. Ma tale disparità non appare illegittima, essendo immune da irragionevolezza la norma che l'ha determinata; e ciò per i motivi già esposti.

5. - Le disposizioni denunziate violerebbero il principio di libertà di iniziativa economica privata, in quanto imporrebbero una illegittima compressione di tale iniziativa al solo scopo di tutelare interessi di natura economica di altri soggetti, e cioè dei Comuni montani.

Questa censura, riferendosi ad entrambe le ipotesi, ha carattere più generale e deve quindi essere esaminata per prima.

La Corte non ha ragione di modificare il principio enunciato con la sentenza del 30 dicembre 1958, n. 78, alla quale nelle ordinanze si fa riferimento.

Qui non si tratta di disposizioni adottate a favore di una categoria economica a carico di un'altra categoria. La prestazione imposta è a favore di enti pubblici di importanza fondamentale, quali sono i Comuni, per raggiungere scopi di carattere generale.

Non è possibile, quindi, parlare di illegittime distorsioni che verrebbero a determinarsi nel campo della libertà economica.

6. - Prima di passare all'altro aspetto della questione relativa al contrasto col principio di libertà di iniziativa economica, prospettata in riferimento ai casi in cui i concessionari traggano benefici da leggi di incentivazione, occorre delimitare il campo dell'indagine.

Giova notare, anzitutto, che la questione proposta non si riferisce ad un preteso obbligo del legislatore di fare onore agli affidamenti dati con la concessione di esenzioni o di altri benefici, nel senso che il legislatore stesso non potrebbe revocare tali benefici se non per apprezzabili ragioni. La questione qui prospettata ha un ambito ben più ristretto: si riferisce ad una asserita tutela costituzionale nei riguardi degli impegni assunti con leggi cosiddette di incentivazione.

Per quanto sia superfluo, la Corte deve, in secondo luogo, precisare che la questione non può esere esaminata in riferimento ad una categoria indeterminata di leggi, rispondenti ad un tipo astratto, quello di leggi di incentivazione. È ovvio, invece che la questione debba essere esaminata e risolta in confronto di una determinata legge, qualificata come legge di incentivazione: nel caso attuale la legge 11 luglio 1913, n. 985.

Secondo le ordinanze, è legge di incentivazione quella dettata al fine specifico di ottenere che il privato, in vista di vantaggi che si realizzerebbero in concreto e solo se ed in quanto egli compia l'attività prevista dalla legge, realizzi un determinato compito ritenuto utile per la collettività, realizzazione che in mancanza della legge non si sarebbe avuta o si sarebbe avuta in misura o con modalità diverse. Sempre secondo le ordinanze, simili leggi sarebbero state previste dal legislatore costituente nell'art. 41 della Costituzione là dove si affida alla legge la determinazione dei programmi e dei controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali. Le leggi di questo tipo godrebbero di una particolare tutela costituzionale, giacché esse, siccome leggi di direttiva economica giusta le previsioni dell'art. 41, avrebbero insito un carattere di imperatività sì da non essere suscettibili di modificazioni fino a che non sia stato

realizzato il programma avuto di mira dalle leggi stesse. E pertanto le attività promosse dalla leggi di incentivazione sfuggirebbero all'imposizione di quei limiti, vincoli ed obblighi con cui lo Stato esercita, in conformità al medesimo art. 41, la sua funzione di indirizzo dell'iniziativa privata.

La legge 11 luglio 1913, n. 985, avrebbe il carattere di legge di incentivazione giacché il legislatore volle assicurare ai costruttori di alcuni impianti adeguati vantaggi, rappresentati, fra l'altro, dalla gratuità della concessione come necessaria contropartita del rischio e dell'onerosità dell'impresa. Onde l'illegittimità della norma che ha imposto il sovracanone.

Ma, pur non apparendo necessario, ai fini della presente controversia, prendere posizione in ordine alla categoria delle leggi di incentivazione, ancora non compiutamente elaborata, e a parte la difficoltà di applicare ad una legge, vecchia di mezzo secolo, concetti che nemmeno oggi sono definitivi, la Corte non ritiene di riscontrare nella norma impugnata la denunciata violazione dell'art. 41.

Quella legge, preordinata alla realizzazione di determinate opere di pubblico interesse, accordò, in vista di tale interesse, ai privati che erano chiamati a realizzarle ai fini di una concessione amministrativa, taluni particolari benefici. Ciò non importa però, che a lunga distanza di tempo e in una situazione storica ed economica del Paese notevolmente cambiata, il legislatore non possa, senza urtare contro i precetti costituzionale in materia di programmazione economica, introdurre un nuovo onere a carico dei privati che realizzarono quelle opere e sono tuttora titolari della concessione.

L'imposizione del sovracanone non significa revoca della gratuità del canone, gratuità che è rimasta inalterata. Il sovracanone, quale che sia la sua natura, costituisce un nuovo e diverso onere a favore di enti distinti dallo Stato (i Comuni montani), onere a cui sono stati assoggettati, con legge generale, tutti i concessionari che si trovavano in una determinata posizione, al fine di far fronte a sopraggiunte esigenze di pubblico interesse, il cui soddisfacimento rispondeva anche all'orientamento segnato da una norma costituzionale (art. 44, secondo comma).

In armonia con il sistema generale che aveva trovato la sua definitiva formulazione nell'art. 52 del t.u. sulle acque, la legge ha conferito ai Comuni montani un diritto nei confronti di tutti coloro che, qualunque fosse la loro situazione rispetto allo Stato, ritraevano una utilità dalla montagna, trasformandola in ricchezza nelle zone di pianura, senza che alle popolazioni della montagna ne risultasse un apprezzabile beneficio. Non è, pertanto, illegittimo che il legislatore abbia accordato qualche compenso a favore di quelle popolazioni e che, a tal fine, non abbia fatto discriminazioni fra i concessionari. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 31 maggio 1965, n. 40 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Fragali - Ospedale civile « Vittorio Emanuale II » di Catania (avv. Torrisi e Schiavone) c. Ministero Tesoro (vice avv. gen. Stato Macioti).

Pensioni civili e militari - Pensioni ai salariati delle istituzioni locali di assistenza e beneficenza - Normativa modificativa della precedente disciplina per l'iscrizione alla Cassa di previdenza - Adozione del principio di eguaglianza - Esclusione.
(Cost., art. 3; l. 22 novembre 1962, n. 1646, artt. 34, 35).

Gli articoli 34 *e* 35 *della legge* 22 *novembre* 1962, *n.* 1646, *contenenti interpretazione autentica dell'art.* 34 *della legge* 24 *maggio* 1952, *n.* 610, *per virtù dei quali vengono richiesti requisiti diversi, rispetto a quelli precedentemente prescritti, per la iscrizione dei salariati alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza non viola il principio di eguaglianza enunciato dall'art.* 3 *Cost., in quanto la differenza di trattamento di tali salariati rispetto a quello assicurato ai salariati degli altri enti locali corrisponde alla diversità delle funzioni di ognuna delle categorie dalle quali i salariati stessi dipendono* (1).

(*Omissis*). — 3. - Quali che siano le norme suscettibili di essere investite per illegittimità costituzionale, questa Corte ritiene che il principio di parità non è stato violato sotto nessuno dei profili considerati dalla Corte dei Conti; gli unici che in questa sede possono essere valutati.

Non è infatti priva di razionalità una disparità di trattamento pensionistico tra i salariati degli istituti di beneficenza e quelli degli altri enti locali. Differenze tra quegli istituti e questi enti sussistono con riferimento alla natura, all'attività, al modo di finanziamento, al diverso contenuto dell'interesse pubblico che hanno competenza a realizzare, alla diversa natura di questo interesse e al diverso grado della sua

---

(1) La questione era stata introdotta con ordinanza della III Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti, 20 marzo 1964 (*Gazzetta Ufficiale*, 27 giugno 1964, n. 157).

La Corte ha dichiarato non fondata la questione seguendo la sua costante giurisprudenza in materia di eguaglianza, nel senso della *relatività* del principio, applicato alle varie situazioni considerate e protette.

Qualche precedente fra i più recenti: C.C., 16 febbraio 1963, n. 7, *Giur. Cost.*, 1963, 61; 8 giugno 1963, n. 81, *Giur. Cost.*, 1963, 680; 27 febbraio 1962, n. 8, *Giur. Cost.*, 1962, 96; 28 novembre 1961, n. 64, *Giur. Cost.*, 1961, 1224. In dottrina, tra gli altri, Esposito, *Eguaglianza e Giustizia nell'art.* 3 *della Costituzione, Saggi*, Padova, 1954, 17 e segg.; Battaglini, *Appunti per una ricostruzione del concetto di eguaglianza nell'art.* 3 *Cost., Arch. ric. giur.*, 1960, 649; Stendardi, *Ancora sul concetto di eguaglianza e sulle applicazioni concrete, Foro pad.*, 1961, I, 938.

intensità; ed è ovvio che tali dissomiglianze debbono ripercuotersi sul trattamento di ciascuno dei due gruppi di salariati, i cui compiti rispettivi sono peraltro differenziati in relazione altresì alle varie esigenze che prospettano le funzioni di ognuna delle categorie di enti dai quali i salariati dipendono. Tanto più quelle difformità debbono ripercuotersi sul rapporto di lavoro di ciascun gruppo, in quanto varie sono le possibilità finanziarie degli enti sui quali grava il carico complessivo della pensione (quelli datori di lavoro e quelli pensionistici), e in vario grado tali enti possono sopportare quel carico. È compito soltanto della legge ordinaria valutare gli interessi in giuoco e graduarne secondo gli aspetti concreti la disciplina, non avendo il principio costituzionale di eguaglianza sottratto al legislatore la potestà di riconoscere le differenze che la realtà esprime e di adeguare ad esse le proprie determinazioni (sentenza 26 giugno 1957, n. 105).

La disparità di fatto che risulta dall'applicazione del criterio di ripartizione impugnato, a seconda che il trattamento dei pensionati sia stato irrevocabilmente determinato prima o dopo l'entrata in vigore della norma denunciata, è quella che talora si collega al succedersi delle leggi; e non è eliminabile in sede di controllo di legittimità costituzionale ove non risultino lesi diritti fondamentalmente garantiti. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 6 luglio 1965, n. 57 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Verzì - Lodi (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Guglielmi).

Procedimento penale - Notificazioni all'imputato che non si sia presentato per l'interrogatorio - Deposito nella Cancelleria o Segreteria.

(Cost., art. 24; c.p.p., art. 173).

Non può ritenersi soddisfatta l'esigenza fondamentale del contraddittorio nel caso in cui, pur essendo possibile adottare una forma di notificazione tale da porre il contenuto dell'atto nella effettiva sfera di conoscibilità del destinatario, si faccia ricorso ad altra forma di notificazione — quale quella prescritta dall'art. 173 *c.p.p. per l'imputato renitente all'interrogatorio — dalla quale deriva una semplice presunzione legale di conoscenza* (1).

(1) La questione era stata proposta dal Tribunale di Brescia con ordinanza 2 aprile 1964 (*Gazzetta Ufficiale*, 11 luglio 1964, n. 169).

(*Omissis*). — La questione è fondata.

La norma impugnata ha il carattere di una sanzione per un comportamento processuale dell'imputato. Pur essendo reperibile nel suo domicilio, il renitente non gode del diritto di ricevere notizia degli atti processuali nella forma di notificazione prevista dall'art. 169 del c.p.p., soltanto per non avere ubbidito all'ordine del giudice di presentarsi per l'interrogatorio. Alla forma di notificazione adottata per coloro che possono in qualunque momento essere rintracciati, viene sostituita — senza plausibile motivo — quella del deposito degli atti, la quale non dà la stessa certezza di conoscibilità da parte del destinatario, importando solamente una presunzione legale di conoscenza. Il che costituisce una ingiustificata diminuzione di garanzie del diritto di difesa.

Mentre per il latitante o l'evaso la notifica a' sensi dell'art. 170 del c.p.p. non comporta la limitazione di alcun diritto, in quanto essi si sono resi irreperibili ed hanno quindi posto la giustizia in condizioni di dovere — in mancanza di altra possibilità — ricorrere a questa forma di notificazione, lo stesso non può dirsi per l'imputato renitente.

La notificazione degli atti processuali è uno strumento necessario ed indispensabile per instaurare il contraddittorio e per dar modo all'imputato di provvedere alla sua difesa. Questa esigenza fondamentale non può ritenersi soddisfatta nel caso in cui pur essendo possibile adottare una forma di notificazione tale da portare il contenuto dell'atto nella effettiva sfera di conoscibilità del destinatrio, si faccia ricorso ad altra forma di notifica, dalla quale deriva una semplice presunzione legale di conoscenza.

Pertanto, la norma impugnata, che — senza necessità e senza che ne ricorrano i presupposti — prescrive per il renitente la notificazione a termini dell'art. 170, primo capoverso, del c.p.p., limita la garanzia del diritto di difesa per ciò che attiene alla instaurazione del contraddittorio, ponendosi così in contrasto con l'art. 24 della Costituzione. — (*Omissis*).

Decisione conforme all'orientamento della Corte circa l'interpretazione del secondo comma Cost., secondo cui il diritto di difesa, ivi proclamato, va inteso come possibilità effettiva di agire in giudizio, come garanzia di contraddittorio e di assistenza tecnico-professionale del difensore ed in particolare, come rimozione di ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti sullo svolgimento del processo. Da ultimo, Corte Cost., 3 maggio 1963, n. 59, *Giur. Cost.*, 1963, 529. In dottrina, VASSALLI, *Sul diritto di difesa giudiziaria nell'istruzione penale, Scriti giuridici in onore della CEDAM*, 581 e segg.; M. CAPPELLETTI, nota alla sentenza Corte Cost., 22 dicembre 1961, n. 70, *Giur. Cost.*, 1961, 1282. Cfr. anche CAVALLARI, *La notificazione nel processo penale*, Milano, 1959. Sulle notificazioni all'imputato all'estero cfr. Corte Cost., 23 aprile 1965, n. 31, in questa *Rassegna*, 1965, 287.

CORTE COSTITUZIONALE, 6 luglio 1965, n. 58 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Castelli Avolio - Talamonti (n.c.) c. Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Agrò).

Radiotelevisione - Concessione dei servizi alla R.A.I. - Violazione dell'art. 43 Cost. - Esclusione.

(Cost., art. 43; r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, art. 1 e segg.).

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione dell'Intendente di finanza sulle contravvenzioni per mancato pagamento del canone di abbonamento alla R.A.I. - Giurisdizione speciale - Questione di costituzionalità - Infondatezza.

(Cost., art. 102; l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 36).

Non contrasta con l'art. 43 *della Costituzione la normativa dettata dal r.d.l.* 21 *febbraio* 1938, *n.* 246 *che prevede l'affidamento in concessione del servizio della radiotelevisione ad una società privata, la R.A.I., in quanto lo Stato si è riservato poteri assai ampi di direzione, disciplina e controllo diretti a garantire il puntuale conseguimento di quei fini di utilità generale cui istituzionalmente tende detto servizio nel regime di pubblicità derivante dal monopolio statale* (1).

L'art. 36 *della legge* 7 *gennaio* 1929, *n.* 4 *che, in relazione all'art.* 1 *e seguenti del r.d.l.* 25 *marzo* 1923, *n.* 796, *attribuisce all'Intendente di finanza la cognizione delle contravvenzioni per quanto riguarda il pagamento del canone di abbonamento alle radioaudizioni, non contrasta con l'art.* 102 *della Costituzione perché il costituente non ha voluto senz'altro sopprimere le giurisdizioni speciali, tra le quali rientra*

---

(1) L'ordinanza del Tribunale di Ascoli Piceno 1° luglio 1963 è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 31 ottobre 1964, n. 269.

In tema di costituzionalità della disciplina della radio e televisione si consultino: Corte Cost., 8 giugno 1963, n. 81, *Foro it.*, 1963, I, 1943, sulla infondatezza delle questioni di costituzionalità (sollevate nel medesimo procedimento dallo stesso tribunale di Ascoli Piceno) degli artt. 1, 2 e 19 r.d.l. n. 246 del 1938 che comminano un'ammenda a chi detenga apparecchi radioriceventi senza corrispondere il canone di abbonamento, annotata da M.S. GIANNINI, *Ancora in tema di prezzo e di tassa, Giur. cost.*, 1964, 692; Corte Cost., 11 luglio 1961, n. 46, *Giur. it.*, 1961, I, 1, 1145, sull'illegittimità costituzionale del disegno di legge del Consiglio provinciale di Bolzano contenente norme sulla « parità dei gruppi linguistici nelle radiotrasmissioni »; Corte Cost., 13 luglio 1960, n. 59, *Foro it.*, 1960, I, 1065, sulla legittimità costituzionale del monopolio statale della televisione, su cui leggasi PALLADINO, *Corti Brescia, Venezia, Trieste*, 1963, 394. In dottrina, sull'argomento in generale, si veda PIERANDREI, *Radio, televisione e costituzione, Scritti in onore di A. C. Jemolo*, Milano, 1963, III, 521. Cfr. anche *Relaz. Avv. Stato*, 1955-60, I, n. 46.

detta competenza dell'Intendente di finanza, ma soltanto ha inteso sottoporlo a rivisione da effettuarsi, ad opera del Parlamento, nel termine di un quinquennio, che peraltro non ha carattere perentorio (2).

(*Omissis*). — 1. - È da premettere che essendosi provveduto alla notificazione e alla pubblicazione dell'ordinanza di rinvio nella sua interezza, cioè nella motivazione e nel dispositivo, la incertezza già lamentata dall'Avvocatura dello Stato circa la identificazione dell'oggetto del giudizio risulta eliminata. Sostanzialmente, con la rinnovazione della notifica, è stato portato a conoscenza del Presidente del Consiglio dei Ministri l'esplicito riferimento contenuto nell'ordinanza emessa dal Tribunale alle questioni che erano state sollevate dal Pubblico Ministero nel corso del giudizio. Giudicata infatti non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, in relazione all'art. 3 della Costituzione, il Tribunale ritenne invece fondate le altre questioni proposte dal P.M., e cioè quelle che concernono le disposizioni dell'art. 1 e segg. dello stesso d.l. 21 febbraio 1938, non più in riferimento all'art. 3, ma all'art. 43 della Costituzione, e dell'art. 36 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, in relazione agli artt. 1 e segg. del d.l. 25 marzo 1923, n. 796, e in riferimento all'art. 102 della Costituzione. Può così ammettersi che si sia chiaramente raggiunta la identificazione dell'oggetto del giudizio: precisamente, con la prima questione si assume in contrasto con l'art. 43 della Costituzione l'affidamento del servizio delle radiotelevisioni ad una società privata — la R.A.I. — invece della gestione del servizio in modo diretto da parte dello Stato o di un ente pubblico; con la seconda si assume la illegittimità della permanenza della giurisdizione speciale dell'Intendenza di finanza per quanto riguarda il pagamento del canone per le radioaudizioni, in contrasto col divieto posto per le giurisdizioni speciali col citato art. 102.

2. - La denuncia di incertezza è stata peraltro affacciata sotto diverso aspetto, rispetto alla prima questione. L'Avvocatura rileva l'affermazione, contenuta nell'ordinanza del Tribunale, circa la incostituzionalità di « tutta la disciplina giuridica eretta sul presupposto

---

(2) Per quanto riguarda la conservazione delle giurisdizioni speciali preesistenti alla Costituzione e la non perentorietà della disposizione trans. VI, cfr., da ultimo, Corte Cost., 31 marzo 1965, n. 17, in questa *Rassegna*, 1965, I, 266; Corte Cost., 22 novembre 1962, n. 92, *Foro it.*, 1962, I, 2051; Corte Cost., 15 giugno 1960, n. 41, *id.*, 1960, I, 1262; e in dottrina CHIEPPA, *Leggi nuove e giurisdizioni speciali preesistenti, Giur. costit.*, 1962, 1501.

della concessione ad una società privata del servizio della radiotelevisione », ed afferma che si avrebbe così una indeterminata indicazione dell'oggetto di questa parte del giudizio, insufficiente rispetto a quanto prescrive l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Non sembra però che l'indicazione generica delle norme impugnate, col richiamo agli artt. 1 e segg. del d.l. 21 febbraio 1938, n. 246, e successive modificazioni, sia tale da comportare effettiva incertezza circa l'oggetto del giudizio. Se è vero, infatti, che l'onere, di cui al menzionato art. 23, di indicare le norme che si denunciano come viziate, incombente alla parte che solleva l'eccezione di incostituzionalità, trova la sua giustificazione nell'esigenza di delimitare in maniera chiara e precisa la materia del contendere, è altresì vero che è da ritenersi sufficiente, a tal fine, l'indicazione anche di un intero testo legislativo, se la relativa censura di legittimità sia tale da investire tutte le norme contenute nel provvedimento denunziato (v. sentenze della Corte Costituzionale, n. 18 del 6 luglio 1956 e n. 53 del 5 giugno 1962). Nel caso in esame, traendosi motivo dalla presunta illegittimità della concessione alla R.A.I. del servizio di radiodiffusione, e dal conseguente contrasto con l'art. 43 della Costituzione di tutta la legislazione « eretta sul presupposto di quella concessione », la censura è stata sollevata appunto contro gli artt. 1 e segg. del citato d.l. 21 febbraio 1938, cioè contro l'intero testo legislativo, in quanto concernente, in blocco, la disciplina degli abbonamenti alle radioaudizioni. Ed infatti il detto d.l. è costituito da una serie di norme organiche, intimamente collegate, che pongono una regolamentazione completa nel settore, investendo analiticamente tutte le situazioni relative, dall'imposizione dell'obbligo di pagamento alla misura del canone, dalle modalità del versamento alla disciplina della cessazione dell'obbligo stesso, dalle esenzioni alle sanzioni per le inadempienze. Lo stretto nesso che unisce le disposizioni contenute nel denunziato d.l. dà ragione del loro globale deferimento alla Corte.

3. - L'Avvocatura dello Stato ha anche lamentato la insufficienza del giudizio di rilevanza, rispetto, ancora, alla prima questione, in quanto sostiene che il Tribunale non ha, fra l'altro, notato che la questione medesima non avrebbe ragion d'essere ai fini del giudizio principale, giacché l'obbligo della corresponsione della tassa per la detenzione degli apparecchi, cui è connessa la sanzione penale, sussiste sia nel caso che il servizio venga svolto per concessione da una società, sia che venga esplicato da uno dei soggetti indicati nell'art. 43 della Costituzione.

Senonché questa osservazione dell'Avvocatura circa un tal difetto della rilevanza non sembra esatta, giacché la questione sollevata, come si desume dall'ordinanza del Tribunale, investe, formalmente, appunto

le norme che sorreggono, in concreto, l'imputato a carico del prevenuto. Sarà o meno fondata la questione — e ciò dovrà risultare dall'esame di merito della questione stessa —, ma sembra non dubbio che, dal punto di vista del Tribunale, secondo cioè i termini del ragionamento che si deve porre a base dell'incidente di costituzionalità giusta il disposto dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, frutto del riscontro fra la norma costituzionale, di cui si lamenta la violazione, e le norme impugnate, dovrebbe essere — s'intende, in ipotesi — la immediata, concreta caduta di tutte le disposizioni riguardanti la concessione, e fra esse anche la norma penale, parte essenziale, ritenuta indispensabile in tutto il sistema, e che è quella che sta a base del processo contro il prevenuto, col conseguente effetto, quindi, del proscioglimento del medesimo.

Le eccezioni pregiudiziali vanno pertanto respinte.

4. - Passando all'esame del merito della prima questione, ritiene la Corte che non possa sostenersi che contrasti col disposto dell'art. 43 della Costituzione l'affidamento in concessione ad un società privata del servizio delle radiotelevisioni.

La disposizione dell'art. 43 è, com'è noto, espressione dell'evoluzione dei concetti informatori in materia di intervento dello Stato e degli enti pubblici, in genere, nel campo economico, e prevede la sostituzione della pubblica gestione alla gestione privata in quei settori che, come quelli attinenti ai tipi di imprese contemplate nell'articolo stesso, maggiormente sono suscettibili di assumere importanza sotto il profilo del pubblico interesse. Lo scopo essenziale della norma, attraverso la sottrazione al privato del potere di disposizione relativo alle suddette imprese, è la eliminazione della eventualità che il privato, col peso della propria impresa — e naturalmente si tratta di imprese della massima dimensione —, possa direttamente e profondamente influire su interi settori economici, con le conseguenze di ordine politico e sociale che a tale influenza sono connesse.

La facoltà concessa al legislatore di riservare direttamente o trasferire allo Stato, agli enti pubblici o alle collettività di utenti o lavoratori le imprese nell'art. 43 indicate, rispecchia la preoccupazione del Costituente di garantire uno strumento idoneo a porre le attività economiche in parola sotto il controllo dello Stato o di enti pubblici allo scopo di evitare quegli inconvenienti e di ottenere i risultati di carattere economico e sociale che lo Stato democratico si prefigge.

Ma è evidente che l'esigenza cui fa riscontro la norma costituzionale in esame potrà ritenersi rispettata ogni volta che con apposite disposizioni, il conseguimento di tali risultati venga assicurato.

La concessione amministrativa consente il raggiungimento di fini di interesse generale collegati all'esercizio dei servizi pubblici, attraverso un'attività svolta da un privato e non direttamente dallo Stato o dall'ente pubblico titolare del servizio, in vista del fatto che la gestione in concessione può presentarsi, in alcuni casi, più favorevole, in quanto permette una maggiore snellezza nell'espletamento del servizio, libera lo Stato o l'Ente pubblico dall'onere dell'esercizio, e ciò specialmente quando trattasi di attività tecnicamente complesse, che richiedano forti spese di impianto e notevole impegno di gestione. Ond'è che la concessione risponde, in tali casi, alla sostanziale esigenza di poter ottenere servizi migliori e più efficienti con minore impegno per l'ente concedente. In definitiva, soddisfa ad una esigenza di utilità economico-sociale che coincide con quella che informa l'art. 43 della Costituzione.

D'altra parte è evidente, che qualora il Costituente, che ovviamente era a conoscenza del tradizionale istituto della concessione, ne avesse voluto escludere l'applicazione riguardo ai servizi pubblicizzati a norma dell'art. 43, avrebbe espresso tale volontà attraverso una norma specifica, mentre il silenzio serbato al riguardo può bene essere interpretato come ammissione della possibilità del sistema anche ai fini specifici della attuazione del precetto costituzionale.

Ma è da notare che, in questi casi, lo Stato o l'ente pubblico non si limita ad affidare al privato l'esercizio del servizio, ma si riserva poteri assai ampi di direzione, di disciplina, di controllo, tutti tendenti a garantire, a seconda del diverso tipo della concessione, e quindi di diversa intensità, il puntuale conseguimento dei fini di utilità generale. E pur dovendosi riconoscere che il privato concessionario innegabilmente persegue scopi suoi propri di utilità, questi sono però sempre coordinati e subordinati al conseguimento dei fini pubblici, attraverso le norme che in concreto disciplinano l'esercizio delle singole concessioni.

5. - Nel caso del servizio di radiodiffusione bisogna riconoscere che attraverso un vasto piano, che stabilisce una minuta disciplina per lo svolgimento in concessione del servizio, è assicurato il conseguimento di quella finalità di pubblico generale interesse che lo Stato potrebbe prefiggersi di raggiungere attraverso la gestione diretta o l'affidamento del servizio ad un ente pubblico. La maggioranza assoluta delle azioni della R.A.I. è detenuta dall'I.R.I. e può essere trasferita solo allo Stato italiano o ad altro ente pubblico nazionale e previa autorizzazione del Ministro delle Poste di concerto col Ministro del Tesoro (convenzione 26 gennaio 1952, art. 3); lo statuto dell'ente (*sic*) concessionario e le sue variazioni devono essere approvati dal Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni, come pure la nomina del presidente ed eventual-

mente del consigliere delegato (artt. 5, 6 d.l.C.p.S. 3 aprile 1947, n. 428); l'emanazione delle direttive di massima, culturali, artistiche, educative ecc. dei programmi di radiodiffusione e la vigilanza sulla loro attuazione è affidata ad un Comitato istituito presso il Ministero delle Poste, e composto di un presidente, nominato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri di concerto coi Ministri delle Poste e della Pubblica Istruzione, e da membri in rappresentanza del Ministero della Pubblica Istruzione e della Società Italiana Autori, oltre che da scrittori, musicisti ed autori drammatici designati dall'Accademia dei Lincei, e dalle organizzazioni di categoria (d.l.C.p.S. *cit.*, art. 9); le tariffe da praticarsi agli utenti e i diritti spettanti all'ente sono determinati con decreto del Ministro delle Poste (convenzione *cit.*, art. 8); la R.A.I. è tenuta a predisporre trimestralmente il piano di massima dei programmi da svolgersi nei tre mesi successivi, ed a sottoporlo prima al parere del detto Comitato istituito presso il Ministero delle Poste e poi all'approvazione del Ministro (art. 8 d.l.C.p.S. *cit.*); del Consiglio di amministrazione dell'Ente fanno parte membri destinati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri degli Esteri, dell'Interno, del Tesoro, delle Finanze e delle Poste (convenzione *cit.*, art. 5). Il compito di esercitare l'alta vigilanza per assicurare l'indipendenza e l'obiettività delle radiodiffusioni è affidato ad una Commissione di parlamentari composta di trenta membri designati pariteticamente dai Presidenti delle due Camere tra i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari, le deliberazioni della Commissione vengono eseguite attraverso le disposizioni all'uopo impartite dalla Presidenza del Consiglio al Presidente dell'Ente concessionario (d.l.C.p.S. *cit.*, artt. 11, 12, 13). Alla R.A.I. è vietato di prendere accordi con Stati, enti e cittadini esteri su questioni interessanti il servizio delle radiodiffusioni, senza la preventiva autorizzazione del Ministero delle Poste, sentiti i Ministeri interessati; per gravi motivi di ordine pubblico il Ministro dell'Interno può modificare il piano di massima dei programmi e degli orari, e per gli stessi motivi, o per ragioni militari, o per grave necessità pubblica, il Governo, inteso il Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente della Repubblica potrà sospendere o limitare l'esercizio o prendere possesso degli impianti ed uffici, senza che la R.A.I. abbia diritto a nessuna speciale indennità (convenzione *cit.*, art. 20). Infine, nei casi di inadempienza dell'ente o di inosservanza delle disposizioni vigenti, o di gravi irregolarità nel servizio, è prevista l'applicazione di una ammenda da parte del Ministero delle Poste e, in caso di recidiva, è prevista la revoca della concessione con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Poste, sentito il parere della Commissione parlamentare o del Comitato ministeriale, a seconda che le inadempienze si riferiscano, rispettivamente, al lato politico o a quello culturale-

artistico delle trasmissioni. Ciò a prescindere dalle numerose altre restrizioni ed obbligazioni di interesse tecnico ed organizzativo pure imposte alla R.A.I. e dal generico potere di vigilanza sull'andamento del servizio attribuito al Governo dagli artt. 1 e segg. del d.l. n. 428 del 1947, che contemplano il sistema dei vincoli e non ne lasciano al di fuori alcun settore della vita e dell'attività dell'ente concessionario, dalla consistenza patrimoniale all'organizzazione amministrativa e tecnica.

In relazione a questa vasta rete di interferenze e di controlli, lo speciale rapporto di concessione stabilito con la R.A.I., sia che lo si intenda come un rapporto di sostituzione, in cui il privato è un esercente dell'attività della quale titolare è lo Stato, per conto del quale il privato agisce, sia che lo si intenda come uno speciale rapporto organico, per cui il privato si presenterebbe quale mezzo indiretto attraverso cui lo Stato raggiunge i suoi fini, questo speciale rapporto costituisce uno strumento valido per la realizzazione dei fini cui istituzionalmente tende il servizio di radiodiffusione nel regime di pubblicità che gli deriva dalla riserva della titolarità del servizio stesso allo Stato. Bisogna pertanto riconoscere che, come già in diversa occasione ebbe a rilevare questa Corte (sentenza 6 luglio 1960, n. 59, che tratta del monopolio statale televisivo), esso è perfettamente inquadrabile nella disciplina dell'art. 43 della Costituzione.

6. - Circa la seconda questione, riguardante la legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge 7 gennaio 1929, in relazione alle disposizioni del d.l. 21 febbraio 1938, per asserito contrasto con l'art. 102 della Costituzione, basta osservare che il suo presupposto, cioè l'automatica soppressione delle giurisdizioni speciali alla scadenza del termine per la revisione stabilita dalla VI disposizione transitoria della Costituzione, è stato già più volte esaminato dalla Corte che lo ha respinto. La Corte ha affermato che il Costituente non ha voluto senz'altro sopprimere le giurisdizioni speciali preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione, ma soltanto sottoporle a revisione ad opera del Parlamento, e che il quinquennio, entro cui tale revisione doveva essere effettuata, non è termine perentorio; onde le giurisdizioni speciali legittimamente continuano a svolgere le loro funzioni fino a quando non si sarà proceduto alla loro revisione (sentenze n. 41 del 1° marzo 1957, n. 41 del 10 giugno 1960 e n. 92 del 13 novembre 1962). Non essendo d'altra parte dubbio che la cognizione delle contravvenzioni attribuite all'Intendente di finanza dagli artt. 21 e 36 della citata legge del 1929 concreti una giurisdizione speciale, non può ritenersi non applicabile anche ad essa il principio posto dalla Corte circa la sopravvivenza delle giurisdizioni speciali, epperò la questione appare manifestamente infondata. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 6 luglio 1965, n. 59 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Papaldo - Giunta Provinciale di Bolzano (avv. Guarino), Provincia di Trento (avv. Morelli), Regione Trentino-Alto Adige (sost. avv. gen. Stato Guglielmi).

Caccia - Trentino-Alto Adige - Costituzione del territorio regionale in riserva di caccia - Violazione del principio del giusto procedimento - Insussistenza.

(l. reg. T.AA., 7 settembre 1964, n. 30).

Caccia - Limitazione del diritto dei privati operato dalla legge regionale costitutiva delle riserve di caccia - Insussistenza.

(t.u., 5 giugno 1934, n. 1016, artt. 44, 67; Cost., artt. 41, 42, 43).

Caccia - Conferimento della gestione delle riserve di caccia alle Sezioni della Federazione della Caccia - Legittimità.

(Cost., artt. 5, 18, 118; t.u., art. 67, 5 giugno 1939, n. 1016; d.m. 19 luglio 1961: Statuto T.AA., art. 11, n. 4).

La costituzione di diritto in riserva di caccia dell'intero territorio regionale del Trentino-Alto Adige, escluse le zone riservate dai privati, operata dalla legge regionale 7 settembre 1964, n. 30, non viola il principio del giusto procedimento, giacché non ha avuto alcun effetto lesivo nei riguardi della tutela dei diritti e degli interessi di Enti o persone situati nella Provincia (1).

Il nostro ordinamento non riconosce al proprietario terriero un diritto alla selvaggina come pertinenza o frutto del fondo, né un diritto all'esclusivo esercizio della caccia sul fondo stesso: la facoltà di esercitare la caccia non è, quindi, insita nel diritto di proprietà fondiaria, ma è un aspetto del diritto di libertà. Non contrasta pertanto la legge regionale 7 settembre 1964 n. 30 con i principi sanciti negli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione (2).

È pienamente legittimo, da parte della Regione, il conferimento della gestione delle riserve di caccia alle Sezioni della Federazione della caccia, poiché tale conferimento non solo è in armonia con quanto disposto dall'art. 67 del t.u. sulla caccia, ma non viola né il principio costituzionale della libertà di associazione, in quanto non crea nuove situazioni monopolistiche, né il diritto della Provincia, giacché questa non ha alcun potere in materia di caccia (3).

---

(1) La questione era stata sollevata dalla Giunta Provinciale di Bolzano con ricorso 13 novembre 1964 (*Gozzetta Ufficiale*, 9 gennaio 1965, n. 7).

La pronuncia in esame trae origine dal richiamo della Provincia di Bolzano alla decisione costituzionale del 2 marzo 1962, n. 13, in cui la Corte affermava in

(*Omissis*). — 2. - La Provincia si lagna che la legge regionale abbia costituito di diritto in riserva di caccia l'intero territorio regionale, escluse le zone riservate dai privati, violando così il principo del giusto procedimento.

L'esigenza del giusto procedimento fu affermata da questa Corte con la invocata decisione del 2 marzo 1962, n. 13, sulla base del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato: rispetto cui è vincolata anche la Regione Trentino-Alto Adige in virtù dell'art. 4 del suo Statuto. Ma questa esigenza non ha carattere di assolutezza. Non è, infatti, ancorata ad una inesistente « riserva » a favore dell'Amministrazione, ma è ispirata alla tutela dei diritti e degli interessi. La legge regionale allora impugnata, sostituendo una propria generale determinazione ai singoli atti amministrativi, faceva cadere di colpo quella tutela che l'ordinamento statale appresta attraverso l'espletamento dei singoli procedimenti con il seguito di controlli, di ricorsi amministrativi e rimedi giurisdizionali.

Nel caso attuale la legge regionale, come si dirà più ampiamente in seguito, nulla sottrae a chicchessia, né agli enti pubblici né ai privati proprietari, giacché, in sostanza, nulla innova rispetto alla situazione precedente. La sostituzione di una dichiarazione legislativa a quella amministrativa non ha, dunque, avuto alcun effetto lesivo nei riguardi della tutela dei diritti e degli interessi.

E pertanto la Corte, pur mantenendo fermo il proprio orientamento circa l'esigenza del giusto procedimento ai sensi della decisione sopra richiamata, giudica che in questo caso quel principio non trova applicazione.

---

via generale l'esigenza del giusto procedimento, in relazione ad una legge regionale allora impugnata, che sostituiva una propria generale determinazione ai singoli atti amministrativi. Ma la necessità di tale affermazione non trova luogo in questo caso, in cui non è dato vedere alcuna violazione di diritti ed interessi legittimi dei privati e degli enti compresi nella Regione.

(2) Il principio fu già affermato dalla Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1960, n. 2687 (in questa *Rassegna*, 1961, 18). Analogamente il Consiglio di Stato, Sez. VI, 8 dicembre 1963, n. 1019, ha ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 42 Cost., dell'art. 44, terzo comma, del t.u. sulla caccia.

Per la natura e limiti del diritto di caccia si veda la voce *Caccia, Noviss. dig. it.*, II, Torino, 1958, ed *Encicl. dir.*, V, Milano, 1959, 746.

(3) Già altra volta la Provincia di Bolzano ha ricorso alla Corte Cost. assumendo il proprio diritto a regolare la materia della caccia nell'ambito della Provincia stessa, in occasione della costituzione del Comitato Provinciale della caccia da parte della Regione. Si veda sent. Corte Cost., 7 dicembre 1964, n. 101 (in questa *Rassegna*, 1964, 1005, ove, in nota, richiamo della sent. Corte Cost., 26 giugno 1962, n. 69).

3. - Non è fondata la censura relativa alla violazione degli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione.

Si può, anzitutto, rilevare che è la legge nazionale che ha derogato rispetto alla zona delle Alpi, alle norme generali del testo unico sulla caccia concernenti limiti e modalità per la costituzione delle riserve ed in particolare ha derogato alla disposizione contenuta nell'art. 44 circa l'indennità da corrispondersi al proprietario dissenziente. Queste deroghe, pur non essendo espresse, sono chiare, giacché risultano necessariamente dal fatto che tutto il territorio ricadente in quella zona, escluse le zone riservate dai privati, può essere sottoposto a riserva ai sensi dell'art. 67 del medesimo testo unico senza altre formalità o altri vincoli che non siano quelli previsti da questa disposizione. E nessuno ha contestato la legittimità costituzionale di queste norme statali.

Poiché, come si è detto, è pacifico in fatto che, in base alla legge nazionale, tutte le zone non riservate dai privati erano state costituite in riserva, la legge regionale non ha fatto altro che cristallizzare questa situazione, rendendola definitiva e permanente.

La realtà è che con questa legge nulla è stato tolto ai proprietari se non la ipotetica ma remota possibilità di riavere liberi i propri terreni nel caso che qualche Comune revocasse la costituzione della riserva, dato e non concesso che tale revoca fosse ammissibile.

Ora, se questo è l'unico effetto della legge regionale, la Corte ritiene che non ricorrano i presupposti per un raffronto della legge regionale con gli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione; giacché la Regione non ha sostanzialmente mutato la situazione di fatto e di diritto già esistente in base alla legge nazionale.

Comunque, anche se queste considerazioni non si dovessero ritenere sufficienti, la questione resterebbe ugualmente infondata.

Il nostro ordinamento non riconosce al proprietario del terreno né un diritto a fare propria la selvaggina come pertinenza o frutto del fondo né un diritto all'esclusivo esercizio della caccia sul fondo stesso né un diritto a costituire su di esso una riserva di caccia. La facoltà di esercitare la caccia non è insita nel diritto di proprietà fondiaria, ma è un aspetto del diritto di libertà, il cui esercizio subisce limitazioni per la salvaguardia dell'incolumità delle persone, per la protezione della fauna, per la tutela delle colture e dei prodotti agricoli, per la disciplina della caccia come attività sportiva.

Costituendo in via permanente la riserva di caccia sui terreni non riservati dai privati, la legge regionale ha attuato questi fini che sono anche propri dell'ordinamento statale. Così facendo, non ha violato gli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione.

Non ha violato gli artt. 41 e 43. Non ha creato né trasferito alcuna impresa o comunque alcuna attività di carattere economico, giacché,

nell'affidare alle Sezioni della Federazione della caccia la gestione delle riserve, la Regione ha conferito ad esse l'esercizio di facoltà di carattere pubblico per il raggiungimento di fini di pubblico interesse. Si vedrà fra poco se questo conferimento sia, sotto altri aspetti, legittimo; ma è certo che non se ne può contestare la legittimità alla stregua degli articoli 41 e 43, per l'applicazione dei quali non sussistono i presupposti.

Né si ha la violazione dell'art. 42, perché nessuna espropriazione è stata effettuata, non esistendo alcun diritto da espropriare.

4. - Si esaminano ora le censure relative alla legittimità del conferimento della gestione alle Sezioni provinciali della Federazione della caccia. Tali censure sono state ripetute sotto vari aspetti in diversi motivi del ricorso. È opportuno vagliarle per gruppi.

Non sussiste contrasto tra la legge impugnata ed i principi enunciati da questa Corte con la decisione n. 69 del 1962, la quale dichiarò illegittime alcune disposizioni del testo unico delle leggi sulla caccia per contrasto con l'art. 18 della Costituzione, in quanto quelle norme violavano il diritto di libertà di associazione. Nella specie, questo diritto è pienamente riconosciuto e tutelato sia nei riguardi di altre associazioni di cacciatori sia dei cacciatori non iscritti ad alcuna associazione.

Né valgono ai fini della presente decisione le considerazioni che si leggono nella stessa sentenza circa i poteri della Federazione italiana della caccia in relazione a quelli spettanti alle Amministrazioni provinciali ed ai Comitati provinciali della caccia. La sentenza delineò la situazione della Federazione nei rapporti con lo Stato e con altri enti; e ciò fece ai fini di stabilire se fossero legittime o non le norme che imponevano l'obbligo dell'iscrizione alla Federazione. Ma la Corte non negò la legittimità delle norme relative alla istituzione ed all'ordinamento di quell'Ente.

Non si può quindi trarre da quella sentenza alcun valido argomento per contestare la legittimità della legge impugnata che affida — senza esclusività — alle Sezioni provinciali della Federazione la gestione delle riserve.

L'altra decisione ricordata dalla Provincia, quella del 1961, n. 13, non ha alcuna influenza nel caso attuale. Fu allora dichiarata l'illegittimità di alcune norme di una legge di altra Regione, in quanto avevano posto in essere un sistema tale da determinare illegittimi monopoli ed illegittime esclusioni in pregiudizio di organi e di persone non appartenenti a quella Regione. Ma la stessa sentenza dichiarò non censurabile, in linea di principio, il fatto che la Regione si avvalesse di una associazione locale.

Nella specie, si ripete, la legge regionale non solo non ha creato nuove situazioni monopolistiche, ma anzi ha aperto gli accessi ad altre

associazioni di cacciatori, come ai cacciatori non iscritti ad alcuna associazione.

Non è, poi, esatto che la legge regionale non potesse affidare la gestione delle riserve alle Sezioni della Federazione, giacché avrebbe dovuto affidarla, semmai, a libere associazioni o ad individui o ai loro raggruppamenti.

Intanto, è da ricordare che nessun sostanziale contrasto sussiste tra la legge regionale e quella nazionale su questo punto, poiché anche il più volte ricordato art. 67 del testo unico non tanto consente quanto impone che la riserva « sia ceduta alla rispettiva Sezione della Federazione ». Quindi anche se fosse esatto ritenere che questa norma sarebbe l'espressione di un principio generale dell'ordinamento al cui rispetto la Regione è vincolata, in nessuna violazione di tale principio sarebbe incorsa la legge regionale.

Né può dirsi che ci sia stata violazione di altri principi della Costituzione, peraltro non espressamente enunciati nel ricorso, giacché, dimostrato che non sussiste alcun attentato al diritto di libertà di associazione, non può contestarsi la legittimità della norma regionale, che non ha ritenuto di affidare a privati o a gruppi di privati l'esercizio delle riserve.

Né, infine, è fondato l'assunto che, essendo la Federazione per la caccia un ente pubblico le cui funzioni sono determinate dalla legge statale per essere esercitate nell'ambito dell'ordinamento statale, la legge regionale non avrebbe potuto attribuire alla Federazione funzioni diverse da quelle che la legge dello Stato affida a tale Ente. Si afferma, infatti, nel ricorso che tra le funzioni dell'Ente non sono comprese le attività « direttamente operative quali sono quelle che attengono alla diretta gestione della riserva di caccia ».

Ora, se con ciò si vuole sostenere che le Sezioni della Federazione non potrebbero gestire riserve, si dice cosa inesatta, in quanto, come si è visto, è proprio la legge nazionale che impone la cessione delle riserve alle Sezioni (non importa se provinciali o comunali) della Federazione.

Se, poi, la tesi della Provincia fosse nel senso che la legge regionale non avrebbe potuto affidare funzioni alle Sezioni di un Ente nazionale, tale tesi sarebbe infondata, giacché, continuando le Sezioni della Federazione ad esistere e ad operare nel territorio della Regione, nulla vietava che alle Sezioni provinciali venisse affidata la gestione delle riserve.

5. - La legge impugnata non ha violato alcun diritto delle Provincie e dei Comuni.

Non ha sottratto nulla alle Provincie, non avendo queste alcun potere in materia di caccia, né in virtù dello Statuto speciale, né per

effetto delle leggi statali. Basterà richiamare in proposito la sentenza di questa Corte n. 101 del 1964.

In particolare, la legge in esame non ha violato l'art. 11, n. 4, dello Statuto, che attribuisce alla Provincia di Bolzano competenza in materia di usi e costumi locali. Questa norma non ha imposto il ripristino di tutti gli istituti preunitari: quando lo Statuto ha voluto consentire tale ripristino lo ha detto esplicitamente, come, per esempio, in materia di masi chiusi e di comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini.

La Regione non era, quindi, tenuta a rimettere in vigore un ordinamento che era venuto a cessare fin dal 1931 e che si sarebbe presentato in contrasto con l'ordinamento nazionale della stessa materia.

Niente, poi, è stato tolto ai Comuni.

Come risulta dall'art. 67 del testo unico e dal d.m. 19 luglio 1961, contenente le norme per il funzionamento delle riserve comunali di caccia della zona faunistica delle Alpi, i Comuni possono costituire riserve a condizione che queste siano cedute alla rispettiva Sezione della Federazione della caccia con diritto a percepire un canone. Tale diritto di natura pecuniaria, che è l'unico spettante ai Comuni, è stato mantenuto e la misura ne è stata determinata con criteri sulla cui legittimità il ricorso non muove censura.

Il ricorso denuncia la violazione del principio generale dell'autonomia degli enti locali, sancito negli artt. 5 e 118 della Costituzione e ribadito negli artt. 13 e 14 dello Statuto regionale.

Nemmeno questa doglianza è fondata, giacché dalle norme invocate non si può trarre un divieto per la Regione di affidare alcune funzioni a Sezioni locali di un Ente nazionale, qualunque sia la natura di tali organi, non essendo da escludersi in certi casi particolari, come quello in esame, che tale conferimento possa essere effettuato nei riguardi di formazioni locali, dotate o non di personalità giuridica, anzi nei riguardi dei Comuni. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 6 luglio 1965, n. 60 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Jager (Camera di Consiglio).

Commercio al pubblico - Vendite straordinarie o di liquidazione - Necessità dell'autorizzazione della Camera di Commercio - Violazione della libertà di iniziativa economica - Esclusione.
(Cost., art. 41; r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 294, artt. 1, 2, 15).

Le disposizioni del r.d.l. 19 *gennaio* 1939 *n.* 294, *convertito nella legge* 2 *giugno* 1939 *n.* 739, *le quali condizionano alla previa autorizzazione della Camera di Commercio, e per casi tassativamente indicati, le vendite straordinarie e di liquidazione, non sono in contrasto con il*

principio della libera iniziativa economica enunciato dall'art. 41 *Cost., avendo esse non già lo scopo di limitare l'iniziativa economica privata, ma di prevenire e reprimere vere e proprie frodi a danno dei commercianti onesti e dei consumatori incauti* (1).

(*Omissis*). — Con il decreto legge 19 gennaio 1939 n. 294, convertito in legge 2 giugno 1939 n. 739, si ritenne opportuno disciplinare le vendite straordinarie o di liquidazione, considerando tali le « forme di vendita al pubblico, con le quali un commerciante cerca di esitare in breve tempo tutte le proprie merci o gran parte di esse, presentando al pubblico la vendita come occasione particolarmente favorevole » (art. 2, primo comma).

Si dispose pertanto che potessero effettuare vendite di merci sotto tale forma soltanto coloro, che avessero ottenuto una preventiva autorizzazione della Sezione commerciale dei Consigli provinciali delle corporazioni (ora, Camere di commercio, industria e agricoltura), la quale avrebbe potuto concederla in una serie di casi compresi in un elenco contenuto nella stessa legge (artt. 1, 4, 5 e 8); e furono previste sanzioni penali (ammenda) e amministrative (ritiro della licenza di commercio) a carico di chi avesse effettuato una vendita straordinaria o di liquidazione senza avere ottenuto la preventiva autorizzazione, o avesse comunque contravvenuto alle disposizioni legislative (art. 15).

Un esame accurato della disciplina della materia non induce tuttavia a ritenere giustificate le critiche ad essa rivolte. Ne risulta infatti che sono sufficientemente specificate le ipotesi, nelle quali è consentita la concessione della autorizzazione, nonché quelle in cui tale autorizzazione non è nemmeno necessaria.

D'altra parte, sembra innegabile la opportunità che attività di questo genere siano soggette a controllo, onde evitare forme di concorrenza sleale e mistificazioni a danno degli acquirenti.

Queste considerazioni trovano conferma in una circolare n. 1198/C del 21 gennaio 1959 del Ministero dell'Industria e del Commercio, diramata in seguito alla constatazione che l'applicazione delle norme sopra ricordate non sarebbe stata fatta dalle varie Camere di commercio secondo criteri uniformi, poiché alcune di esse avrebbero ritenuto neces-

---

(1) Questione decisa con procedimento in Camera di Consiglio, non essendovi stata costituzione di parte nel giudizio.

Essa era stata originata dall'ordinanza 16 luglio 1964 del Pretore di Foggia (*Gazzetta Ufficiale*, 26 settembre 1964, n. 238). Tale ordinanza è massimata in *Foro it.*, 1964, II, 430 (con nota di Gotti Porcinari, *Giur. agraria it.*, 1964, 579). Sulle norme impugnate: Bodda, *Nuova rassegna*, 1955, II, 1451; Sarteschi, *Monit. trib.*, 1939, 481.

Decisione di indiscutibile esattezza, dovendosi escludere la compressione della autonomia economica del cittadino ogni volta che la legge intervenga a porvi limitazioni per motivi di utilità generale.

saria la speciale autorizzazione anche in casi non previsti dalla legge e « senza tenere alcun conto del principio generale di libertà stabilito dall'art. 41 della Costituzione in materia di iniziativa economica privata ».

Tale circolare considera in modo ancor più particolareggiato una numerosa serie di casi, per i quali dispone che non è necessaria l'autorizzazione prevista dalle norme denunciate, ovvero che sussistono i presupposti richiesti affinché essa venga concessa. Né vi è ragione di supporre che le disposizioni ivi contenute non siano osservate dalle Camere di commercio, e tanto meno dal Prefetto, al quale gli interessati possono proporre ricorso contro le deliberazioni di esse (art. 14).

Si deve concludere pertanto che non soltanto il testo e il contenuto delle norme, ma anche il modo in cui esse risultano essere interpretate ed osservate o fatte osservare, non possono essere considerati in contrasto con i principi dell'art. 41 della Costituzione, avendo quale scopo non già di limitare l'iniziativa economica privata, ma di prevenire e reprimere vere e proprie frodi a danno dei commercianti onesti e dei consumatori incauti; e che, nella ipotesi che l'applicazione in concreto di esse non risultasse conforme a tali principi, sussistano garanzie sufficienti ad assicurare la tutela dei diritti protetti dalla Costituzione. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 6 luglio 1965, n. 61 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Fragali - Anastasi e Lemma (n.c.) e Presidente dei Ministri (Sost. avv. gen. Stato Chiarotti).

Sicurezza pubblica - Autorizzazione prefettizia per l'esercizio delle attività di vigilanza o di custodia di proprietà mobiliari o immobiliari - Violazione della libertà di scelta del lavoro - Insussistenza.

(Cost., art. 4; r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 134).

La norma dell'art. 134 *delle leggi di P.S., la quale subordina ad autorizzazione prefettizia l'esercizio delle attività di vigilanza o di custodia di proprietà mobiliari o immobiliari non contrasta con l'art.* 4 *della Costituzione, poiché la norma stessa garantisce alla comunità che un'attività autonomamente svolta è conforme alle esigenze della sicurezza pubblica e a quelle della libertà dei cittadini, con i quali le guardie giurate private possono venire in relazione, in modo da non potersi temere attentati all'una o all'altra* (1).

---

(1) Questione sollevata con due contestuali ordinanze 8 marzo 1963 dal Pretore di Oppido Mamertina, pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale*, 23 maggio 1964, n. 126).

(*Omissis*). — A torto il Pretore invoca l'art. 4 della Costituzione per spiegare il dubbio da lui avanzato sulla legittimità costituzionale della norma denunciata.

Il predetto art. 4 enuncia il principio che impone allo Stato di favorire il massimo impiego delle attività libere (sentenza 16 gennaio 1957, n. 3, *Foro it.*, 1957, I, 206) e di determinare e di mantenere situazioni economiche sociali e giuridiche tali da aprire concretamente alla generalità dei cittadini la possibilità di procurarsi un posto di lavoro (sentenze 7 giugno 1963, n. 105 e 26 maggio 1965, n. 45). Il medesimo art. 4 della Costituzione riconosce al cittadino un diritto alla scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla, come un mezzo fondamentale di attuazione dell'interesse allo sviluppo della sua personalità; un diritto presidiato dal divieto di creare e di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti a tale libertà o che tale libertà direttamente o indirettamente rinneghino (citata sentenza 26 maggio 1965, n. 45).

Ma è incontestabile che il principio della libertà di scegliere una attività di lavoro non è leso da limitazioni poste dalla legge a tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali (sentenza 15 marzo 1960, n. 12): ogni libertà trova contemperamenti al contatto di sfere concorrenti, che siano ugualmente meritevoli di protezione costituzionale (sentenze 5 giugno 1956, n. 1; 16 gennaio 1957, n. 2; 20 aprile 1959, n. 27; 21 gennaio 1960, n. 1; 13 febbraio 1960, n. 6). Sul fondamento di tali premesse questa Corte ha ritenuto che non comprima il diritto al lavoro l'iscrizione in albi professionali (sentenza 16 gennaio 1957, n. 3), la determinazione di requisiti particolari per l'accesso ai posti di lavoro e in genere la determinazione di modi e di condizioni per l'assunzione dei lavoratori (sentenza 8 aprile 1958, n. 30 e cit. sentenza 7 giugno 1963, n. 105), la posizione di norme dirette a disciplinare praticamente la soddisfazione del bisogno di impiego (sentenza 9 aprile 1957, n. 53): ha però giudicato che limite di legittimità delle restrizioni ad ogni diritto di libertà è che questo non ne risulti praticamente soppresso ovvero gravemente affievolito o compresso (cit. sentenza 13 febbraio 1960), e, a proposito del diritto al lavoro, ha negato valore alle limitazioni che chiudono l'esercizio di una professione entro una cerchia avente le caratteristiche delle antiche e tramontate corporazioni locali (sentenza 17 marzo 1961, n. 13).

Sull'interpretazione dell'art. 4 della Costituzione, cfr., da ultimo, Corte Cost., 9 giugno 1965, n. 45, *Foro it.*, 1965, I, 1119 e 22 giugno 1963, n. 105, *id.*, 1963, I, 1577. Per le precedenti pronunce della Corte in tema di diritto al lavoro si consultino le numerose sentenze citate in motivazione.

In dottrina sull'art. 134 del t.u. di P.S., Bonito, *Attribuzione della qualifica di pubblico ufficiale alle guardie particolari giurate, Riv. polizia*, 1963, 273.

Ora, l'art. 134 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, contenente il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, è tra le norme che regolano l'accesso all'esercizio di una attività di lavoro, ma non eliminano o eccessivamente ed intollerabilmente riducono la libertà della sua scelta. Esige la licenza prefettizia per svolgere opera di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari o immobiliari od opera di investigazione, di ricerca o di informazione per conto di privati; e, mentre chiaramente allude ad un'ipotesi di lavoro esplicato in modo professionale, non mira ad altro che ad accertare l'esistenza di specifiche condizioni: la cittadinanza italiana, la capacità di obbligarsi, l'immunità da condanne per delitto non colposo, l'esclusione di ogni compito che implichi esercizio di pubbliche funzioni o permetta menomazione della libertà individuale dei terzi. Verificata la concorrenza di codeste circostanze, l'autorizzazione non potrà essere negata: la discrezionalità amministrativa è pertanto limitata, il che assicura contro il pericolo di arbìtri lesivi della libertà costituzionalmente riconosciuta.

La disciplina legislativa ha, del resto, la sua ragione. A parte la disposizione dell'art. 255 del regolamento 6 maggio 1940, n. 635, che, secondo quanto era previsto nel testo unico anteriore ma non è stato ripetuto in quello vigente, attribuisce alle guardie particolari il potere di stendere verbali nell'adempimento del servizio cui sono destinate e per tali verbali stabilisce che fanno fede in giudizio fino a prova contraria, è importante notare che la professione di cui si tratta, ha, nella soddisfazione di un bisogno privato di informazione e in quello di protezione della proprietà privata, scopi convergenti con le finalità della funzione di polizia, e però è stata ritenuta attività integrativa di questa: ciò spiega il perché la professione di guardia particolare non sia permessa se non previo accertamento di un minimo di requisiti idonei ad affidare contro gli abusi. L'opera di tali guardie il più delle volte si risolve in un servizio organizzato, che implica utilizzazione di uomini armati; pertanto è logico che, prima di ammetterne l'esplicazione, si ricerchi se il suo fine sia lecito e se essa verrà a dispiegarsi in un ambito di legalità.

Non è dunque il libero esercizio di una attività di lavoro che si restringe con la norma denunciata, ma si garantisce alla comunità che una attività autonomamente scelta è conforme alle esigenze della sicurezza pubblica e a quelle della libertà dei cittadini con i quali le guardie private possono venire in relazione; in modo da non potersi temere attentati all'una e all'altra. Per il che non basta certamente, come invece ravvisa il giudice *a quo*, l'applicazione delle norme che regolano il porto delle armi. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 6 luglio 1962, n. 62 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Benedetti - Maffei e Benigni (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. Avv. Gen. Stato Chiarotti).

Imposte e tasse - Imposta di registro - Disposizione preclusiva del giudizio di stima relativamente agli acquisti ai pubblici incanti - Violazione del principio della capacità contributiva - Esclusione.

(Cost., art. 53; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 50).

La disposizione dell'art. 50 della vigente legge di registro, la quale — secondo l'univoca interpretazione giurisprudenziale — esclude dal giudizio di accertamento di maggior valore gli atti di acquisto di immobili ai pubblici incanti, non importa alcuna sperequazione tra contribuenti, e quindi violazione del principio della capacità contributiva di ciascuno, dato che gli acquisti ai pubblici incanti, a differenza di quelli del libero mercato, danno un'assoluta garanzia sull'autenticità del prezzo pagato ed una ragionevole presunzione della corrispondenza di tale prezzo al valore di libero mercato del bene acquistato (1).

(*Omissis*). — La questione non è fondata.

Il diverso criterio di valutazione, dettato dalla norma in esame per le vendite di beni ai pubblici incanti, si adegua alle evidenti ed innegabili differenze esistenti tra siffatte vendite e quelle in libero commercio. È ben noto che con il sistema della vendita ai pubblici incanti il trasferimento di un bene si realizza attraverso la rigorosa osservanza di regole minuziose, unitariamente rivolte a garantire il regolare svolgimento di una gara.

Gli appositi mezzi di pubblicità, l'osservanza delle forme e dei termini per la celebrazione dell'asta, la determinazione di un prezzo base, il libero concorso delle offerte, la sorveglianza costante delle pubbliche autorità rivolta ad evitare qualsiasi turbativa o fraudolenta dell'incanto, sono tutti strumenti che la legge ha predisposto perché l'asta pubblica assolva il suo scopo: consentire il conseguimento del giusto prezzo dei beni sotto il segno della libertà economica e mediante il gioco della

---

(1) La questione era stata sollevata dalla Commissione Provinciale delle Imposte di Avellino con due ordinanze 6 dicembre 1963 e 29 maggio 1964, pubblicate, rispettivamente, sulla *Gazzetta Ufficiale*, 13 giugno 1964, n. 144 e 13 febbraio 1965, n. 39.

Il principio esposto nella sentenza è stato più volte espresso anche in decisioni delle Commissioni Centrali. Si ricordano la dec. Comm. Centr., Sez. V, 24 gennaio 1940, n. 21586, *Boll. dec.*, 1940, n. 114; Comm. Centr., S.U., 24 maggio 1950, n. 13733, *Rass. tasse*, 1951, 350; Comm. Centr., Sez. V, 12 ottobre 1955, n. 74872, *Giur. imp.*, 1956, 505.

normale concorrenza e cioè di un prezzo corrispondente al valore di mercato dei beni stessi.

Chiara quindi appare la ragione della norma in esame: il legislatore ha ritenuto superflua, sulla base di una sua discrezionale valutazione, qualsiasi indagine sulla dèterminazione del valore del bene venduto ai pubblici incanti, ed ha conseguentemente escluso l'ammissibilità del giudizio di stima, sia perché le vendite effettuate con tale sistema a differenza di quello del libero mercato — danno una assoluta garanzia sull'autenticità del prezzo pagato, sia perché, quando l'asta è stata celebrata nella rigorosa osservanza delle forme e dei termini dalla legge stabiliti, può a giusta ragione presumersi che il prezzo di aggiudicazione sia veramente corrispondente nella misura massima possibile, in quel dato luogo e in quel momento, a quel valore venale del bene acquistato su libero mercato, che rappresenta ciò che il procedimento valutativo ricerca.

Nessun privilegio, pertanto, la norma denunciata riserba a favore di coloro che si rendano aggiudicatari di beni nei pubblici incanti e, conseguentemente, a nessuna ingiusta sperequazione essa dà luogo. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 6 luglio 1965, n. 63 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Jaeger - Presidente del Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Guglielmi) c. Regione Siciliana (avv. F. Santoro Passarelli).

Corte Costituzionale - Conflitto di attribuzioni - Inammissibilità di ricorso contro atti amministrativi esecutivi di d.P. Reg. Sic. non impugnato in termini.

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

I decreti assessoriali emessi in attuazione del decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 2 *del* 4 *maggio* 1954, *previsto dall'art.* 7 *della legge regionale* 7 *dicembre* 1963, *n.* 61, *hanno natura di meri atti amministrativi esecutivi.*

Non essendo stato impugnato il secondo nei termini di legge, è inammissibile il ricorso alla Corte Costituzionale del Presidente del Consiglio, che elevi conflitto di attribuzione fra lo Stato e la Regione sorto per effetto dei predetti decreti assessoriali (1).

---

(1) Il Presidente del Consiglio aveva elevato conflitto di attribuzione a seguito dei decreti assessoriali 7 giugno 1962, n. 1100, 1202, 1104, 1105, 1123 T. in materia di agevolazioni fiscali a favore di opifici industriali. Tali provvedimenti, che

(*Omissis*). — Il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri contro la Regione siciliana, oggetto della causa, è configurato come diretto alla risoluzione di un conflitto di attribuzione fra lo Stato e la Regione, sorto per effetto di taluni decreti assessoriali emanati in data 7 giugno 1962; esso si conclude però con la richiesta che la Corte promuova in via incidentale la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale 7 dicembre 1953, n. 61, e solo in via subordinata si chiede che venga dichiarata l'incompetenza della Regione, e in specie dell'Assessore alle finanze, ad emanare i provvedimenti impugnati, e di conseguenza pronunciato l'annullamento di essi.

La difesa della Regione ha concluso invece in via principale per la inammissibilità del ricorso, in linea subordinata perché sia dichiarata la legittimità costituzionale dello stesso art. 7 della legge regionale suddetta, e conseguentemente sia riconosciuta la competenza degli organi della Regione.

La Corte non ritiene peraltro necessario procedere all'esame delle questioni sulla legittimità costituzionale della legge regionale stessa, posto che il conflitto di attribuzione è proposto dal Presidente del Consiglio come sorto per effetto dei suddetti decreti assessoriali emanati il 7 giugno 1962.

A giudizio della Corte, tali provvedimenti regionali hanno natura di meri atti amministrativi esecutivi, posti in essere per l'attuazione del decreto del Presidente della Regione, n. 2 del 4 maggio 1954, previsto dall'art. 7 della legge regionale 7 dicembre 1953, n. 61. Tale decreto

---

seguivano il d. P. Reg. Sic. 4 maggio 1954, n. 2, venivano denunciati in relazione all'art. 23 Cost., nonché agli artt. 17 e 36 dello Statuto Reg. Sic. La Corte, accogliendo l'eccezione sollevata dalla Regione, dichiarava inammissibile il ricorso, non essendo stato il d. P. sopra cit. tempestivamente impugnato. Nel merito, analoga questione era stata decisa, in conformità dell'assunto sostenuto dalla difesa dello Stato, con sentenza 15 giugno 1960, n. 39, *Giur. Cost.*, 1959, 635. (Cfr. anche sent. 24 novembre 1958, n. 60, *Giur. Cost.*, 1958, 903; 30 dicembre 1958, n. 76, *ivi*, 1958, 965).

Sul problema dell'osservanza dei termini di cui all'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 la giurisprudenza della Corte ha diversi precedenti; è però nuova la *species* in esame, in cui si eleva conflitto di attribuzioni a seguito di decreti esecutivi di altro provvedimento amministrativo.

In presenza di atti *esecutivi* e non di atti *conseguenziali* (Fragola, *Atti amministrativi collegati*, *Foro it.*, 1952, III, 47), la soluzione adottata dovrebbe ritenersi accettabile. In senso conforme in dotrina (M. S. Giannini, *Giustizia amministrativa*, 1961, 135; Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, 1954, II, 190; Landi-Potenza, *Manuale di diritto amministrativo*, 1963, 614) e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V, 8 marzo 1946, *Riv. amm.*, 1946, 197; Sez. IV, 29 dicembre 1948, *Foro amm.*, 1943, I, 200; Sez. VI, 27 agosto 1951, *Racc. Cons. Stato*, 1951, 956; Ad. plen. Cons. Stato 25 marzo 1957, n. 5, *Riv. amm.*, 1957, 406).

del Presidente regionale non è stato impugnato ed i provvedimenti emessi dall'Assessore regionale per le finanze, di concerto con quello per l'industria e commercio, sono in funzione del decreto presidenziale, cui li collega un legame indiscutibile.

La dichiarazione della inammissibilità del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri per la risoluzione del conflitto di attribuzione mporta pertanto l'inammissibilità, sia della domanda di dichiarazione di incompetenza della Regione siciliana, e in particolare dell'Assessore alle finanze, nella materia in contestazione, sia dell'istanza di annullamento dei provvedimenti impugnati. — (*Omissis*).

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE, 15 luglio 1964, n. 66 - *Pres.* Donner - *Rel.* Lecourt - *Avv. Gen.* Lagrange (conf.) - Costa (avv. Costa, Stendardi) c. E.N.E.L. (avv. M.S. Giannini) - Governo della Repubblica Italiana (avv. Stato Tracanna).

Trattati internazionali - Trattato sulla Comunità economica europea - Interpretazione in via pregiudiziale nel giudizio in corso dinanzi ai giudici nazionali - Obbligo da parte di detti giudici di rimettere l'interpretazione alla Corte di Giustizia - Poteri della Corte in base alla pronuncia di rinvio - Limiti.

Trattati internazionali - Trattato sulla Comunità economica europea - Rilevanza sugli ordinamenti degli Stati membri all'atto di entrata in vigore del Trattato - Prevalenza delle fonti comunitarie sulle fonti degli ordinamenti interni.

Trattati internazionali - Trattato sulla Comunità economica europea - Obbligo a carico degli Stati membri, della consultazione preventiva della Commissione sulla emanazione di provvedimenti che riguardano le condizioni di concorrenza del Mercato Comune - Legittimazione dei singoli cittadini a eccepire la inosservanza dell'obbligo dinanzi ai giudici nazionali - Non sussiste - Obbligo di informazione preventiva in materia di « aiuti concessi dagli Stati » ai sensi dell'art. 93 del Trattato - Legittimazione dei singoli cittadini a eccepire l'inosservanza di detto obbligo - Non sussiste - Divieto, ai sensi dell'art. 93 di nuove restrizioni allo stabilimento dei cittadini degli Stati membri - Suo valore precettivo nei rapporti tra gli Stati membri e i loro cittadini - Divieto, ai sensi dell'art. 37, di introdurre nuovi monopoli nazionali a carattere commerciale - Suo valore precettivo nei rapporti tra gli Stati membri e i loro cittadini.

Trattati internazionali - Trattati sulla Comunità economica europea - Interpretazione delle norme da parte della Corte dei Conti di Giustizia - Sua rilevanza nei confronti del giudice nazionale in ordine al provvedimento emanato dallo Stato membro.

In forza dell'art. 177 *del Trattato sulla Comunità Economica europea, i Giudici nazionali, le sentenze dei quali non siano impugnabili per il diritto interno, sono obbligati a chiedere alla Corte di Giustizia, di statuire in via pregiudiziale, sulla interpretazione del Trattato, qualora venga sollevata dinnanzi ad essi una questione vertente su detta interpretazione. Ove il provvedimento di rinvio sia formulato in modo impreciso, la Corte può desumerne soltanto le questioni riguardanti la interpretazione del Trattato, esclusa ogni questione circa l'applicazione del Trattato al singolo caso, nonché circa la compatibilità di una norma giuridica interna col Trattato stesso ed esclusa, altresì, ogni indagine circa i moventi o gli scopi del rinvio* (1).

(1-4) **Limiti della competenza della Corte di Giustizia della C.E.E. ex art. 177 lett. a) del Trattato - Diritto comunitario e diritto interno innanzi alla Corte Costituzionale ed alla Corte di Giustizia** (*).

1. - Con la statuizione della prima massima la Corte di Giustizia (la sentenza è pubblicata in *Foro it.*, 1964, 137) ha ritenuto la propria competenza alla funzione interpretativa pregiudiziale di cui all'art. 177, lett. A) del Trattato C.E.E., sotto il profilo che, nella specie, sussistesse il potere-dovere della Corte di decidere la questione stessa, interpretando il provvedimento di rinvio al fine di desumere le questioni di interpretazione, onde statuire su queste, prescindendo dalle questioni di applicazione concreta del Trattato ed anche da quelle circa la compatibilità di una norma giuridica interna con trattato stesso.

La Corte ha soggiunto che l'art. 177 ed il principio della separazione tra la competenza dei giuridici nazionali e quella della Corte stessa, non consentirebbe a quest'ultima di « esaminare i fatti né sindacare i movimenti e gli scopi del rinvio ».

Nel caso deciso dalla Corte, l'ordinanza 16 gennaio 1964 del Conciliatore di Milano (che faceva seguito alla precedente ordinanza 10 settembre 1963 con la quale lo stesso Conciliatore aveva rimessa alla Corte Costituzionale la questione della legittimità della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 sull'E.N.E.L. anche per asserito contrasto con l'art. 11 della Costituzione), rimetteva direttamente alla Corte Costituzionale la questione della legittimità della legge sull'E.N.E.L. e contemporaneamente alla Corte di Giustizia, a quest'ultima *per l'indagine pregiudiziale di legittimità o meno della legge italiana* 6 *dicembre* 1962, *n.* 1643 *e successivi diritti del Presidente della Repubblica*, in relazione alle norme del Trattato indicate nell'ordinanza stessa.

Quindi, doppio e contemporaneo rinvio (con conseguente sospensione a doppio titolo) disposto in modo autonomo, giacché l'ordinanza, a prescindere dall'esito

---

(*) Lo studio è stato già pubblicato nella *Giurisprudenza Costituzionale*, 1964, 1381-1404.

A differenza degli ordinari trattati internazionali, il Trattato sulla Comunità economica europea ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato, che i Giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Questa integrazione postula la prevalenza delle norme promananti dalle fonti comunitarie sulle leggi interne posteriori con esse incompatibili, le quali non potranno essere quindi, opponibili all'ordinamento giuridico comunitario (2).

L'art. 102 *del Trattato Comunità economica europea circa l'obbligo della consultazione preventiva della Commissione in relazione alla emanazione di provvedimenti suscettibili di provocare una distorsione nelle condizioni di concorrenza del Mercato Comune, importa esclusivamente un obbligo degli Stati verso la Comunità, ma non attribuisce ai singoli diritti che i Giudici nazionali sono tenuti a tutelare: di conseguenza, i singoli non possono eccepire mediante l'art.* 177, *l'inadempienza dello Stato né la carenza della Commissione.*

Analoga portata deve riconoscersi all'art. 93 *dello stesso Trattato,*

---

del nuovo giudizio in Corte Costituzionale, si è riservata la propria diretta competenza a giudicare in concreto della pretesa dedotta in giudizio, a seguito della interpretazione data dalla Corte di Giustizia e quest'ultima, nella sentenza, ha invitato il Giudice ad applicare al caso concreto i principi interpretativi affermati.

In sostanza, l'interpretazione era stata chiesta ed il rinvio era stato disposto per l'acclaramento di una asserita violazione del Trattato ad opera della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 sull'E.N.E.L.; e, si noti, senza che da parte dell'attore Costa si fosse fatta menzione di diritti soggettivi derivanti dal Trattato e, come tali, lesi dalla norma di legge emanata dallo Stato italiano, ove si prescinda dalla produzione, fatta nell'udienza di conclusioni, di un'azione della Edisonvolta a lui intestata.

In tale situazione, la Corte di Giustizia ha affermato la competenza *ex* art. 177, lett. *a*) del Trattato, per le ragioni che si sono sopra riferite.

L'Avvocatura Generale aveva, al riguardo, eccepito l'incompetenza, nel caso, della Corte all'esercizio della funzione interpretativa *ex* art. 177 negando la « pregiudizialità » perché l'ordinanza di rimessione non poteva riferirsi, se giustamente interpretata, a questione di interpretazione del Trattato ai fini della applicazione di questo al caso concreto dedotto in giudizio negando, quindi, ed in modo assoluto, la *rilevanza* della questione stessa la quale si sostanziava in un giudizio di accertamento di una asserita violazione del Trattato che sarebbe stata posta in atto con la legge 6 dicembre 1962, n. 1643 da parte italiana, con la conseguenza che, mentre il Giudice italiano avrebbe dovuto applicare al caso concreto questa ultima senza poterne sospendere l'applicazione, non si sarebbe potuto, attraverso il procedimento della richiesta di interpretazione, introdurre, ad iniziativa di un Giudice e, conseguentemente, del privato cittadino di uno Stato membro, la questione concreta violazione degli obblighi del Trattato, da proporsi soltanto mediante il procedimento stabilito dagli artt. 169 e 170 del Trattato stesso, con la legittimazione attiva (esclusiva) della Commissione o degli Stati, e con gli effetti espressamente previsti dall'art. 171, nel senso che le norme di legge *rimangono in vigore*, pur dopo la sentenza della Corte, fino a quando lo Stato, anche in ottemperanza all'ob-

in materia di « aiuti concessi dagli Stati » e del relativo obbligo di informazione preventiva che vincola solo gli Stati, senza creare diritti soggettivi per i singoli.

L'obbligo sancito nell'art. 53 *circa il divieto di nuove restrizioni allo stabilimento dei cittadini degli stati membri, ha valore direttamente ed immediatamente precettivo nei rapporti tra gli Stati membri ed i loro cittadini.*

Altrettanto deve dirsi per l'obbligo, anch'esso di contenuto negativo, posto dall'art. 37 *del Trattato per gli Stati membri di astenersi dall'introdurre nuovi monopoli nazionali a carattere commerciale, nei limiti in cui sono intesi a recare nuove discriminazioni tra i cittadini degli Stati membri, per quanto riguarda la possibilità di approvvigionamento e di smercio* (3).

In relazione al contenuto ed alla portata della norma interpretata, spetta al Giudice di merito ogni indagine volta ad accertare se ne ricorrano gli estremi di applicazione in relazione al concreto provvedimento o comportamento dello Stato in questione (4).

---

bligo generale posto dall'art. 5 del Trattato, non prende i provvedimenti conformi alla esecuzione della sentenza.

Disattendendo l'eccezione, basata sul rispetto delle due diverse competenze della Corte, ciascuna con propri presupposti e condizioni, la Corte di Giustizia ha affermato la propria competenza in sede interpretativa pregiudiziale delle norme del Trattato invalidanti, secondo la tesi sostenuta nel giudizio di merito, tutta in blocco la legge italiana 6 dicembre 1962, n. 1643 sull'E.N.E.L. e l'ha affermata in termini che vanno dall'interpretazione della stessa richiesta di interpretazione (anche se formulata in modo impreciso) alla possibilità di interpretare le norme oggetto della richiesta, prescindendo dai moventi e dagli scopi della stessa (cioè in sostanza dalla *rilevanza* della questione di interpretazione per il giudizio di merito), nonché alla facoltà di interpretare le norme stesse anche in caso di conflitto con le norme interne.

In questa linea, la Corte ha inteso confermare e rafforzare il suo precedente orientamento giurisprudenziale circa la portata dell'art. 177, che ha formato oggetto di studio e di commento anche nella dottrina italiana (1).

* * *

Ora, se la Corte ha, in base al Trattato, certamente la competenza, in via pregiudiziale (fondata sulla nota *ratio* di garanzia di uniformità di interpretazione con le relative conseguenze sulla applicazione del Trattato da parte dei Giudici

---

(1) Cfr. BERRI, *Sulla efficacia delle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee in materia di interpretazione giurisprudenziale autentica ai sensi dell'art. 177 del Trattato, Giust. civ.*, 1963, 1226; DURANTE, *Giudizio pregiudiziale, rapporto tra ordinamenti e principio di effettività nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Ric. di diritto internazionale*, 1963, 415, con le sentenze da entrambi riportate; ed inoltre le sentenze 6 aprile 1962, n. 13/61 (*Foro it.*, 1962, I, 1625); 5 febbraio 1963, n. 26/62 (riportata in *Riv. di diritto internazionale*, 1963, 405); 27 marzo 1963, nn. 28, 29 e 30/62 (*Foro it.*, 1963, I, 1325).

dei sei Paesi della Comunità) e se è vero che la Corte stessa ha, in base ai principi generali, la competenza ad *interpretare i limiti della propria competenza* in questa funzione, non sembra meno vero che ciò deve avvenire nei confini dell'esatta interpretazione generale del sistema della pluralità degli ordinamenti che vengono, sotto vari aspetti, in considerazione nel Mercato Comune, e della conseguente delimitazione dell'ordinamento comunitario e di quello dei singoli Stati aderenti.

Sotto questo aspetto, ci sembra che il problema dei limiti della funzione interpretativa della Corte superi gli aspetti più propriamenti procedurali, per incidere sul campo sostanziale del valore che alle norme del Trattato può essere riconosciuto nell'ordinamento degli Stati membri in presenza di norme successivamente emanate dagli stessi Stati.

Invero, nel caso di specie, per affermare la propria competenza *ex* art. 177, lett. *a*) del Trattato, la Corte di Giustizia ha dovuto risolvere *prima* e *necessariamente* la questione della *prevalenza* delle norme del Trattato *anche per il Giudice interno* nei confronti delle norme di legge eventualmente non conformi emanate successivamente.

Se, quindi, la premessa non apparisse esatta, quanto meno sotto il profilo della *forza* con la quale le norme comunitarie e le norme di legge interna si presentano al Giudice italiano in fase di applicazione, altrettanto dubbia dovrebbe sembrare l'affermazione della competenza basata sulla semplice constatazione di una richiesta di interpretazione, avulsa da qualunque considerazione circa la *pregiudizialità* della stessa.

Sono questi gli aspetti che vogliamo brevemente esaminare.

Circa i profili che potremmo qualificare di dettaglio, si può essere d'accordo con la Corte. Questa può certamente, nell'ambito della competenza *ex* art. 177, *interpretare* la domanda di interpretazione ad essa indirizzata dal Giudice nazionale, ritenendola valida per la parte che concerne la competenza interpretativa e disattendendola per le altre (ad esempio per ciò che concerne l'applicazione), così come può accogliere una domanda redatta in forma confusa ed ambigua (2); egualmente, può concordarsi sull'affermazione contenuta in altre sentenze della Corte, circa l'irrilevanza della giurisdizione o della competenza del Giudice *a quo* o della impugnabilità della pronuncia di questo.

Peraltro, non sembra che, in base allo stesso ordinamento comunitario, si possa consentire circa la completa astrazione dall'indagine della *rilevanza*, strettamente connessa a quella circa la *pregiudizialità* della questione insorta, innanzi al Giudice, quanto meno in quella assolutezza con la quale l'astrazione stessa si trova affermata in questa come in altre precedenti pronuncie della Corte di Giustizia.

Ed, a nostro avviso, giova ripeterlo, si tratta di problemi che non hanno importanza meramente processuale, ma toccano il problema sostanziale dei limiti della tutela del diritto comunitario da parte degli organi giurisdizionali interni in fase di cognizione.

Nella dottrina italiana si è discusso se la competenza interpretativa *ex* art. 177, lett. *a*) concerna le sole norme internazionali del Trattato o anche le norme comunitarie e quelle degli ordinamenti statali connessi (3).

Ora, pur ammettendosi, contrariamente a quanto sostiene una parte della stessa dottrina, che la competenza comprenda l'interpretazione di tutte le norme dell'ordinamento comunitario e non soltanto di quelle che si riferiscono alla determinazione degli obblighi e dei diritti che gli Stati contraenti hanno assunto sul piano interna-

---

(2) Cfr. le sentenze della Corte di Giustizia n. 13/61 del 6 aprile 1962 e n. 26/62 del 5 febbraio 1963 già citate.

(3) Cfr. DURANTE, *Giudizio pregiudiziale, ecc. Riv. di diritto internazionale*, 1963, 415.

zionale, deve, peraltro, riconoscersi che la competenza interpretativa è contenuta entro certi limiti e cioè, oltre a quelli circa l'esclusione di ogni indagine in ordine alla concreta applicazione della norma interpretata (che spetta alla competenza dei giudici nazionali) e circa l'esclusione dell'indagine in ordine al valore formale delle norme da interpretare nell'ambito degli ordinamenti interni dei singoli Stati, anche a quello costituito *dall'effettivo carattere pregiudiziale* delle questioni da interpretare nel senso che la competenza *ex* art. 177, lett. *a*) presuppone, oltre alla richiesta formale, la verifica che si tratti, quanto meno, di una questione *di interpretazione del Trattato* rivolta alla Corte in via *pregiudiziale*. Il che presuppone, a sua volta, che il Giudice nazionale, per decidere la controversia a lui sottoposta *abbia necessità di applicare il Trattato*, come premessa del sillogismo giuridico della propria decisione.

Si tratta, quindi, dell'applicazione, da parte del Giudice nazionale, di norme comunitarie direttamente applicabili nel proprio ordinamento in quanto creatrici di diritti ed interessi dei singoli che il Giudice è chamato a tutelare (principalmente le c.d. norme *self-executing* quali, ad es., l'art. 85 circa la concorrenza sleale e l'art. 12 circa i dazi doganali).

In questi casi, l'art. 177 consente od impone ai Giudici stessi di sospendere *l'applicazione della norma comunitaria* (che essi avrebbero competenza ad applicare ove non versassero nel dubbio interpretativo), per devolvere l'interpretazione all'organo esclusivamente competente, cioè alla Corte di Giustizia.

Questa interpreterà la norma con valore ed efficacia assoluti, analoghi a quelli derivanti dall'interpretazione autentica (4).

Per assicurare e garantire l'uniformità dell'interpretazione delle norme del Trattato e l'armonizzazione della giurisprudenza in questa materia i sei Stati membri hanno rinunciato con l'art. 177, lett. *a*), per le proprie autorità giurisdizionali, alla potestà e competenza all'interpretazione stessa, indubbiamente ad esse spettanti in ordine alla risoluzione delle singole controversie, ed anzi, costituenti la più delicata e gelosa attribuzione della funzione giurisdizionale.

È certo che in questo modo si realizza anche una tutela indiretta e supplementare delle situazioni soggettive che i singoli cittadini derivano dalle norme del Trattato anche nei confronti degli Stati. Peraltro, deve pur sempre trattarsi di una questione di interpretazione che concerne *l'applicazione concreta di questa o di quella norma del Trattato*, dalla quale il cittadino pretende di derivare la pretesa fatta valere innanzi al Giudice nazionale.

La Corte di Giustizia può, sì, disinteressarsi della scelta delle questioni da parte del Giudice nazionale, della concreta applicazione che il Giudice stesso farà dell'interpretazione ottenuta, ed anche, come dice la sentenza che si annota, dei « fatti di causa » nonché dei moventi della richiesta; col limite, peraltro, che ne controlli *l'oggetto e lo scopo*, in quanto deve trattarsi di richiesta di *interpretazione pregiudiziale* di norme del Trattato, cioè di interpretazione chiesta in funzione dell'applicazione di norme comunitarie da parte del Giudice nazionale ad un caso concreto.

Questa esigenza, che risulta chiara dal sistema del Trattato nel quale deve essere necessariamente inquadrata la norma dell'art. 177, è stata ovviamente avvertita in dottrina (5), e dalla stessa giurisprudenza della Corte che si è, prima della

---

(4) Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 27 marzo 1963, Da Costa ed altri contro Amministrazione Olandese delle Imposte, *Foro it.*, 1963, I, 1325.

(5) Cfr. Rodière: (L'art. 177 du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne et l'interprétation du Traité, *Foro it.*, 1964, 57, 1 e segg.) esige che « la question d'interpretation paraisse commander la solution du procès ».

sentenza in esame, sempre riferita all'interpretazione di « norme del Trattato che incidono sulla situazione dei singoli » (6), nonché dalla stessa requisitoria dell'avvocato generale Lagrange nel giudizio di cui si tratta, nella quale, facendosi il punto sulla giurisprudenza della Corte, si pone il ragionevole dubbio che il rispetto della competenza dei Giudici nazionali (sul quale la giurisprudenza spesso è stata basata) non possa significare che la competenza debba riconoscersi « sans aucun limite ni reserve de sorte, par exemple dans les cas ou la *question posée serait manifestement sans aucun rapport avec le litige au principal*: faudrait il en pareil cas que la Cour se croit tenue de donner une interpretation *abstrait* du Traité qu'il presenterait dans ces conditions comme une *prise de position purement doctrinale, sans aucun lien avec la solution d'un litige*, alors que cette interpretation pourrait porter sur des questions de grande importance ou susceptible de créer de graves conflits avec les jurisdictions nationales » (7).

Comunque, e checché ne sia di questo dubbio anche per i casi in cui la richiesta sia stata avanzata per questioni di interpretazione delle norme del Trattato che il Giudice nazionale è chiamato concretamente ad applicare, a noi sembra che l'art. 177 esiga, ai fini dell'ammissibilità della questione di interpretazione e del riconoscimento della relativa competenza della Corte, che questa controlli il provvedimento di rinvio quanto meno sotto il profilo che *l'interpretazione verta su norme del Trattato che il Giudice è chiamato ad applicare in concreto.*

Questa indagine, imposta, a nostro avviso, dal sistema, non importa affatto violazione, ma, invece, rispetto della separazione delle competenze della Corte e dei Giudici nazionali, in quanto impedisce a questi ultimi di sconfinare con richieste di interpretazione che esulano dalla concreta applicazione (quale che essa sarà!) delle norme del Trattato.

E si tratta di indagine che la Corte può compiere *prima facie*, in base allo stesso contenuto del provvedimento di remissione e degli atti relativi.

È stato, al riguardo, osservato come il sistema del rinvio alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 177 sia stato congegnato su quello della rimessione alla nostra Corte Costituzionale, regolato dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in ragione della sostanziale affinità delle due competenze (8).

Peraltro, in base al nostro sistema di rinvio in Corte Costituzionale, il Giudice di merito è obbligato a pronunciarsi sulla *rilevanza* e la Corte Costituzionale se ha ritenuto, in base alla propria ormai costante giurisprudenza di non potere controllare il merito di questo giudizio, ha, altrettanto costantemente, deciso per la propria competenza e controllare se il giudizio è stato fatto ed è stato motivato adeguatamente.

Analogo controllo dovrebbe ammettersi, nella specie, da parte della Corte di Giustizia per quanto attiene al potere-dovere dei Giudici nazionali di richiedere l'interpretazione delle norme del Trattato solo allorquando essi queste norme debbano applicare per la soluzione della controversia.

Questo è il presupposto per la valida remissione della questione di interpretazione e, conseguenzialmente, per l'esercizio della competenza da parte della Corte.

Un controllo della valutazione della rilevanza entro i limiti cennati, non solo sembra ammissibile, ma doveroso da parte della Corte di Giustizia: con la differenza, nei riguardi dell'analogo controllo della Corte Costituzionale italiana, che esso neanche potrebbe dirsi di vera e propria rilevanza, ma piuttosto di semplice

---

(6) Cfr. Corte di Giustizia, sent. n. 26/62 del 5 febbraio 1963, *Foro it.*, 1963, I, 449.
(7) Cfr. *la requisitoria dell'avv. generale M. Lagrande* in *Foto it.*, 1964, IV, 143.
(8) Cfr. Berri, *Sulla efficacia delle sentenze della Corte*, ecc., *Giust. civ.*, 1963, I, 1227.

constatazione che la questione debba essere o meno decisa mediante l'applicazione di norme del Trattato.

Presupposto della competenza della Corte di Giustizia *ex* art. 177, lett. *a*) del Trattato è che una questione di interpretazione sorga innanzi alla giurisdizione di uno degli Stati membri investito, appunto, di una controversia per la risoluzione della quale si debba applicare una norma del Trattato: sicché questa appaia come premessa del sillogismo giuridico adoperato per risolvere la controversia.

Solo in tal caso la questione di interpretazione si presenta come « pregiudiziale », secondo la formula testualmente usata nell'art. 177, primo comma, che, nel suo chiaro ed universale significato romanistico, postula il necessario riferimento alla controversia (9). E solo in questa fattispecie, la norma comunitaria dell'art. 177, integrata nel nostro come negli ordinamenti degli altri Stati della C.E.E., autorizza il Giudice o lo obbliga a sospendere il processo nel quale egli deve applicare quella norma, per farla interpretare con valore assoluto e vincolante, salvo il potere del Giudice nazionale di applicarla, una volta interpretata in astratto, al concreto sottoposto alla sua cognizione.

È in sostanza, una deroga alla delicata e gelosa funzione propria di ogni Giudice (quella di interpretare norme di applicare al caso concreto) che si giustifica agevolmente e logicamente sul piano comunitario in considerazione della cennata esigenza di una uniformità di interpretazione e di una armonizzazione della giurisprudenza circa le norme del Trattato come tali. Conseguentemente, e per le stesse ragioni, si giustifica la sospensione del processo ed, insieme, dell'applicazione della norma comunitaria, in attesa che questa sia interpretata dalla Corte con valore *erga omnes*.

Diversa è, invece, la situazione nella quale innanzi alla giurisdizione nazionale si debba applicare non già la norma del Trattato, ma la norma di legge interna, anche se si assuma, come nel caso, che questa sia stata emanata in violazione della prima.

Questa situazione è, a nostro avviso, fuori della stessa previsione normativa dell'art. 177, oltre che della sua *ratio* e della sua portata.

In questo caso il Giudice italiano non può sospendere il processo e, con esso, l'applicazione della legge interna (come, invece ha preteso di fare il Conciliatore di Milano) per chiederne sostanzialmente il giudizio di conformità al Trattato.

Nessuna norma, né comunitaria né interna, gli consente tale sospensione, dovendo egli applicare la legge interna, salva rimessione alla Corte Costituzionale ove abbia dubbi circa la legittimità della norma, come fece lo stesso Conciliatore di Milano con la prima Ordinanza del 10 settembre 1963.

In altre parole, il Giudice nazionale non è Giudice del conflitto tra la norma comunitaria e quella nazionale e non può chiedere, in via di interpretazione, che la Corte dirima il conflitto stesso, per il quale è ordinata dallo stesso Trattato altra e diversa competenza, quella, appunto, stabilita dagli artt. 169 e 170, con diversi presupposti, diverse condizioni e diversa legittimazione (10).

Né ci sembra che la esatta delimitazione della competenza interpretativa della Corte sia un problema di interesse soltanto comunitario, pur avendo nell'ambito

---

(9) I Romani indicavano con i termini *formulae praejudiciales* o *praeiudicia* i giudizi che servivano come normativa di giudizi successivi e non come fini a se stessi, pur costituendo, in quell'ordinamento, una forma autonoma di tutela giuridica. (Cfr. CHIOVENDA, *Ist. dr. processuale*, Roma, 1934, I, 193).

(10) Sotto questo aspetto, riteniamo giusta la sentenza della Corte di Appello di Amiens 9 maggio 1963 circa l'incompetenza della Magistratura francese a dirimere i conflitti insorgenti tra la Legislazione nazionale ed il Trattato (*Foro it.*, 1963, II, 295), pronuncia confermata dalla Commissione francese con sentenza 22 ottobre 1964 (*Foro it.*, 1965, IV, 38, con nota

dell'ordinamento comunitario la sua precisa rilevanza. Essa è importante anche per il diritto interno, stante la integrazione delle norme del Trattato nell'ordinamento dei sei Paesi della comunità e dei riflessi diretti quanto alla competenza ed ai poteri del Giudice ed ai diritti delle parti in causa.

* * *

2. - Con la seconda massima, la Corte di Giustizia ha inteso, partendo dall'inesatto presupposto che, nella specie fossero stati fatti valere innanzi al Giudice di merito diritti di un privato cittadino immediatamente derivabili dal Trattato (il che, per la verità, non era esatto, giacché il Costa aveva agito quale utente del servizio), cogliere l'occasione, oltre che interpretare il contenuto e la portata delle norme specificamente denunciate, di definire la natura e la efficacia delle norme del Trattato nell'ordinamento comunitario.

Secondo la Corte, l'ordinamento creato dal Trattato, a differenza di quello derivante dagli ordinari trattati internazionali, è un ordinamento sovranazionale, a carattere istituzionale ed autonomo che si integra, peraltro, negli ordinamenti giuridici degli Stati membri e che i giudici nazonali sono tenuti ad osservare per effetto della autolimitazione senza limiti di durata che, in determinati settori, gli Stati hanno operato nella sfera delle proprie sovrane competenze, allo scopo, appunto, di creare un ordinamento vincolante per i cittadini e per gli Stati stessi.

Da questa impostazione la Corte deduce, come corollario, il principio della prevalenza dell'ordinamento comunitario sui provvedimenti unilaterali successivi, adottati dagli Stati in contrasto con l'ordinamento stesso, con la conseguenza della « inopponibilità » di tali difformi provvedimenti all'ordine comune.

La Corte spiega che questo corollario discende dagli affermati principi della integrazione delle norme delle fonti comunitarie nel diritto di ciascun Stato membro, nonché dalla considerazione della *ratio*, dello scopo e dei termini stessi del Trattato, accettato dagli Stati membri, a condizione di reciprocità, con impegni e vincoli di carattere assoluto e non condizionato, quanto alla loro osservanza, dalla emanazione di ulteriori (e conformi) provvedimenti legislativi interni.

Fin qui la Corte, la quale nell'ultima parte della motivazione su questo capo riassume il suo concetto circa la « preminenza » del diritto comunitario nella *autonomia della fonte di produzione di questo diritto*, a sua volta derivante dal trasferimento di competenza effettuato dagli Stati nei settori indicati dal Trattato con conseguente limitazione definitiva dei diritti sovrani.

* * *

Circa questa definizione della natura e della portata delle norme comunitarie in genere nei riguardi degli ordinamenti degli Stati membri affermata per la prima volta nella sentenza che si annota (sulla scorta della impostazione già delineata nella precedente sentenza 26/62, già citata), si può dire che essa si fonda essenzialmente sulla concezione della *integrazione diretta* dei due ordinamenti (comunitario e statale) « mediante la propagazione diretta degli effetti normativi dell'uno all'altro ordinamento senza necessità di adattamento specifico né di trasposizione

---

di CATALANO); così come riteniamo esatte le osservazioni dell'avv. generale Roemer nelle conclusioni 12 dicembre 1962 alla causa n. 26/62 (*Raccolta della Giurisprudenza della Corte*, 1963, I, 333 e segg.): circa la reiezione delle domande di decisioni pregiudiziali « manifestamente abusive » e circa il punto secondo cui l'art. 177 prevede la possibilità e l'obbligo del rinvio a titolo pregiudiziale soltanto per le questioni di interpretazione non già per quelle di *incompatibilità* tra il *diritto interno ed il diritto comunitario* » (*ibidem*, 46); nonché l'altra affermazione secondo cui « l'interpretazione (dell'art. 12 del Trattato) può avere interesse per il Giudice (olandese) solo nel caso che egli sappia di doverlo applicare (*ibidem*, 35).

di norme », concezione che supera quella ordinaria del sistema internazionale come sistema di coordinazione *orizzontale*, in cui ciascuno degli Stati membri conserva integralmente la propria sfera normativa (11).

Secondo questa concezione teorica l'autonomia ed indipendenza di ciascuno dei due ordinamenti non vuol dire separazione, ma, invece, intima e diretta compenetrazione che si rivela proprio allorché la normativa comunitaria, pur scaturendo da una propria ed autonoma fonte di produzione, si esplica con efficacia immediata e diretta nei confronti delle persone fisiche e giuridiche degli Stati membri le quali sono, ad un tempo, soggetti sia dell'ordinamento comunitario che degli ordinamenti interni.

Non sembra dubbio che la Corte di Giustizia abbia competenza, in base al sistema comunitario, ad interpretare il sistema stesso anche per quanto attiene alle questioni principali e, per così dire, di fondo circa la natura e la portata delle norme comunitarie e l'efficacia dello stesso nei riguardi degli ordinamenti nazionali.

Nell'ambito di questa competenza la Corte ha dichiarato il principio della preminenza dell'ordinamento comunitario in genere su quello dei singoli Stati con il corollario della inopponibilità dei provvedimenti legislativi emanati dagli Stati stessi in contrasto con le norme comunitarie.

La Corte stessa ha evitato qualunque riferimento ai sistemi costituzionali interni circa i rapporti tra i due ordinamenti (statale e comunitario), ovviamente per il rispetto del principio per cui la competenza della Corte non comprende tale materia disciplinata dal diritto costituzionale di ogni Stato e, nel nostro, di indubbia competenza della Corte Costituzionale.

Peraltro, è altrettanto chiaro come la netta affermazione dei principi da parte della Corte abbia posto o riproposto, in tutta la sua attualità, il problema dei rapporti tra i due ordinamenti, essendo evidente che, stante la *coesistenza*, la autonomia ed, entro certi limiti, la integrazione per gli stessi e la diversità di competenze interpretative stabilite a garanzia del sistema, non possa parlarsi concretamente di « *preminenza* » del diritto comunitario su quello interno, in particolare per quanto concerne l'ordinamento italiano e *tenendo conto che il problema sorge per i Giudici* che devono applicare le leggi successive difformi dalla norma comunitaria, se non a patto di identificare nell'ordinamento stesso la norma od il principio della preminenza (12).

Ora, proprio sul problema la nostra Corte Costituzionale, alla quale indubbiamente spetta, *anche in base al sistema comunitario*, la competenza ad interpretare la costituzione italiana per quanto attiene sia ai rapporti tra *l'ordinamento statale e gli ordinamenti ad essi esterni* che alla identificazione del sistema delle fonti del diritto interno e della natura ed efficacia delle diverse fonti, con la nota sentenza n. 14 del 24 febbraio - 7 marzo 1964 sull'E.N.E.L. (13), ha affermato i seguenti due principi:

1) l'art. 11 della Costituzione Italiana deve essere interpretato come norma che consente al legislatore di dare esecuzione con legge ordinaria ai Trattati con i quali si assumano limitazioni alla sovranità e, quindi, anche al Trattato C.E.E.;

---

(11) Cfr. Monaco, *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milano, 1962, 61-62; *Diritto comunitario e diritto interno avanti la Corte Costituzionale*, *Giur. it.*, 1964, I, 1, 1312-1318.

(12) Non ci occupiamo, per il momento, delle tesi che partendo dall'autonomia dei due sistemi, si limitano ad affermare, senza peraltro dimostrare, che la supremazia delle norme comunitarie consegue alla « *automatica sostituzione* delle norme interne con altre norme idonee ad attuare l'adeguamento » (Migliazza, *La normalizzazione dell'energia elettrica ed il diritto delle comunità europee*, *Foro pad.*, 1964, IV, 18).

(13) Cfr. in questa *Rassegna*, 1964, I, 627.

2) la norma dell'art. 11, per tutti i trattati e le convenzioni da essa previsti, « non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, non avendo l'art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il Trattato una efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto ».

Com'è agevole intendere, i due principi interpretativi affermati dalla Corte Costituzionale hanno portata generale, concernono cioè, l'*inserimento nel nostro diritto di tutti gli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati*, mediante accordi internazionali, a prescindere dagli effetti degli accordi stessi negli ordinamenti esterni al nostro. Il problema è visto sotto il doppio profilo: sostanziale (della limitazione della sovranità) e formale e strumentale (degli effetti o conseguenze di tale limitazione), ed è risolto allo *stesso modo*, nel senso cioè, che l'accordo internazionale che disponga, in ipotesi, anche il massimo delle limitazioni o delle rinuncie alla sovranità consentite dall'art. 11 possa legittimamente essere reso esecutivo nel nostro ordinamento con legge ordinaria, come è avvenuto per il Trattato C.E.E., e che, anche in tal caso, alla legge ordinaria non può attribuirsi, nel nostro sistema di fonti, una efficacia o vigore maggiore di quelli propri della legge ordinaria.

Corollario di questa interpretazione è stato quello per cui la Corte Costituzionale ha espressamente disconosciuto che la difformità tra la legge di esecuzione dei trattati stipulati ai sensi dell'art. 11 e le successive leggi emanate dal nostro Stato dia luogo a questioni di legittimità costituzionale, trattandosi, invece, di problema che deve essere posto e risolto secondo i principi della successione delle leggi nel tempo.

In sostanza la Corte Costituzionale, interpretando la norma costituzionale dell'art. 11 in relazione al sistema delle fonti nel nostro ordinamento, ha affermato il principio che le leggi di esecuzione dei Trattati stipulati in base all'art. 11 stesso hanno la capacità di produzione giuridica e di resistenza alla abrogazione propria del tipo al quale le leggi stesse appartengono, e non diversa e maggiore, non avendo l'art. 11 (al pari del precedente art. 10) costituzionalizzato il principio del cosiddetto adattamento automatico e neanche quello della conformità della legge ordinaria ai trattati ed, in genere al diritto internazionale particolare (14).

---

(14) Com'è noto, nella nostra dottrina l'opinione prevalente circa l'interpretazione dell'art. 10 della Costituzione esclude che il principio dell'adattamento automatico al diritto internazionale generale fissato nell'art. stesso si estenda al diritto internazionale pattizio (neanche sotto il profilo della considerazione del principio *pacta sunt servanda*) così come esclude che l'art. 10 contenga il principio della subordinazione della legge ordinaria agli obblighi assunti con i trattati internazionali (MORTATI, *Istituzione*, 5ª ed., 975; LA PERGOLA, *Costituzione ed adattamento dell'ordinamento interno all'ordinamento internazionale*, Milano, 1961, 317-320). Secondo questa dottrina il *valore* delle regole di adattamento al diritto internazionale pattizio è, in generale, allorché la norma di tsecuzione sia posta con legge formale, quello proprio e tipico di tale fonte; potendo, quindi, la legge di esecuzione essere estinta o modificata, allo stesso modo da un successivo atto del Parlamento. La stessa dottrina ha anche posto in rilievo la necessità di una impostazione *unitaria* del problema del rapporto tra ordinamento interno ed orientamento internazionale sotto il profilo costituzionale: considerando, cioè, insieme con l'art. 10 anche l'art. 11, che, anzi, in quanto espressamente prevede la rinuncia alla sovranità, a determinate condizioni ed in particolari settori, sarebbe da considerare il pi4 rilevante per la problematica dei rapporti stessi.

La stessa Corte Costituzionale, nella precedente sentenza n. 32 del 18 maggio 1960, conformemente al sopra indicato prevalente indirizzo dottrinale, ha escluso dall'adattamento automatico dell'art. 10 il diritto internazionale pattizio, per il quale vigono, quindi, le regole ordinarie senza che dalle norme esecutive degli accordi internazionali scaturisca alcun *limite* per le successive leggi di pari forza e grado.

Sulla esattezza dei principi affermati dalla Corte Costituzionale, ci sembra che non possa dubitarsi per il nostro ordinamento, che è quello (occorre non dimenticarlo) nel quale il Giudice italiano è chiamato ad applicare anche le norme comunitarie immesse nell'ordinamento stesso.

La sentenza ha suscitato vivaci reazioni sia negli ambienti comunitari che in alcuni nostri studiosi che si occupano di problemi comunitari, e le reazioni sono state le più diverse specie dopo la pubblicazione della sentenza con la quale la Corte di Giustizia ha affermato il principio della *preminenza* del diritto comunitario sui diritti interni.

Le normi di adattamento hanno, quindi, sia come *vis abrogans* che come *resistenza alla abrogazione* la forza ed il valore della fonte da cui promanano.

Deroghe ed eccezioni sono state, dalla stessa prevalente dottrina, individuate ed esattamente poste in luce e, con esse, la possibilità, in generale, che tra la categoria delle norme costituzionali (o super costituzionali) e quelle delle norme aventi valore ed efficacia della legge ordinaria esista un *tertium genus*, costituito da norme promananti da fonti atipiche o intermedia, caratterizzate dalla dissociazione delle due componenti dalle quali risulta l'efficacia dell'atto di un determinato « tipo » e cioè la *vis abrogans* e la *resistenza* nei confronti dei successivi atti di abrogazione.

Così una norma può essere « declassata » allorché, pur trattandosi di norma costituzionale, per espressa esposizione dell'organo che la emana sia modificabile od abrogabile con legge ordinaria; per converso, una norma può essere « rinforzata » allorché si stabilisca che, per quanto emanata nella forma della legge ordinaria, essa possa essere abrogata o modificata solo con legge costituzionale. In altri termini si possono avere figure normative atipiche od intermedie, in cui il valore dell'atto non corrisponde, per eccesso o per difetto, alla c.d. forza normale del tipo al quale esse appartengono (cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1962, 340 e segg.).

La dottrina ha individuato specificamente nell'art. 10 della Costituzione una prima fattispecie di tali fonti atipiche od intermedie: precisamente nell'*adattamento automatico* del nostro ordinamento al diritto internazionale generale stabilito nell'art. 10, primo comma.

In vero, posto che le norme immesse dall'art. 10, primo comma, per adattare l'ordinamento interno anche alle variazioni successive delle norme internazionali di carattere generale abbiano valore ed efficacia di norme costituzionali, il procedimento di formazione delle norme stesse sarebbe chiaramente diverso dal procedimento di revisione costituzionale (LA PERGOLA, *op. cit.*, 281).

Ma l'esempio forse pi4 cospicuo viene desunto dalla fattispecie dell'adeguamento al diritto internazionale convenzionale o pattizio, giacché ove si ritenga, secondo la dottrina sovra esposta e da noi non condivisa, che l'art. 10, primo comma, ponga, per la garanzia del rispetto del principio generale *pacta sunt servanda*, una garanzia *costituzionale*, per l'adempimento degli obblighi scaturenti dai trattati internazionali, e quindi un preciso *vincolo* alle leggi ordinarie nei confronti della legge di esecuzione di un determinato trattato internazionale, la legge di esecuzione dovrebbe annoverarsi tra le fonti atipiche od intermedie anzi descritte, in quanto pur emanata nella forma e nel procedimento proprio della legge ordinaria, avrebbe di questa la normale efficacia *attiva*, cioè la *vis abrogans* e, in più, il *superiore* grado di resistenza proprio delle norme costituzionali.

Se invece, si ritiene con la dottrina più autorevole e prevalente che l'art. 10 della Costituzione (e così, a nostro avviso, anche l'art. 11 per la identica *ratio*) non pone, nel nostro ordinamento, un *limite o vincolo obiettivo alla legge*, ma solo un obbligo diretto agli organi dello Stato (cfr. LA PERGOLA, *op. cit.*, 312) alla legge di esecuzione di trattati internazionali non può che riconoscersi il valore ed efficacia della legge ordinaria, sia come forza attiva che come resistenza alla abrogazione. Ciò, peraltro, in via generale e normale, giacché, in fattispecie particolari ed eccezionali indicate nella stessa Costituzione o in leggi costituzionali, alle norme di esecuzione, pur essendo emanate nella forma della legge ordinaria, deve riconoscersi una forza o efficacia superiore a quella della legge ordinaria sotto il profilo della resistenza alla abrogazione, in modo che possano ricondursi alla categoria delle fonti ad efficacia atipica. Gli esempi addotti dalla dottrina concernano: le norme di esecuzione dei trattati relativi alla condizione giuridica dello straniero (art. 10, secondo comma,

Così, CATALANO: *Portata dell'art. 11 della Costituzione in relazione ai Trattati istitutivi delle Comunità Europee* (*Foro it.*, 1964, I, 465) il quale dissente dalla interpretazione dell'art. 11, ritenendo che questa importi una *competenza assoluta* del nostro legislatore a dettare norme su materia per le quali si sia operata la rinuncia alla sovranità o il trasferimento di competenza consentiti, appunto, dall'articolo stesso: sicché si avrebbe, una « usurpazione del potere legislativo » da parte del parlamento italiano in forza della preclusione costituita dell'art. 11 che ne risulterebbe, quindi, violato (15).

Altri, come il Migliazza (16), pur affermando il principio della prevalenza del diritto comunitario su quello statuale, ha escluso la competenza della Corte Costituzionale a risolvere il conflitto tra norma comunitaria e norma interna successiva, per la ragione che si tratterebbe di conflitto di competenza tra due sistemi diversi: sicché il contrasto tra il principio dell'adeguamento necessario delle norme interne a quelle comunitarie e la legge ordinaria dovrebbe, se mai, porsi solo dinanzi al Giudice ordinario.

Secondo lo Stendardi (17), il Giudice nazionale, nel caso di conflitto tra legge ordinaria nazionale e norma del Trattato sostanzialmente costituzionale, dovrà dare la prevalenza a quest'ultima, anche se anteriore, dichiarando illegittima la norma nazionale posteriore e disapplicandola nel caso concreto; mentre nel caso di con-

---

della Costituzione), le norme di esecuzione dei patti lateranensi (art. 7, secondo comma, della Costituzione), le leggi di esecuzione dei trattati relativi a materie di competenza normativa delle regioni.

Nel primo caso il costituente ha stabilito un preciso *limite alla legge*, statuendo che le norme relative alla condizione dello straniero debbano confermarsi ai trattati che disciplinano la materia.

In altri termini, le norme esecutive delle convenzioni in esame, pur essendo emanate nella forma delle leggi ordinarie, sono sottratte alla possibilità di abrogazione o modifiche da parte di leggi ordinarie successive che non siano emanate in esecuzione di accordi internazionali successivi ed incompatibili con quelli ai quali le prime norme si riferiscono.

Anche le norme di esecuzione dei patti lateranensi (art. 7, secondo comma, della Costituzione), pur essendo emanate nella forma di leggi ordinarie, hanno una particolare e diversa *resistenza* all'abrogazione, in quanto, per effetto dell'art. 7, secondo comma, della Costituzione, non possono essere abrogate o modificate da successive leggi emanate nella stessa forma.

Ciò perché la norma costituzionale ha inteso, secondo l'opinione che riteniamo fondata, costituzionalizzare, con conseguente *limite* alla futura normativa, non il contenuto delle singole clausole, ma il *sistema concordatario*, in se stesso considerato, come sistema di regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia: cfr. MORTATI, *Istituzioni*, 5ª ed., 1962, 1075.

Infine, per le materie di competenza normativa della regione, in deroga del criterio normale e generale circa l'adattamento al diritto internazionale pattizio, il costituente ha stabilito un espresso limite alla competenza legislativa di tre delle regioni a statuto speciale (Sardegna, Trentino A.A. e Val d'Aosta) mentre la dottrina lo ritiene implicitamente esteso anche alla Sicilia nonché alle regioni a statuto comune. Con la conseguenza, anche qui, che le norme poste dalla Regione in esecuzione di un accordo internazionale non possono essere abrogate o modificate da altre leggi regionali, se non in conseguenza di un nuovo accordo che disciplina la stessa materia.

(15) Questa tesi il CATALANO ha ripetuto, esprimendo, peraltro, qualche dubbio, dopo la pubblicazione della sentenza 15 luglio 1964 della Corte di Giustizia, nello studio *Portata dei trattati istitutivi delle Comunità Europee e limiti dei poteri sovrani degli Stati membri*, *Foro it.*, 1964, IV, 152.

(16) *La nazionalizzazione dell'energia elettrica ed il diritto delle comunità europee*, *Foro it.*, 1964, IV, 18.

(17) STENDARDI, *La declaratoria di illegittimità di una legge nazionale ordinaria contraria alle norme del Trattato istitutivo della C.E.E.*, *Foro pad.*, 1964, V, 18.

flitto tra legge *ordinaria* nazionale e norma *ordinaria* del Trattato, lo stesso Giudice dovrebbe limitarsi a dichiarare l'applicabilità della norma *nazionale posteriore* « perché espressione, nell'ambito interno, di una volontà nazionale precedente, di riconoscere le norme comunitarie già recepite come disciplinatrici della stessa materia ».

Per il Ribolzi (18), « gli eventuali provvedimenti legislativi ed anche amministrativi che risultino contrari al Trattato... vanno annullati *dai competenti organi giudiziari nazionali* ».

Questo Autore segue la tesi della *incompetenza* del legislatore nazionale nelle materie nelle quali vi sarebbe stata *rinuncia alla sovranità* a favore degli organi comunitari: con la conseguenza che la legge nazionale successiva e difforme sarebbe illegittima sotto il profilo *costituzionale,* in quanto espressione di un potere sovrano « in un ambito in cui tale sovranità non sussiste ». Alla stessa conclusione dovrebbe pervenirsi nei riguardi di leggi che *regolino materie attribuite alla competenza* degli organi comunitari.

Conclusivamente, sembra che questo Autore ritenga che, per l'ordinamento interno, si tratti di un conflitto di norme di competenza della Corte Costituzionale, conflitto che, invece, è stato da quest'ultima negato con la ricordata sentenza del 7 marzo 1964, n. 14.

Altri Autori nostri sono stati più cauti, riconoscendo la esattezza della impostazione e delle conclusioni alle quali è pervenuta la nostra Corte Costituzionale *de iure condito* per il nostro ordinamento, ma invocando l'esaudimento delle istanze comunitarie atte a dare concreta preminenza a questo diritto e nei limiti in cui può essere consentito dagli Accordi di Roma mediante una precisa garanzia anche di ordine costituzionale (19).

Altri, pur accettando, per l'ordinamento interno, l'impostazione e le conclusioni della Corte Costituzionale, le ha criticate per quanto attiene alla concezione dell'inserimento del diritto comunitario secondo la tradizionale teoria della recezione dei trattati internazionali e, basandosi invece sul principio della *integrazione diretta* e della interpenetrazione tra i due ordinamenti, è giunto a postulare il riconoscimento, di una maggiore efficacia, *quanto meno delle norme comunitarie direttamente applicabili nell'ordinamento interno,* anche sul piano costituzionale, come norme proprie dell'ordinamento comunitario, a prescindere dal congegno di recezione nell'ordinamento italiano (20).

Questa categoria di norme costituirebbe, nell'ordinamento interno, un particolare *genus* che, appartenendo all'ordinamento comunitario e, quindi, ad un ordinamento autonomo rispetto a quello statale, sarebbe capace di propagare *direttamente* in seno a questo i suoi effetti normativi.

Ne conseguirebbe che la legge nazionale posteriore incompatibile col Trattato o con i regolamenti comunitari verrebbe a trovarsi in una specie di inefficacia temporanea, non potendo esplicare i suoi effetti fin tanto che esiste la norma comunitaria con cui è in contrasto (21).

Recentemente, la sentenza della Corte Costituzionale è stata commentata nella « Giurisprudenza Costituzionale » da M. Bon Valsassina (22), mentre la stessa sen-

---

(18) Ribolzi, *La nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia e la Comunità economica europea, Foro pad.*, 1964, V, 26-34.

(19) Berri, *Esecutività delle decisioni dell'Alta Autorità della C.E.C.A. e problemi sull'inserimento del diritto comunitario nell'ordinamento italiano, Giust. civ.*, 1964, III, 130.

(20) Cfr. Gori, *La preminenza del diritto delle Comunità Europee sul diritto interno degli Stati membri, Giur. it.*, 1964, I, 1073.

(21) Cfr. Gori, *loc. cit.*, 1084-1085.

(22) Bon Valsassina, *Considerazioni sulla sentenza n. 14 della Corte Costituzionale, Giur. cost.*, 1964, 133.

tenza in relazione con la sentenza 15 luglio 1964 della Corte di Giustizia della C.E.E. è stata commentata da Manlio Mazziotti (23).

Il primo, premesso che il giudizio di conformità costituzionale sarebbe stato inesattamente impostato in relazione all'art. 11 della Costituzione, mentre avrebbe dovuto chiedersi in relazione all'art. 10, segue la tesi sopra ricordata (nella nota 14), secondo cui, pur dovendosi escludere che l'adattamento automatico dell'art. 10 si estenda al diritto internazionale pattizio, non di meno dallo stesso art. 10 si desumerebbe, a tutela del principio *pacta sunt servanda*, una garanzia costituzionale circa la conformità delle nostre leggi anche alle norme internazionali di origine convenzionale. Secondo l'Autore, che dissente dalla sopra riferita tesi del La Pergola, l'art. 10 avrebbe la funzione di porre un limite alla normazione interna a garanzia del rispetto del principio generale *pacta sunt servanda*: con la conseguenza, affermata dall'Autore senza ulteriore dimostrazione, che la legge di esecuzione del trattato stipulato ai sensi dell'art. 11 della Costituzione non potrebbe essere abrogata o derogata secondo gli ordinari principi vigenti in materia di successione delle leggi nel tempo.

Mazziotti, richiamate, a proposito dell'interpretazione dell'art. 11 della Costituzione, le tesi di Mortati e di Monaco, circa la possibilità che, in base all'art. stesso, lo Stato consenta con legge ordinaria alle limitazioni di sovranità ai fini previsti dalla norma costituzionale ed entro i limiti desumibili dalla stessa Costituzione, revoca il dubbio che le limitazioni di sovranità assunte in base all'art. 11, come quelle oggetto dei trattati C.E.E. possono, in base all'art. stesso, essere rese esecutive nel nostro ordinamento mediante legge ordinaria (secondo la interpretazione della Corte Costituzionale) e non con legge di revisione costituzionale.

Anche a prescindere da questa perplessità circa il rango della legge di esecuzione, il Mazziotti, argomentando dal contesto della norma costituzionale dell'art. 11, sostiene che il carattere « permissivo » della norma dovrebbe più rettamente intendersi come carattere *precettivo*, sia per quanto concerne i fini indicati che i *mezzi* necessari per il raggiungimento dei fini.

Ne deriverebbe, secondo il Mazziotti, *un limite* alla legge ordinaria successiva, nel senso che questa non potrebbe derogare su singoli punti alle norme di esecuzione del trattato nel quale è stata attuata la rinuncia di sovranità, senza contraddire all'art. 11, ma soltanto riassumere interamente la sovranità stessa, ritirandosi dall'organizzazione internazionale e modificando conseguentemente il il diritto interno.

Conseguenza di questa costruzione è che la norma di esecuzione sarebbe da annoverare, quanto a resistenza alla abrogazione, nella sopra indicata categoria delle fonti atipiche; quindi analoga alle leggi di esecuzione dei patti lateranensi ed alla legge regolatrice della condizione giuridica dello straniero, ai sensi dell'art. 10, secondo comma della Costituzione.

Sempre secondo il Mazziotti, la Corte Costituzionale avrebbe dovuto esaminare la questione, in relazione all'art. 11, del contrasto tra la legge istitutiva dell'E.N.E.L. e la legge di esecuzione dei Trattati di Roma ed, in via preliminare, chiedere alla Corte di Giustizia la interpretazione ai sensi dell'art. 177, lett. *a*) del Trattato.

Se questa è, secondo il Mazziotti la interpretazione dell'art. 11 e del rango delle norme di esecuzione dei trattati stipulati ai sensi dell'art. 11, non è per lui accettabile, d'altro canto, il principio affermato dalla Corte di Giustizia della C.E.E. circa la « prevalenza » del diritto comunitario sul diritto interno successivo, in sede di concreta applicazione da parte del Giudice italiano.

---

(23) MAZZIOTTI, *Appunti sulla sentenza della Corte Costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'ENEL*, *Giur. cost.*, 444.

A giudizio del Mazziotti, il principio della « prevalenza » vale e può servire a dirimere i conflitti nell'*ambito del diritto comunitario,* facendo considerare invalidi ed in violazione degli obblighi assunti dagli stati membri gli atti giuridici da questi posti in violazione del Trattato, con la soggezione al procedimento stabilito dagli articoli 169 e 170 e con le conseguenze previste dall'art. 171 dello stesso Trattato.

Ma sotto il profilo del *diritto interno degli Stati,* poiché la Comunità non può considerarsi uno Stato federale, basato unitariamente su di una Costituzione federale, ed i rapporti tra Stato e Comunità sono basati su di un trattato internazionale che gli Stati possono modificare con accordo successivo, modificando contemporaneamente la competenza della Comunità, nulla vieta che gli Stati stessi, i quali hanno conservato la loro soggettività internazionale e la loro *sovranità* anche nei campi nei quali si sono impegnati a non esercitarla a favore delle istituzioni comunitarie, riprendano concretamente l'esercizio della sovranità stessa, immettendo nell'ordinamento norme contrastanti col diritto comunitario. Queste norme, pur essendo in violazione degli obblighi assunti dallo Stato con la adesione alla Comunità, sono pienamente valide per il diritto interno e derogano altrettanto validamente al diritto comunitario, a meno che si rinvenga nell'ordinamento degli Stati una norma di di rango *supercostituzionale* atta ad invalidare ogni regola di diritto posteriore che fosse in contrasto con le norme comunitarie. Il Mazziotti conclude il suo studio, chiarendo che con norma successiva interna si possa in linea di principio derogare al Trattato: soltanto che, stante la interpretazione da lui data all'art. 11, egli pone in dubbio che la deroga si possa porre con legge ordinaria.

Da ultimo, nella nostra dottrina è intervenuto autorevolmente nel dibattito il Monaco (24) il quale, premesso che l'art. 11, introdotto storicamente per la partecipazione dell'Italia ad istituzioni internazionali — del tipo delle Nazioni Unite — strutturate col tradizionale sistema a configurazione *orizzontale,* non si presta a coprire con la sua formula le nuove strutture di cooperazione internazionale integrata a configurazione verticale, e premesso che l'art. 11, interpretato prevalentemente avuto riguardo allo strumento degli accordi internazionali con le relative norme interne di adattamento, difficilmente potrebbe costituire « la chiave di soluzione del problema del rapporto tra diritto comunitario e diritto interno italiano », passa ad esaminare, per respingerla, la tesi sostenuta, come sopra riferito, da Catalano, circa la *incompetenza* del nostro Stato a legiferare in materia regolata dal trattato, venendo alla conclusione che la legge di esecuzione del Trattato « è una legge ordinaria, né l'art. 11 la può trasformare in una *super legge* e, tanto meno, in una legge di efficacia pari a quella delle leggi costituzionali ».

Secondo Monaco la soluzione deve essere cercata altrove e cioè sul piano dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario.

E qui l'Autore ripropone la tesi, già sopra riferita, circa l'inesattezza in materia, del riferimento al rapporto classico trattato-legge interna di esecuzione, trattandosi di rapporti di *integrazione tra due ordinamenti diversi ma interpenetrabili* attraverso la efficacia diretta ed immediata nell'ordinamento interno, e per i Giudici interni, di due categorie di norme: le già ricordate disposizioni *self executing* del Trattato e le norme contenute nei *regolamenti* comunitari, dotati, come tali, del carattere dell'immediatezza.

Aderendo alla impostazione della Corte comunitaria, Monaco ritiene che la norma fondamentale di carattere generale che sancisce la prevalenza del diritto comunitario nel diritto interno è quella contenuta nell'art. 5 del Trattato, che impone agli Stati di adottare tutte le misure atte ad assicurare l'adempimento degli obblighi

---

(24) Monaco, *Diritto comunitario e diritto interno davanti la Corte Costituzionale, Giur. it.*, 1964, I, 1, 1312.

derivanti dal trattato e vieta ogni atto che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato stesso.

Da questa norma discenderebbe una serie di obblighi, *in primis*, quello di emanare diritto interno conforme al diritto comunitario.

Ciò premesso, il Monaco non esclude che, anche mediante una interpretazione evolutiva dell'art. 11, si possa giungere ad una soluzione di considerarlo in funzione di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, come norma che imporrebbe *l'adeguamento continuo* del diritto interno al diritto comunitario e che sarebbe, quindi, violata da un successivo atto normativo in contrasto col Trattato, a simiglianza di quanto opera l'art. 10, primo comma, circa l'adattamento automatico al diritto internazionale generale. Ci sarebbe, per l'art. 11, una sorta di adattamento automatico resa necessaria anche dalla considerazione che all'adeguamento non sarebbe sufficiente la legge di esecuzione, essendovi nel diritto comunitario, atti normativi (quali i regolamenti) che non dipendono per l'efficacia interna, dalla legge di esecuzione, essendo destinati ad agire immediatamente negli ordinamenti interni.

Giunto a questo punto Monaco prospetta un'ultima soluzione, sempre fondata sull'interpretazione evolutiva dell'art. 11. Le limitazioni di sovranità « permesse » dall'art. 11 possono giungere anche a consentire l'inserimento nel *sistema normativo italiano delle fonti comunitarie* previste dai Trattati che sono, appunto, di integrazione europea.

Introdotte nel nostro ordinamento, essi avrebbero la *prevalenza* conforme alla loro natura ed al loro scopo, con la conseguenza della *inapplicabilità* delle norme interne con esse incompatibili.

* * *

Quello che si può dire per la maggior parte di queste tesi e che esse, mentre riecheggiano le argomentazioni della Corte di Giustizia circa la preminenza del diritto comunitario sul diritto interno, non sembrano aver identificato la norma o il principio, nel nostro sistema costituzionale, sui quali la prominenza dovrebbe basarsi ai fini della sua concreta *applicazione per il diritto interno*.

Invero, per una soluzione del problema *de iure condito*, sembra da scartare la possibilità che la Corte Costituzionale, ritornando sulla propria interpretazione, accolga la tesi che la rinuncia alla competenza normativa fatta, per alcuni settori, nel Trattato C.E.E. a favore degli organi comunitari, importi sul piano costituzionale interno una incompetenza assoluta del legislatore italiano, tale che la legge successiva, qualunque essa sia, dovrebbe essere disattesa dal Giudice italiano (25).

Questo assunto appare nettamente in contrasto, oltre che con la nostra Costituzione, con la stessa interpretazione dei Trattati europei (26), in base ai quali lo Stato italiano, pur assumendo l'obbligo di conformare il proprio ordinamento all'ordinamento comunitario, non ha certo rinunciato alla competenza di disciplinare con proprie norme la materia che forma oggetto dei Trattati stessi, sì che possa ritenersi sussistente la preclusione di carattere assoluto della quale si discorre da

---

(25) Cfr. Gori, *l.c.*, col. 1084-1085.

(26) Cfr. Catalano, *l.c.*; Stendardi, *cit.*, *Foro it.*, 1964, V, 18 e Ribolzi, *ibidem*, V, 26; per la dottrina tedesca *Ophüls*, *Neue juristiche Wochenschrift*, 1963, 1751. Questo A., a commento della sentenza della Corte di Giustizia 26/62 del 5 febbraio 1963 (già citata), sostiene la tesi della incompetenza degli Stati per effetto della rinuncia alla sovranità fatta nel Trattato (« *Ein Staat der Hoheitsrechte übertragen hat, kann sie nicht mehr ausüben* »), pur esprimendo, nel caso, perplessità circa il carattere di norma *self-executing* attribuito alla Corte all'art. 12 del Trattato.

alcuni degli Autori sopra citati, preclusione che sarebbe sostanzialmente contraria alla stessa autonomia dell'ordinamento statale come ordinamento originario.

Né ci sembra, quanto alla tesi sostenuta dagli altri Autori sopra citati, a prescindere da quelle che non offrono alcuna dimostrazione della norma o del principio sui quali dovrebbe fondarsi, per diritto interno, la prevalenza del diritto comunitario su quello statuale e l'inapplicabilità di quest'ultimo, da parte del Giudice italiano, allorché sia in contrasto col primo (MIGLIAZZA, STENDARDI, *l.c.*), che le tesi stesse siano riuscite a dimostrare, attraverso l'interpretazione dell'art. 11 della Costituzione, una maggiore resistenza all'abrogazione della legge di esecuzione dei trattati stipulati ai sensi dell'art. 11, sicché la legge stessa sarebbe da comprendere, sotto questo aspetto, nel sopraindicato *tertium genus* delle fonti atipiche (BON VALSASSINA, MAZZIOTTI).

Non ci sembra che possa condividersi, invero, l'interpretazione dell'art. 11 nel senso che di esso discenda un limite alla normazione interna a garanzia del rispetto del principio generale *pacta sunt servanda*, per le stesse ragioni sopra esposte allorché abbiamo riferito la tesi di La Pergola circa i limiti dell'adattamento automatico di cui all'art. 10, primo comma, della Costituzione.

Né ci sembra che si possa argomentare col Mazziotti, sempre in tema di interpretazione dell'art. 11 della Costituzione, nel senso che, una volta operata la rinuncia della sovranità ai fini della stipulazione dei Trattati di Roma e degli altri previsti, più o meno direttamente, dall'art. 11, si venga a porre in essere una situazione non solo « permessa » ma altresì « voluta » dalla Costituzione: sicché, mentre lo Stato potrebbe riassumere interamente la sovranità, ritirandosi dall'organizzazione internazionale a favore della quale ha operato la rinuncia, non potrebbe derogare su singoli punti alla norma di esecuzione del Trattato, la quale resisterebbe, quindi, a tali parziali interventi legislativi, mentre non resisterebbe alla modifica del diritto interno conseguente alla riassunzione integrale della sovranità.

Il vero è che, come ha esattamente rilevato il Monaco, dall'interpretazione dell'art. 11, anche a prescindere dalla accennata difficoltà di riferimento alla realtà delle istituzioni di integrazione europea, non può ricavarsi l'esistenza di un limite costituzionale alla potestà interna di legiferare nelle materie ricadenti nella sfera del Trattato di Roma; e ciò perché, come dice lo stesso Autore, l'art. 11 non può trasformare in una legge avente efficacia di legge costituzionale la legge ordinaria che esso espressamente prevede come legge di esecuzione del Trattato nel quale è attuata la rinuncia alla sovranità.

È anche vero che il Monaco stesso ha prospettato una doppia possibilità di interpretazione « evolutiva » dell'art. 11: *a*) attribuendo allo stesso l'effetto di *un adeguamento continuo del diritto interno* al diritto comunitario, in funzione della partecipazione del nostro Paese agli enti di integrazione europea; *b*) configurando tra le limitazioni di sovranità contemplate nell'articolo anche, e come limitazione *estrema*, la *diretta inserzione delle fonti comunitarie nel sistema normativo italiano* con efficacia *immediata* (come nel caso dei regolamenti e delle norme *self-executing*) d, in ogni caso, con efficacia *prevalente* sulle norme emanate dalle fonti del diritto statale, in tutti i caso in cui, secondo il diritto comunitario, dovrebbe ammettersi tale prevalenza.

Con questo, le norme comunitarie non verrebbero ad essere costituzionalizzate; e non potrebbero, quindi, produrre, sotto il profilo costituzionale, l'invalidazione delle norme interne con esse contrastanti: prevarrebbero, peraltro, sulle norme interne, nella concreta applicazione giudiziale, senza che queste ultime possano esplicare alcun effetto contrario.

Non vi è dubbio che le soluzioni indicate dal Monaco in via di interpretazione « evolutiva » dell'art. 11 si presentino come particolarmente suggestive e tali da soddisfare, ove potessero ritenersi fondate su norme o principi del nostro ordina-

mento positivo, la maggior parte delle istanze e delle esigenze invocate dalla Corte di Giustizia e dagli Autori che sostengono, sotto vari profili, la tesi dell'integrazione diretto dal diritto comunitario nel diritto interno.

Ma è proprio sul fondamento delle due soluzioni per il diritto interno, ed in particolare, per il nostro diritto costituzionale, che si addensano forti dubbi ed, a nostro avviso, non facilmente dissipabili.

Fortemente dubitabile è, anzitutto, l'interpretazione dell'art. 11 secondo cui questo operi *l'adattamento automatico e continuo* del nostro diritto interno al diritto comunitario, a somiglianza di quanto l'art. 10, primo comma, opera nei riguardi del diritto internazionale generale.

Applicando tutti i principi ermeneutici, letterali, logici, sistematici e storici, non sembra che possa dedursi una tale funzione di adattamento dall'art. 11, che è successivo all'art. 10 nel quale, secondo la ricordata prevalente interpretazione dottrinale, l'adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale è disposto solo per il diritto internazionale generale, con esclusione *del diritto internazionale pattizio in generale*, per il quale l'adattamento avviene mediante singoli ordini di esecuzione, autorizzati, a seconda dei casi, con singoli e specifici provvedimenti legislativi (artt. 80 e 87 della Costituzione).

Di fronte a questo sistema che la Costituzione ha stabilito in via generale e senza eccezioni per l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale pattizio, deve apparire altresì fortemente dubbia l'interpretazione dell'art. 11, prospettata nella seconda soluzione del Monaco, nel senso che l'effetto della rinuncia alla sovranità contemplata nell'articolo stesso potrebbe essere quello di rendere direttamente operante nel nostro ordinamento, con carattere di *immediatzza* ed, in ogni caso, di *prevalenza* le norme emanate dalle fonti comunitarie, le quali verrebbero, come tali, ad inserirsi direttamente nel sistema normativo italiano.

Senonché, e per quanto la soluzione appaia assai suggestiva, anche di questa inserzione diretta non sembra potersi fondatamente parlare sul piano dell'interpretazione dell'art. 11 che si limita a *consentire*, in determinati casi ed a determinate condizioni, specificabili rinuncie finalizzate per gli scopi indicati nell'articolo stesso, e ciò anche mediante atto di legislazione ordinaria, senza innovare o modificare le norme ed i principi costituzionali che regolano l'esecuzione dei trattati in diritto interno e, quindi, senza attribuire alla particolare, se si vuole, categoria dei trattati stipulati nell'ambito dell'art. 11 un trattamento diverso, sotto questo aspetto, da quelli stipulati in generale sul piano internazionale.

Naturalmente, per quanto già sopra ricordato, noi non possiamo sottoscrivere neanche la tesi del Mazziotti che, pur negando all'art. 11 la funzione di norma di adattamento automatico del diritto al diritto comunitario, attribuisce alla legge di esecuzione del trattato stipulato ai sensi dell'art. 11 la resistenza all'abrogazione propria delle norme emanate dalle fonti atipiche del nostro ordinamento.

Anche per questa interpretazione non è dato rinvenire un sicuro fondamento nell'art. 11: ed essa ci sembra, oltre tutto, in contrasto con la negazione da parte dello stesso Mazziotti, della preminenza del diritto comunitario *in base al nostro ordinamento positivo*, sulla esatta considerazione che le ragioni addotte dalla Corte di Giustizia e riprese dal Monaco sono valide a dimostrare tale preminenza per l'ordinamento istituito dal Trattato, cioè per l'ordinamento comunitario e non per gli ordinamenti interni ed, in particolare, per quello italiano.

Esauriente ci sembra, al riguardo, l'osservazione del Mazziotti, secondo cui l'art. 5 del Trattato, sancendo l'obbligo a carico degli Stati di emanare diritto interno conforme al diritto comunitario, sembra alquanto in contrasto con la tesi dell'inserzione diretta delle fonti normative comunitarie con carattere di immediatezza e, comunque, con carattere di prevalenza sulle norme emanate dalle fonti interne: alla quale considerazione potremmo aggiungere quella desumibile dall'art. 171 dello

stesso Trattato, secondo cui, in caso di accertamento da parte della Corte di Giustizia, di violazione degli obblighi del Trattato, sembra permanere l'efficacia della norma contraria in diritto interno (salve, naturalmente, le diverse disposizioni di quest'ultimo), pur essendo lo Stato inadempiente « tenuto a prendere i provvedimenti che la sentenza della Corte di Giustizia comporta ».

* * *

Lo *excursus* dei vari studi e delle tesi in esse sostenute mostra chiaramente che, pur dovendosi ritenere, in linea di principio, la supremazia del diritto comunitario in base all'ordinamento dei Trattati C.E.E., al princio stesso ed alle concrete applicazioni non può ritenersi corrispondere un sicuro fondamento positivo di diritto interno che valga a fare ritenere concretamente applicabile dai nostri Giudici la « preminenza » affermata dalla Corte di Giustizia per tutte le norme comunitarie e non soltanto per quelle *self-executing*, nel caso di norme interne successive e contrastanti emanate con la stessa « forza » della legge di esecuzione dei Trattati C.E.E.

Il problema si sposta, quindi, sul terreno *de iure condendo* sembrando che, per attuare concretamente questa preminenza, occorra necessariamente una revisione costituzionale per gli Stati che, come il nostro, non hanno una norma di tale genere nel proprio ordinamento costituzionale né possono correttamente desumerla in via di interpretazione.

Sotto questo profilo dovrebbe essere anche valutata la sospensione del Conciliatore di Milano e le altre analoghe che, poco meditatamente dovessero ancora essere disposte ai nostri Giudici.

Tutti gli sforzi al riguardo, lodevoli in quanto espressione dello spirito europeistico che li anima, ci sembrano inaccettabili sul piano giuridico e qualcuno, anzi, aberrante (27).

Dovendosi affrontare il problema *de iure condendo*, sembra da condividersi l'idea espressa dal Monaco (28) nel senso che l'ordinamento comunitario attuato con gli Accordi di Roma postuli una revisione della teoria delle fonti del diritto in

---

(27) Così, come non possiamo condividere l'opinione di coloro che vedono una preclusione assoluta per il legislatore di dettare norme nei settori di competenza degli organi comunitari, né l'opinione di chi afferma senz'altro la preminenza delle norme comunitarie sulle norme interne a prescindere dall'indagare se questa preminenza possa o meno essere riconosciuta in base all'attuale ordinamento costituzionale, non possiamo, d'altro canto, neanche concepire come, interpretandosi l'attuale ordinamento costituzionale, possa pervenirsi alla conclusione per cui la legge nazionale posteriore incompatibile col Trattato o con le norme comunitarie, pur non potendosi considerare *viziata alla base e nulla* sotto il profilo costituzionale, verrebbe a trovarsi in una specie di ineffifficacia relativa o di« inopponibilità » all'ordine comune, *fintanto che esista la norma comunitaria*, ovvero fino a quando il Trattato non vengo denunciato. Tanto meno possiamo ammettere che il Giudice italiano risolva il conflitto tra norma comunitaria e norma nazionale successiva nel senso proposto dallo Stendardi, e cioè, ove riconosca che la prima abbia « sostanziale contenuto costituzionale » dichiari illegittima e disapplichi la seconda ad essa non conforme, senza neanche rinviare alla Corte Costituzionale!

Questa inammissibile conclusione per il nostro ordinamento costituzionale (che conosce norme costituzionalmente valide o invalide, ma non norme *inefficaci o temporaneamente inopponibili!*) deve apparire tanto più grave ove si pensi che con essa il Giudice interno sarebbe facoltizzato a sospendere l'applicazione di una legge, come quella sull'E.N.E.L., che è una legge di grande riforma di una fondamentale strutture economico-sociale del nostro ordinamento, emanata in base all'art. 43 della Costituzione e ritenuta costituzionalmente legittima dalla stessa nostra Corte Costituzionale!

(28) Monaco, *Primi lineamenti di diritto publbico europeo, cit.*, 64; *Diritto comunitario e diritto interno avanti la Corte Costituzionale, cit., Giur. it.*, 1964, I, 1, 1318.

ciascuno degli ordinamenti degli Stati aderenti, in considerazione dell'autonomia dell'Ente sovranazionale a carattere istituzionale e dell'efficacia immediata che le norme comunitarie hanno, nei casi previsti, negli ordinamenti interni, in forza della compenetrazione degli ordinamenti che appartengono al sistema comunitario, compenetrazione che rende possibile la propagazione diretta degli effetti normativi *nell'interno degli ordinamenti* dei sei Paesi aderenti, senza necessità dell'adattamento specifico o della trasposizione della norma, propri del tradizionale adattamento dell'ordinamento agli obblighi sanciti con i Trattati internazionali.

L'*autonomia* dell'ordinamento comunitario e, nello stesso tempo, il rapporto di integrazione con gli ordinamenti interni degli Stati membri, dovrebbero condurre a dare rilievo costituzionale, in ciascuno di questi, alle fonti di produzione dell'ordinamento comunitario (che, come materia costituzionale di questo ordinamento, potrebbero ben costituire materia costituzionalmente rilevante anche per i diritti interni), collocandole al giusto posto della gerarchia delle fonti di produzione del diritto interno che consenta all'ordinamento comunitario di realizzare compiutamente le finalità per le quali è stato istituito, in condizioni di uniformità per tutti gli ordinamenti degli Stati membri (29).

* * *

3-4. - Le massime contenute nei numeri 3-4 concernono il merito dell'interpretazione e la separazione di questa dalla concreta applicazione, espressamente rimessa al Giudice nazionale.

Su quest'ultimo punto, null'altro vi è da osservare, se non che, nel caso di specie, il Conciliatore di Milano non potrebbe mai svolgere gli accertamenti indicati dalla Corte, esulando questi dalla propria giurisdizione e competenza nonché dallo stesso oggetto della lite (il che conferma l'assoluta inesistenza di un rapporto di pregiudizialità tra l'oggetto della causa e l'interpretazione del Trattato).

Circa l'interpretazione degli artt. 102 e 93 del Trattato, rispettivamente in materia di distorsione delle condizioni di concorrenza sul mercato comune e del relativo obbligo di consultazione con la Commissione ed in materia di norme circa gli « aiuti » e del relativo obbligo di informazione preventiva, non possiamo che consentire con l'affermazione che si tratta di obblighi che vincolano gli Stati sul piano internazionale e non attribuiscono ai singoli diritti o interessi da fare valere nei confronti degli Stati stessi; neanche, quindi, col procedimento di interpretazione *ex* art. 177 del Trattato.

Questa soluzione sembra restringere, come è stato osservato in dottrina, la portata del principio della supremazia del diritto comunitario, affermata dalla Corte in termini generali, alle norme direttamente esecutive del diritto stesso, mentre per le altre la Corte stessa non ammette la tutela dei singoli attraverso il procedimento di interpretazione.

Per queste norme sussiste la legittimazione esclusiva degli Stati e della commissione a fare valere l'eventuale violazione del procedimento stabilito negli artt. 169 e 171 del Trattato.

L. TRACANNA

---

(29) In sostanza, la revisione costituzionale di cui discorriamo è stata auspicata nella requisitoria dell'avvocato generale Lagrange e nella causa conclusa con la sentenza che anotiamo (*Foro it.*, 1964, IV, 143). L'avv. Lagrange ha insistito infatti sull'autonomia e sulla compenetrabilità dei due ordinamenti, anche sotto il profilo delle fonti di produzione, senza ovviamente, occuparsi dell'interpretazione della nostra Costituzione, ma auspicandone una modifica.

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 8 maggio 1965, n. 859 - *Pres.* Torrente - *Est.* Cortesani - *P.M.* Criscuoli (diff.) - Presidenza del Consiglio dei ministri (avv. Stato Agrò) c. Nicotera (avv.ti Ferrari, Lessona).

Competenza e giurisdizione - Regolamento preventivo di giurisdizione - Corte dei conti - Concorso per referendario - Provvedimento di esclusione - Impugnativa - Giurisdizione del Consiglio di Stato.

(r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, t.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, art. 65; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, artt. 26 e 29).

Avverso il provvedimento che nega l'ammissione al concorso per referendario della Corte dei conti può proporsi ricorso al Consiglio di Stato, non alle sezioni riunite della Corte dei conti (1).

II

CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite, ordinanza 12 maggio 1965 - *Pres.* Carbone - *Est.* De Stefano - *P.M.* Cataldi-Nicotera (avv. Ferrari, C. Lessona).

Competenza e giurisdizione - Corte dei conti - Regolamento preventivo di giurisdizione - Inammissibilità - Sentenza della Corte di Cassazione - Inefficacia.

(Cost., art. 111, terzo comma; c.p.c., artt. 37, 41, primo comma, 362 e 367; r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, regolamento per la procedura nei giudizi davanti alla Corte dei conti, art. 26; r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, t.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, art. 71).

Il regolamento preventivo di giurisdizione non è ammissibile per i giudizi pendenti davanti alla Corte dei conti e, quindi, la sentenza emessa dalla Corte di cassazione in quella sede è priva di effetti in tali giudizi (2).

I

Il ricorso è privo di consistenza giuridica e va rigettato.

Com'è noto, la Corte dei Conti venne istituita con la legge 14 agosto 1862, n. 800 allo scopo di assicurare un controllo di legittimità sugli atti della P.A. Una siffatta specifica attività, esplicata attraverso un sindacato esterno e in una nozione di assoluta indipendenza, trova un ulteriore riconoscimento nella carta costituzionale in vigore, che inquadra la Corte dei Conti tra gli organi ausiliari del Governo, ne assicura la piena autonomia di fronte ad esso (art. 100) e ne delimita in concreto le attribuzioni (art. 103). Ond'è che, pur prescindendo da un'approfondita indagine sulla precisa natura delle funzioni di questo supremo organo dello Stato considerato da taluni costituzionale e da altri di rilevanza costituzionale, secondo un contrasto tuttora vivo in dottrina, la indiscutibile preminenza dei suoi poteri non tardò a richiamare l'attenzione del legislatore sul problema della giurisdizione relativa ai rapporti di impiego dei propri dipendenti. A colmare una lacuna della legge n. 800 del 1862, fu infatti attribuita, con l'art. 28 della legge 25 giugno 1908, n. 290, alla Corte dei Conti a Sezioni riunite la definizione in forma contenziosa di tutti i reclami del suo personale e tale principio venne poi trasfuso nelle varie leggi, via via succedutesi nel tempo, quali il r.d. 5 settembre 1909, n. 652, artt. 1 e 2, il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3084 (art. 8, ultimo comma) e, infine, la legge 3 aprile 1933, n. 255 contenente modificazioni all'ordinamento della Corte dei Conti (art. 14, ultimo comma), cui si ricollega l'art. 65 del t.u. 12 luglio 1934, n. 1214 tuttora vigente.

Quest'ultima norma è così formulata « Spetta alla Corte dei Conti a Sezioni riunite la definizione in forma contenziosa di tutti i reclami dei suoi impiegati ed agenti e di chiunque vi abbia interesse relativi alla nomina, promozione e disciplina, o comunque attinenti al rapporto di

---

(1-2) **Considerazioni sulla disposizione dell'art. 65 del t.u. 12 luglio 1934, n. 1214 (leggi sull'ordinamento della Corte dei Conti) e sugli effetti della sentenza emessa in sede di regolamento preventivo di giurisdizione.**

Le questioni, di cui alla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ed all'ordinanza delle sezioni riunite della Corte dei conti, inducono a talune considerazioni.

Già altra volta, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione ebbero ad esaminare il fondamento e l'estensione della disposizione contenuta nell'art. 65 del t.u. 12 luglio 1934, n. 1214, in rapporto, per vero, ad un caso alquanto diverso (Cass., Sez. Un., 27 ottobre 1948, n. 1784, *Foro it.*, 1949, I, 453; cfr. pure, *ivi*, CASULLI, *La giurisdizione esclusiva della Corte dei conti sui reclami del proprio personale attinenti al rapporto di impiego*). Più precisamente si trattava, allora, di stabilire se la

impiego, per motivi di competenza, eccesso di potere o violazione di legge ». Senonché il contenuto letterale della disposizione anzidetta determinò subito un contrasto esegetico, acuito dalla individuazione — anch'essa controversa — dei motivi che hanno indotto il legislatore ad attribuire alla Corte dei Conti questa specifica potestà giurisdizionale. Invero una parte della dottrina sulla scorta anche dei lavori preparatori della legge n. 290 del 1908 ritiene che la « ratio » della norma debba essere ricercata nella esigenza di sottrarre gli atti del massimo organo di controllo della P.A. al sindacato di un organo diverso, quale il Consiglio di Stato, mentre, secondo altri, la speciale disciplina legislativa « de qua » sarebbe stata predisposta dalla Corte dei Conti, per quanto concerne la nomina e lo svolgimento della carriera, allo scopo di garantire ad essa una sempre maggiore indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni. Né è qui il caso di pronunziarsi su questo punto, che, del resto, non forma oggetto specifico del ricorso.

Il problema relativo alla giurisdizione speciale della Corte dei Conti viene prospettato questa volta sotto un diverso profilo giuridico, che non ha precedenti né dottrinali, né giurisprudenziali. Esso concerne l'applicabilità o meno dell'art. 65 del cit. t.u. anche nei confronti di chi non faccia ancora parte del personale della Corte, ma abbia presentato domanda di ammissione al concorso per referendario e voglia impugnare il provvedimento del Presidente, con cui sia stato escluso dal parteciparvi.

---

disposizione in esame si applicasse anche ai magistrati della Corte dei conti (1). Nell'occasione la soluzione fu affermativa, rigettandosi il ricorso proposto dagli interessati avverso la decisione del Consiglio di Stato, che aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione (Cons. di Stato, 15 gennaio 1947, n. 5, *Riv. Corte conti*, 1948, VI, 17; v. pure, *ivi*, il parere 15 aprile 1948, reso dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato).

A sostegno di quella sentenza furono addotti nella motivazione vari argomenti, alcuni dei quali avrebbero dovuto aver valore anche per il caso, di cui ora si tratta. In particolare, si fece allora ricorso alla *ratio* della norma, su cui le stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza, che qui si annota, dopo averne fatto cenno, hanno ritenuto di non doversi pronunciare

Senonché, la *ratio* di una norma incide in modo determinante sull'interpretazione da darvi. Ed, invero, nella specie, trattandosi appunto di interpretare la norma

---

(1) Per quanto riguarda le nomine dei consiglieri della Corte dei conti, provvedendosi ad esse con decreti del Capo dello Stato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, la Corte medesima ha ritenuto che questo nelle sue determinazioni su tali nomine agisce con un lato potere discrezionale, svincolato dall'osservanza di quegli adempimenti fissati dalla giurisprudenza in relazione all'esercizio delle analoghe funzioni da parte del consiglio di amministrazione, onde qualsiasi censura, che investa la valutazione del Consiglio dei Ministri circa il grado di capacità, le benemerenze, le qualità ecc. degli scrutinati concerne il merito e non rientra quindi nella competenza delle sezioni riunite (Corte dei conti, 18 giugno 1954, *Riv. Corte conti*, 1954, III, 258).

Si sostiene dalla difesa dell'Amministrazione ricorrente che nella ipotesi in esame la giurisdizione della Corte a Sezioni riunite trae fondamento dalla generica dizione della norma, la quale espressamente menziona tra i destinatari di essa non soltanto gli impiegati ed agenti, ma altresì chiunque vi abbia interesse relativo alla nomina, sempre quando i reclami siano comunque attinenti al rapporto di impiego. Con tali specifiche locuzioni si sarebbe conferito alla Corte un potere giurisdizionale anche sui soggetti estranei che abbiano presentato domanda di ammissione al concorso, per quanto concerne l'esame delle impugnazioni proposte contro i provvedimenti, emessi dal Presidente in pendenza dell'espletamento del concorso stesso e quindi della costituzione del rapporto d'impiego. A sua volta il resistente, pur rimettendosi alla giustizia di questa S.C., contesta una siffatta tesi, osservando che la disposizione anzidetta è limitata al contenzioso relativo al pubblico impiego dei dipendenti della Corte dei Conti e non potrebbe ritenersi estesa anche a coloro, nei confronti dei quali quel particolare rapporto non si è ancora costituito.

Orbene l'art. 65 del t.u. n. 1214 del 1934 costituisce una deroga rispetto al principio generale fissato dall'art. 29, comma prima, n. 1 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, secondo cui sono attribuiti alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, fra l'altro, « i ricorsi relativi al rapporto d'impiego prodotti dagli impiegati dello Stato ». Ciò esige una interpretazione restrittiva della norma in esame e, conseguentemente, comporta la necessità di considerare l'interesse alla nomina con una certa concretezza di contenuto che trascende la semplice presentazione della domanda di ammissione al concorso. Se è vero, infatti, che la istanza predetta fa parte di quel complesso di atti, i quali, nel loro graduale e progressivo « iter », concorrono a integrare il provvedimento costitutivo del rapporto di pubblico impiego e ne legittimano la impugnazione fino al compimento dell'atto terminale, è pur vero che il provvedimento di esclusione dal concorso, creando una soluzione di continuità nel processo formativo, importa l'onere di una impugnazione autonoma, la quale, attraverso l'eventuale annullamento

---

in questione, la *ratio* di questa era comunque da valutarsi, sia che andasse ricercata nell'esigenza di sottrarre gli atti del massimo organo di controllo della pubblica amministrazione al sindacato di un organo diverso, come il Consiglio di Stato, sia che andasse ricercata nell'esigenza di garantire, in relazione alla nomina ed allo svolgimento della carriera, una sempre maggior indipendenza all'esercizio delle funzioni della Corte dei conti (sono le due tesi, che si menzionano dalle stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione): una tale valutazione, infatti, avrebbe dovuto indurre ad una conclusione diversa da quella adottata, la quale non si rivela armonizzabile con alcuna delle due richiamate esigenze.

D'altro canto, anche la lettera della disposizione, di cui si tratta, dove si fa espressa menzione « di tutti i reclami », oltre che degli impiegati e degli agenti,

di quel determinato atto, ripristini il corso delle attività giuridiche preordinate al conseguimento del risultato finale. Trattasi, più specificamente, di uno di quegli atti che, rispetto alla fattispecie legali di cui al cit. art. 65, si pongono in una fase preparatoria e sono lesivi di un interesse legittimo, ben distinto da quello definitivo che sorge solo con l'espletamento del concorso. Detto interesse, in quanto prodromico o preliminare, esula dalla fase costitutiva del rapporto e, non identificandosi con essa, è idoneo a giustificare una diversa tutela giurisdizionale. Ond'è che la impugnazione del provvedimento anzidetto, proposta allorquando è ancora ben lontana la conclusione del procedimento amministrativo di specie, non configura, in un concorso esterno, quel « minimum » di interesse alla nomina richiesto dalla norma in parola, né ipotizza ancora un reclamo comunque attinente al rapporto d'impiego. In tal caso, quindi, è da escludere che la relativa controversia rientri nella giurisdizione speciale della Corte dei Conti, ma deve ritenersi, invece, che la cognizione di detto reclamo spetti al Consiglio di Stato, cui, secondo il preciso disposto dell'art. 26 t.u. n. 1054 del 1924, ogni cittadino può ricorrere per la tutela di un proprio legittimo interesse.

Convalida siffatta interpretazione un ulteriore rilievo, desumibile dai precedenti legislativi « in subiecta materia ». Invero secondo le leggi anteriori a quella vigente, tutte identiche nella loro formulazione letterale, la giurisdizione della Corte dei Conti a Sezioni riunite era espressamente limitata alle controversie relative al proprio personale, mentre l'art. 65 del vigente t.u., includendovi i reclami proposti da « chiunque abbia interesse alla nomina », ha esteso la « potestas iudicandi » anche a chi non sia ancora inquadrato nei ruoli del personale. Senonché detta norma venne emessa a seguito di delegazione conferita al Governo dall'art. 32 della legge n. 255 del 1933 « per riordinare, coordinare e pubblicare in testo unico tutte le norme di legge riguardanti l'ordinamento della Corte dei Conti, con facoltà di introdurre quelle disposizioni complementari e integrative che si rendessero necessarie » secondo quanto viene precisato dal successivo art. 35, onde non è presumibile che in

---

« di chiunque vi abbia interesse relativi alla nomina... o comunque attinenti al rapporto di impiego », appare, data l'ampiezza della locuzione usata (alle parole « tutti » e « chiunque » ed alle espressioni « interesse relativi » e « o comunque attinenti » bisogna pur attribuire un significato), tale da consentire un'interpretazione, per la quale spetti alla Corte dei conti anche la definizione delle controversie riguardanti i provvedimenti di esclusione da un concorso, interpretazione che, alla stregua di quanto osservato in ordine alla *ratio* della norma, addirittura si imponeva.

Questa conclusione non sembra ostacolata dalla legge 3 aprile 1933, n. 255, contenente la delega, in forza della quale fu emanato il t.u. 12 luglio 1934, n. 1214. Del resto, le stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione riconoscono che la disposizione in esame ha esteso la *potestas iudicandi* della Corte dei conti pure a

quella sede si siano potuti ampliare così notevolmente la portata e i limiti della giurisdizione speciale della Corte dei Conti sino al punto da assoggettare ad essa — e sottrarre, conseguentemente, al proprio giudice naturale — anche coloro che, chiedendo di essere ammessi ad un concorso, sono portatori di una « spes » molto vaga per il conseguimento della nomina.

Alla stregua della questione sottoposta all'esame di questa S.C. resta fuori dell'ambito del cit. art. 65 per difetto dei presupposti di carattere soggettivo e oggettivo; soggettivo in quanto la domanda di ammissione ad un concorso esterno non pone ancora gli aspiranti in una posizione giuridica tale da configurare l'interesse alla nomina sotto un particolare aspetto di concretezza; oggettivo perché il reclamo contro il provvedimento di esclusione da un concorso non potrebbe mai identificarsi con una controversia comunque attinente al rapporto d'impiego.

Dichiarandosi la giurisdizione del Consiglio di Stato a conoscere dei ricorsi proposti dal dott. Nicotera, resta ovviamente assorbita la eccezione di illegittimità costituzionale della norma anzidetta.

II

(*Omissis*). — Ritenuto che possa disporsi la riunione dei giudizi istituiti coi due ricorsi proposti a queste Sezioni Riunite dal dott. Giuseppe Nicotera, vertendo esse sostanzialmente sullo stesso oggetto ed identici essendo i motivi che li sorreggono;

---

chi non sia ancora inquadrato nei ruoli del personale, conformemente alla citata legge di delega, ma ritengono che l'interpretazione dianzi proposta, riguardando ipotesi-limite, urterebbe contro tale legge, mentre prevedendosi in questa (con l'art. 35) genericamente la facoltà per il governo di introdurre nel testo unico le necessarie disposizioni « complementari ed integrative » alle norme di legge riguardanti l'ordinamento della Corte dei conti, una distinzione nei sensi accennati non si giustifica, allorquando possa essere spiegata la *ratio* della prospettata estensione e così riportata la norma da interpretare, in aderenza alla sua lettera, nell'ambito delle facoltà accordate con la delega.

La disposizione, di cui si tratta, quindi, potrebbe ben costituire una deroga non solo a quella dell'art. 29, comma primo, n. 1, del t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 (giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato), la quale è pure essa una disposizione di carattere speciale, ma anche a quella dell'art. 26 dello stesso testo unico (giurisdizione generale di legittimità del Consiglio di Stato), senza dover per questo restar limitata, attraverso un'interpretazione restrittiva, con riferimento alla nomina, dall'indispensabile presenza di un aspetto di concretezza, che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione stimano rilevante e non riscontrano nella specie, ma che la norma da interpretare, nella sua vasta comprensività (ancor più evidente se paragonata alla norma contenuta nel n. 1 del comma primo dell'art. 29 sopra citato), non sembra postulare.

Ad ogni modo, gioverà, peraltro, ricordare che, come è messo in rilievo dalla ordinanza delle Sezioni Unite della Corte dei conti, nella specie non si trattava di un

che il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, per regolamento di giurisdizione, proposto in pendenza del giudizio vertente innanzi il Consiglio di Stato, tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il dott. Nicotera, per l'annullamento degli stessi provvedimenti impugnati innanzi queste Sezioni Riunite, non possa spiegare effetti nel presente giudizio, essendo le « questioni di giurisdizione », per le quali l'art. 41, comma primo, del c.p.c. consente di sperimentare il regolamento preventivo, unicamente quelle contemplate dall'art. 37 dello stesso codice, e cioè le questioni inerenti al « difetto di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione », non anche quelle relative al difetto di giurisdizione del giudice speciale nei confronti di altro giudice o della p.a., del che è dato riscontrare puntuale conferma nell'art. 367 dello stesso codice, il quale disciplina, con riferimento al solo procedimento innanzi al giudice ordinario, le modalità di sospensione del processo di merito in pendenza del regolamento preventivo di giurisdizione;

che dalla cennata limitazione discende come, nella ipotesi in cui la lite non sia stata instaurata dinanzi al giudice ordinario, il difetto di giurisdizione non possa essere opposto che in via successiva e, cioè, mediante impugnazione della decisione che si ritenga di aver invaso la sfera di competenza attribuita ad altri organi giurisdizionali, facendosi così ricorso al rimedio apprestato dall'art. 362 c.p.c., nel quale è stato sostanzialmente trasfuso l'art. 3, n. 3, della legge 31 marzo 1877, n. 3761;

che a siffatte affermazioni conforta anche il precetto costituzionale là dove (art. 111, comma terzo) ammette contro le « decisioni » del

---

provvedimento di esclusione dal concorso (cui l'aspirante era stato ammesso), provvedimento che pur sempre si porrebbe con carattere di strumentalità rispetto alla nomina, bensì di un provvedimento di esclusione dalle prove scritte e orali del concorso, a seguito della valutazione dei titoli, nonché del provvedimento che approvava la graduatoria del concorso stesso, onde, di fatto, pure l'accennato aspetto di concretezza sussisterebbe.

* * *

Rilevato ciò non può, tuttavia, convenirsi su quanto si osserva nell'ordinanza delle sezioni riunite della Corte dei conti in merito all'inammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione rispetto ai giudizi pendenti davanti ai Giudici speciali ed in particolare davanti alla Corte medesima.

Nel senso dell'ammissibilità, anche rispetto ai giudizi pendenti davanti al Consiglio di Stato, del regolamento preventivo di giurisdizione, peraltro, molto recentemente le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ribadito il loro insegnamento, conforme alle tesi sempre sostenute dall'Avvocatura dello Stato (Cass., Sez. Un., 28 aprile 1964, n. 1016, in questa *Rassegna*, 1964, I, 472), e sul punto si rimanda il lettore a quanto già esposto con apposita relativa nota nell'occasione (v. in questa *Rassegna*, 1964, I, 473), valendo di certo il principio anche rispetto ai giudizi pendenti davanti alla Corte dei conti.

Né, data tale ammissibilità, può dubitarsi dell'effetto necessariamente sospen-

Consiglio di Stato e della Corte dei Conti il ricorso in Cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, con ciò manifestamente confermando la precedente situazione legislativa, secondo la quale l'organo regolatore non può intervenire in questi casi se non *dopo che una « decisione »* sia stata emanata;

che l'istituto del regolamento di giurisdizione non può trovare applicazione nei giudizi innanzi alla Corte dei Conti nemmeno per effetto del richiamo operato dall'art. 26 del regolamento di procedura approvato con r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, il quale dispone bensì la osservanza delle « norme della procedura civile », ma solo in quanto esse siano « applicabili » e non siano modificate dalle disposizioni dello stesso regolamento o, a maggior ragione, dalle disposizioni delle leggi concernenti la Corte dei Conti, le quali, nel loro insieme configurano un sistema speciale, sufficientemente organico, strutturato su istituti propri, quali, ai fini che interessano, il ricorso in cassazione, per annullamento di già emessa decisione, prevista dall'art. 71 del t.u. 12 luglio 1934, n. 1214;

che, inoltre, l'applicabilità delle norme richiamate postula non soltanto l'attitudine del sistema richiamante a recepire e adattare agli istituti già propri, l'istituto richiamato, ma ben anche la idoneità di quest'ultimo ad essere applicato in ambito diverso da quello originario,

---

sivo della proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione per il giudizio pendente davanti al Giudice speciale, mentre deve ritenersi che la pronuncia emessa da detto Giudice nelle more del procedimento per il regolamento preventivo di giurisdizione sia inficiata dal difetto di giurisdizione e, quindi, per ciò solo, annullabile dalla Corte di Cassazione (v. pure in merito la nota succitata e Cass., 11 dicembre 1950, n. 2705; cfr. anche, però, Cass., Sez. Un., 31 marzo 1950, n. 877): conseguenza *a fortiori* applicabile per la pronuncia emessa dal Giudice speciale nel processo proseguito dopo che la sua giurisdizione è stata esclusa a seguito del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, se una siffatta pronuncia non debba ritenersi addirittura inesistente. Altra è la questione, poi, dell'inefficacia della sentenza della Corte di Cassazione, adombrata nella specie dalla Corte dei conti, per l'incompletezza del contraddittorio, sul presupposto di un litisconsorzio necessario, questione del tutto particolare, in merito alla quale non pare qui il caso di soffermarsi.

* * *

Quanto si è finora osservato andrebbe diversamente visto, come è ovvio, se « la definizione in forma contenziosa di tutti i reclami » previsti nella disposizione in esame e da questa demandata alla Corte dei conti sostanzialmente concretasse l'esplicazione di un attributo connesso alla tutela della indipendenza della Corte stessa nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, quale potere autonomo, così da implicare con riferimento all'ingerenza di altro organo statuale in *subiecta materia* non una questione di giurisdizione ma un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, previsto dall'art. 134 della Costituzione. È la tesi appena accennata nell'ordinanza delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che, dopo quanto da essa ritenuto, non è stata considerata, ma che appare, invero, la più idonea a meglio garantire

il che nella specie deve negarsi, per il regolamento preventivo di giurisdizione, la volta che il legislatore — come fatto palese dal raffronto fra l'art. 41 e l'art. 362 c.p.c. — ha chiaramente dato addivedere di volerlo circoscrivere alla sola ipotesi contemplata dall'art. 37 c.p.c.;

che la inapplicabilità — riaffermata ed elevata a dignità di precetto costituzionale — del regolamento preventivo di giurisdizione in qualsiasi tipo di giudizio instaurato innanzi la Corte dei Conti, dispensa il Collegio dal considerare se la sua competenza a definire in « forma contenziosa » tutti i « reclami » dei dipendenti della Corte o di « chiunque vi abbia interesse », « comunque attinenti al rapporto di impiego » (art. 65 t.u. n. 1214 del 1934), si atteggi, oltre che formalmente, anche sostanzialmente come una vera e propria giurisdizione e non possa piuttosto concretare la esplicazione di un necessario attributo, posto a tutela della sancita indipendenza della Corte dei Conti, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, quale « potere autonomo » neutrale ed estraneo alla p.a., sì che la ingerenza nella subietta materia di altro organo statuale possa dischiudere ingresso non ad una « questione di giurisdizione », ma ad un conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato », quale previsto dall'art. 134 della Carta Costituzionale;

che, per tutte le esposte considerazioni come non può farsi luogo a sospensione del procedimento nei giudizi innanzi la Corte dei Conti

---

quell'indipendenza. Con questo, peraltro, non si vuol sostenere che tale tesi, senza dubbio di grande interesse e certamente accettabile per il collegamento tra la disposizione in esame e la tutela dell'indipendenza della Corte nell'esercizio del suo potere di controllo (confortata pure dalla surriportata dizione della norma), debba essere accolta, giacché l'esercizio di una funzione di ordine costituzionale da parte della Corte dei conti potrebbe non essere « sufficiente a collocarla tra gli organi costituzionali » quanto meno « ai fini dell'art. 134 della Costituzione » (v. GUGLIELMI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, La Corte costituzionale — raccolta di studi —, Roma, 1957, 433; v. pure, *ivi*, 443, con riferimento a quanto sostenuto dallo stesso autore, *Corte dei conti e questioni di legittimità costituzionale*, in questa *Rassegna*, 1962, 69). D'altra parte, mentre almeno il Parlamento, cui la Corte ha l'obbligo di riferire sui risultati del riscontro eseguito, può far valere gli effetti del controllo sul piano costituzionale (v. GUGLIELMI, *I conflitti* cit., 433) ed i relativi provvedimenti della Corte medesima restano sottratti al sindacato giurisdizionale (v. SANDULLI, *In materia di giurisdizione nei confronti dei decreti di assoggettamento di enti pubblici al controllo della Corte dei conti e nei confronti degli atti di controllo della Corte*, *Giust. civ.*, 1964, I, 1336, e ZAGARI, *Osservazioni sul controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici*, in questa *Rassegna*, 1964, I, 475; cfr. però anche ANELLI, *Sulla sindacabilità in sede giurisdizionale degli atti di controllo della Corte dei conti*, *Foro amm.*, 1965, II, 71), il potere della Corte di definire i reclami anzidetti, nonostante il rilevato collegamento, resterebbe sottoposto alla Corte di Cassazione e, conseguentemente, sia pur in limitate ipotesi, i provvedimenti in materia potrebbero, come è accaduto, venir sottratti a quel potere ed assoggettati al sindacato di altri organi statuali, intaccandosi così, senza rimedio, l'autonomia della Corte dei conti.

allorché sia illegittimamente instaurato innanzi alle Sezioni Unite della Cassazione il regolamento preventivo di giurisdizione, così non può riconoscersi effetto, negli stessi giudizi, alla sentenza delle Sezioni Unite resa a seguito del proposto ricorso, posto che la inapplicabilità dell'istituto alle giurisdizioni speciali vizia in radice l'intero procedimento dal suo atto introduttivo a quello terminale;

che non altro seguito, se non quello dianzi indicato, è possibile, quindi, dare, nel presente giudizio, alla sentenza pronunciata dalle Sezioni Unite della Cassazione il 18 febbraio 1965 (della quale il solo dispositivo è stato alla segreteria di queste Sezioni Riunite comunicato il 10 corrente con biglietto di cancelleria a norma dell'art. 388 c.p.c.), sul ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato introdotto coi due ricorsi del dott. Nicotera; sentenza, che, oltre tutto, sembra fare riferimento soltanto al primo dei due ricorsi a queste Sezioni Riunite ed al secondo dei due proposti al Consiglio di Stato, non pure agli altri due ricorsi proposti rispettivamente, nella stessa data del 1° agosto 1963 al Consiglio di Stato e del 12 dicembre 1963 a queste Sezioni Riunite; non solo, ma sembra altresì identificare l'oggetto del giudizio in un provvedimento di diniego di ammissione al concorso a referendario della Corte, laddove, da una parte, i primi due ricorsi del 1° agosto 1963 concernono la negata ammissione, non al concorso — al quale il dott. Nicotera fu regolarmente ammesso — ma alle prove di esame scritte ed orali, da parte della Commissione esaminatrice, per insufficiente punteggio dalla stessa attribuito al dott. Nicotera nel precedente esame dei titoli (trattandosi, appunto, di concorso per titoli ed esami) e, dall'altra, i secondi ricorsi

---

Non è questa, tuttavia, la sede per approfondire una questione di tanta importanza, che investe non solo la natura della funzione di controllo della Corte dei conti, ma la posizione della Corte stessa nell'ordinamento costituzionale (v. in proposito, per tutti, De Valles, *Questioni controversie sulla posizione costituzionale della Corte dei conti*, Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'unità d'Italia, Milano, 1963, 121) nonché l'ambito di applicazione dell'art. 134 della Costituzione (v. pure, in argomento, oltre a *La Corte costituzionale e il conflitto di attribuzione*, in questa *Rassegna*, 1948, 7-8, 1, e Rocco, *A proposito di alcuni dissensi interpretativi dell'art.* 134 *della Costituzione, ivi*, 1948, 9, 1; Azzariti, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato secondo la nuova Costituzione*, Problemi attuali di diritto costituzionale, Milano, 1951; Salvatori, *Conflitti di attribuzione*, Enciclopedia forense, vol. II, Milano, 1958, e Lucifredi, *Attribuzione-conflitto*, Enciclopedia del diritto, vol. IV, Milano, 1959; cfr., altresì, Foligno, *I soggetti nel contenzioso costituzionale*, in questa *Rassegna*, 1957, 87). Qui sembra sufficiente aver delineato gli aspetti della questione ed osservato come essa si colleghi ai ricordati problemi di fondo, richiamando l'attenzione sulla gravità delle conseguenze da non sottovalutare almeno nel piano teorico e sulla possibilità, per ovviarvi, di adombrare la tesi innanzi prospettata.

B. BACCARI

del 12 dicembre 1963, impugnano il provvedimento che approva la graduatoria generale di merito di concorso;

che, peraltro, avanti di procedere a qualsiasi pronuncia sulla giurisdizione, si rende necessario verificare la regolare instaurazione del contraddittorio, in conformità dell'insegnamento della Corte di Cassazione, che, nella ipotesi di litisconsorzio necessario con incompleto contraddittorio, nega ogni effetto a qualsiasi pronuncia sulla giurisdizione — ivi compresa quella in sede di regolamento di giurisdizione — e ciò tanto nei riguardi di coloro che non furono parti, quanto nei riguardi delle stesse parti, nei confronti delle quali la pronuncia sulla giurisdizione sia stata emessa. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 25 maggio 1965, n. 1025 - *Pres.* Lonardo - *Est.* Mirabelli - *P.M.* Di Majo (conf.) - Istituto Poligrafico dello Stato (avv. Stato Casamassima) c. Pessolano (avv. Cioffi).

Competenza e giurisdizione - Ente pubblico economico - Rapporto di impiego - Controversie - Art. 493, n. 3 c.p.c. - Questione di legittimità costituzionale per pretesa violazione degli articoli 1, 35 e 98 Cost. - Manifesta infondatezza.
(c.c.p., art. 429, n. 3; Cost., artt. 1, 35, 98 e 103).

Competenza e giurisdizione - Istituto Poligrafico dello Stato - Controversie - D.L.C.P.S. 22 settembre 1947, n. 1107 - Irrilevanza ai fini del giudizio - Questione di legittimità costituzionale - Inammissibilità.
(d.l.C.p.S. 22 settembre 1947, n. 1107; l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, comma secondo).

Competenza e giurisdizione - Ente pubblico economico - Istituto Poligrafico dello Stato - Rapporto di impiego - Controversie - A.G.O. - Giurisdizione - Sussiste.
(c.p.c., art. 429, n. 3; r.d. 20 giugno 1929, n. 1058; r.d.l. 9 luglio 1936, n. 1380).

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 1, 35 *e* 98 *Cost., della norma dell'art.* 429, *n.* 3 *c.p.c., la quale attribuisce alla giurisdizione ordinaria le controversie relative ai rapporti di impiego dei dipendenti degli enti pubblici economici* (1).

(1-3) **Osservazioni sulle controversie relative ai rapporti di impiego dei dipendenti della pubblica economia.**

Con questa decisione, di indubbia esattezza, La Corte regolatrice interviene ancora una volta nell'annosa ed ostinata disputa apertasi sin dal 1945 sull'art. 429, n. 3, c.p.c. (per un'ampia panoramica in materia cfr. *Rassegna di giurisprudenza sul*

La questione di legittimità costituzionale del d.l.C.p.S. 22 settembre 1947, n. 1107, contenente modificazioni dell'ordinamento dell'Istituto Poligrafico dello Stato, non incidendo tale provvedimento sulla natura dell'ente e sul regolamento dei rapporti di impiego, non ha rilevanza al fine di decidere sulla giurisdizione in ordine alle controversie relative ai rapporti di impiego dei dipendenti dell'Istituto (2).

L'Istituto Poligrafico dello Stato è un ente pubblico economico e pertanto le controversie relative ai rapporti di impiego dei suoi dipendenti rientrano nella giurisdizione dell'A.G.O. e non in quella del giudice amministrativo (3).

(*Omissis*). — L'Istituto ricorrente sostiene che la competenza giurisdizionale a conoscere delle controversie in materia di impiego del personale dell'Istituto medesimo spetta all'Autorità Giudiziaria ordinaria, in quanto l'Istituto va considerato come ente pubblico economico, che agisce nell'ambito di applicazione dell'art. 429, n. 3 c.p.c., secondo l'interpretazione che di tale norma è stata data, con giurisprudenza ormai costante, sia da queste Sezioni Unite che dal Consiglio di Stato.

Il controricorrente oppone a questa tesi, in primo luogo l'eccezione di illegittimità costituzionale della stessa norma contenuta nel citato n. 3 dell'art. 429 c.p.c.; in secondo luogo, l'eccezione di illegittimità costituzionale del d.l.C.p.S. 22 settembre 1947, n. 1105, che, a suo avviso, ha impresso all'Istituto ricorrente il carattere di ente economico concorrenziale, di cui questo precedentemente difettava; infine la contestazione appunto, della natura di ente pubblico economico concorrenziale dell'Istituto medesimo.

Le tre eccezioni proposte dal controricorrente vanno esaminate nell'ordine.

---

libro II del c.p.c., a cura di Stella-Richter e Torrente, II, Milano, 1961, 554 e segg.; nonché N. JAEGER, *Novissimo Digesto Italiano*, IV, voce *Controversie individuali di lavoro*, 751 e segnatamente 754 e segg.; D. MARCHETTI, *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, voce *Controversie individuali di lavoro*, 349 e segnatamente 356 e segg.) e, negando la dedotta illegittimità costituzionale della norma e riaffermando la giurisdizione dell'a.g.o. per le controversie di lavoro dei dipendenti dell'Istituto Poligrafico dello Stato, in quanto ente pubblico economico, ribadisce la sua giurisprudenza, ormai consolidata, in ordine alla permanenza, pur dopo la soppressione dell'ordinamento corporativo e il nuovo assetto costituzionale, dell'attribuzione al giudice ordinario, col rito speciale del lavoro, delle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici economici, cioè degli enti sostanzialmente contemplati dall'art. 429, n. 3, c.p.c. Infatti il riferimento fatto dalla norma all'inquadramento degli enti nelle disciolte associazioni sindacali di diritto pubblico è assunto nella norma stessa, non come presupposto dell'attribuzione della giurisdizione, ma come mero indice della natura economica degli enti considerati, la quale è invece la vera ragione dell'attribuzione all'a.g.o., secondo i principi, delle dette controversie, in considerazione del fatto che gli e.p.e. operano nella sfera economica al

La prima questione, concernente l'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 429, n. 3 c.p.c., in relazione agli artt. 1, 35 e 98 della Costituzione, è manifestamente infondata, come queste Sez. Un. hanno avuto ripetutamente occasione di affermare.

Ed invero, i diritti dei lavoratori, cui si riferiscono le prime due norme citate, trovano piena ed adeguata tutela dinanzi alla giurisdizione ordinaria, secondo i principi contenuti nel Titolo IV della parte II della stessa Costituzione, e la disciplina della competenza giurisdizionale sulle controversie relative a diritti soggettivi, in particolari materie, quale può essere quella del pubblico impiego, cui si riferisce il citato art. 98, è dalla stessa Costituzione (art. 103, primo comma), devoluta alla legge ordinaria.

La seconda questione, concernente la legittimità costituzionale del d.l.C.p.S. n. 1105 del 1947, non ha rilevanza in questa lite, sia in quanto la natura dell'Ente va dedotta dal complesso delle norme che lo regolano e delle attività che esplica, e non in relazione ad un solo atto legislativo, di limitato contenuto.

Sulla terza questione queste Sezioni Unite, recisamente modificando l'opinione espressa in relazione alla prima delle controversie concernenti il rapporto di impiego dei dipendenti dell'Istituto Poligrafico dello Stato, venuta in esame (Cass., Sez. Un., 4 marzo 1950, n. 551), ha, con successive costanti pronunce (Cass., 9 giugno 1952, n. 1645; 24 giugno 1953, n. 1923; 10 agosto 1954, n. 2909; 17 febbraio 1962, n. 321), affermato che l'Istituto medesimo è ente pubblico che svolge attività economica in regime di libera concorrenza, rientrante nell'ambito di applicazione del citato n. 3 dell'art. 429 c.p.c.

Ed invero, perché la natura concorrenziale di un ente pubblico economico possa essere esclusa occorre che sia accertato che la produ-

---

pari dei privati imprenditori e in concorrenza con costoro e che non sussiste alcun motivo di differenziazione nella regolamentazione dei rapporti di lavoro di questi enti e delle imprese private. Onde s'intende come, scomparso l'indice dell'inquadramento sindacale, debba *aliunde* accertarsi la natura economica dell'e.p., affermandola o negandola a seconda che l'ente svolga o meno prevalentemente attività economica in regime di concorrenza (in arg. v., da ultimo, Cass., 17 febbraio 1964, n. 348, in questa *Rassegna*, 1964, I, 666, con nota di osservazione), ma non sia perciò venuta meno la giurisdizione dell'a.g.o., che perdura, permanendo la *ratio* dalla quale è stata determinata, con riguardo alle controversie di lavoro degli enti pubblici economici.

Individuata la *ratio* dell'attribuzione all'a.g.o. delle suddette controversie nella sostanziale equiparazione degli enti pubblici economici alle imprese private dei corrispondenti settori e nella conseguenziale equiparazione dei rapporti di lavoro degli uni e delle altre, si intende agevolmente come in questa materia la sola tutela giurisdizionale possibile sia quella ordinaria relativa ai diritti soggettivi e non permanga a lato della giurisdizione ordinaria per i diritti la giurisdizione amministrativa per gli interessi.

zione di questo si svolga in regime di esclusiva, quanto in una delle possibili direzioni, e cioè che, per norma legislativa o regolamentare, l'Amministrazione dello Stato sia tenuta a ricevere i beni o servizi prodotti dall'ente esclusivamente da questo, e non da altro produttore, oppure che l'ente sia tenuto a fornire i beni o servizi prodotti esclusivamente alla P.A., e non a privati.

Poiché, come è stato accertato dalle precedenti pronunce di queste Sez. Un. e non è sostanzialmente contestato dal controricorrente, tale vincolo di esclusiva non sussiste, nei riguardi dell'Istituto Poligrafico dello Stato, in nessuna delle due direzioni, sia in quanto non è inibito alla P.A. di fornirsi presso produttori privati per nessuno dei beni prodotti dall'Istituto, e neppure per il fabbisogno di carte valori, che costituisce la prevalente produzione di questo, sia in quanto all'Istituto è affidata, in base alle stesse norme costitutive, la produzione di edizioni scientifiche, artistiche e letterarie, destinate al pubblico commercio, non può non essere confermato che l'Istituto svolga attività economica in regime di concorrenza, sia pure con le limitazioni imposte dalle stesse norme che lo regolano.

In proposito è stato acutamente osservato (JEMOLO, *Impiegati di enti pubblici economici*, ecc., *Foro it.*, 1948, I, 743 e segg.) che la parità di condizioni da farsi ai dipendenti degli enti pubblici economici rispetto ai dipendenti delle altre aziende, che operano nei medesimi settori della produzione o del commercio, comporta che le controversie di lavoro di tali dipendenti siano portate dinanzi ai medesimi organi giurisdizionali e ricevano qui la stessa protezione. Altrimenti, « sarebbe capovolto quel concetto di eguaglianza che dovrebbe costituire la giustificazione dell'art. 429, n. 3, e gli enti pubblici economici assurgerebbero al rango di quella che una volta si diceva *testa del turco* ».

La rilevata equiparazione degli e.p.c. alle aziende private, anche se non si vuole riconoscere natura privata al rapporto di lavoro con gli e.p.c., comporta che tali rapporti vengano trattati alla stessa stregua e sottoposti alla stessa disciplina sostanziale e processuale dei rapporti privati (App., Roma, 31 agosto 1949, *Dir. lav.*, 1950, II, 86). E la conseguenza è quella rilevata dallo JEMOLO nel penetrante saggio dianzi citato: « La degradazione ad interesse di quello che in un rapporto privato sarebbe stato diritto, in virtù della considerazione del bene preminente, che è la migliore organizzazione della P.A., cessa allorché si considerano certe branche della P.A. avulse da questa ed equiparate ad aziende private: l'interesse torna ad essere diritto. Ma per quella equiparazione medesima l'interesse del dipendente a vedere gerita l'azienda secondo le migliori regole, perseguito l'interesse dell'azienda e non il capriccio del proprietario, interesse che era assunto ad interesse legittimo per quelle stesse considerazioni che avevano fatto degradare il diritto ad interesse legittimo, ritorna ad essere considerato e trattato quale interesse semplice ».

In questo senso è orientata la giurisprudenza prevalente di merito e della Corte di Cassazione. Cfr., per tutte, Cass., 23 febbraio 1945, n. 110, *Foro amm.*, 1945, II, 25; 30 gennaio 1951, n. 267, *Giur. it.*, 1951, I, 1, 394; 4 maggio 1957, n. 1499, *Giur. lav.*, Mass., 1957, 105, e da ultimo Cass., 20 maggio 1958, n. 1687, *Giur. it.*, 1958, I, 1, 1984 e 16 maggio 1959, n. 1454, *Foro it.*, 1960, I, 647, che, a proposito della lamentata esclusione degli interessi legittimi, che discenderebbe dall'attribu-

Ulteriore conferma di questa tesi si ritrova nella norma dell'art. 3 del r.d. 20 giugno 1929, n. 1058, che abilita l'Istituto anche ad intraprendere pubblicazioni per conto proprio o di privati, con l'osservanza di particolari formalità.

La prevalenza dell'attività istituzionale diretta alla produzione della carta moneta e delle carte valori in genere, sulla quale fermarono la attenzione queste Sezioni Unite nella prima pronuncia, citata innanzi, e sulla quale insiste la difesa del controricorrente, non ha influenza sulla qualificazione della natura dell'ente, in quanto, se è indubbio che l'istituzione di un ente pubblico economico risponde in ogni caso ad uno specifico e prevalente pubblico interesse, l'esistenza di tale interesse non inibisce che l'attività produttiva dell'ente si svolga in regime di concorrenza; e che, in particolare, l'Istituto Poligrafico svolga una attività economica concorrenziale fu riconosciuto anche in quella prima decisione, che negò a tale elemento il valore decisivo, che invece riveste.

Attività particolarmente concorrenziale è, poi, quella svolta dall'Istituto nella produzione di carta, assunta in attuazione del r.d.l. 9 luglio 1936, n. 1380, nell'ambito della quale si è svolto il rapporto di

---

zione all'a.g.o. delle controversie previste dall'art. 429, n. 3, osservano che « le situazioni soggettive che, se il rapporto fosse di impiego pubblico, potrebbero e dovrebbero essere qualificate come interessi legittimi, assumono nei rapporti di lavoro con enti pubblici la stessa rilevanza che avrebbero avuto se l'ente non fosse pubblico e cioè di diritto soggettivo perfetto o di meri interessi semplici non tutelabili davanti al giudice ». In dottrina, si vedano, nello stesso senso: PALMERINI, *Assicurazioni*, 1950, 2, 73; RABAGLIETTI, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1950, 2, 358.

Stupisce quindi il diverso principio affermato da Cass., 13 febbraio 1963, n. 283, *Foro amm.*, 1963, II, 325, la quale ammette che nei rapporti dei dipendenti di e.p.c. possano residuare situazioni di interesse legittimo, tutelabili innanzi al giudice amministrativo, senza avvertire l'insanabile contrasto di tale assunto con la individuata *ratio* dell'attribuzione al giudice ordinario delle controversie di lavoro di tali enti.

Le Sezioni Unite, con la sentenza in esame, ribadiscono senza riserve la giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie di lavoro in questione, come controversie relative a diritti soggettivi, senza tenere alcun conto della pretesa, ma inesistente, concorrente giurisdizione del giudice amministrativo limitatamente agli interessi legittimi.

Ed è da ritenere che in questo senso la giurisprudenza si consoliderà.

Sulla prima massima, che risolve la questione dianzi accennata, prospettata non in termini di abrogazione tacita dell'art. 429, n. 3, c.p.c., a seguito del d.l.lgt. 23 novembre 1944, n. 369, ma di conformità ai principi costituzionali, cfr., da ultimo, in senso conforme, Cass., 20 maggio 1958, n. 1687, e 16 maggio 1959, n. 1454, cit., che negano il contrasto della norma con gli artt. 39, 103 e 113 Cost. Ineccepibile, con riferimento al preteso contrasto dell'art. 429, n. 3 con gli artt. 1, 35 e 98 Cost., il contrario rilievo della decisione in esame che « i diritti dei lavoratori, cui si riferiscono le prime due norme citate, trovano piena ed adeguata tutela dinanzi alla giurisdizione ordinaria, secondo i principi contenuti nel titolo IV della parte II della stessa Costituzione, e la disciplina della competenza giurisdizionale sulle contro-

impiego di cui si tratta, in quanto con tale provvedimento legislativo è passata nel patrimonio dell'Istituto l'azienda di una sola impresa produttrice di carta, senza che fosse assorbita dall'Istituto stesso l'intera produzione della carta occorrente per le produzioni dell'Istituto medesimo e per il fabbisogno della P.A., sì che la produzione di carta è svolta dall'Istituto in diretta concorrenza con i privati produttori.

Deve essere confermato, quindi, che il rapporto di impiego dei dipendenti dell'Istituto Poligrafico dello Stato rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 429, n. 3, c.p.c., sì che, competente a conoscere delle relative controversie è l'Autorità Giudiziaria ordinaria.

Il ricorso proposto dall'Istituto va, pertanto, accolto. — (*Omissis*).

---

versie relative a diritti soggettivi, in particolari materie, quale può essere quella del pubblico impiego, cui si riferisce il citato art. 98, è dalla stessa Costituzione (art. 103, primo comma), devoluta alla legge ordinaria ».

La seconda massima fa corretta applicazione dell'art. 23, secondo comma, l. 11 marzo 1953, n. 87.

Sulla terza massima, dopo la difforme Cass., 4 marzo 1950, n. 551, *Foro it.*, 1950, I, 399, cfr., nel senso qui affermato, Cass., 9 giugno 1952, n. 1645, *Foro it.*, 1952, I, 843; 24 giugno 1953, n. 1923, *Foro it.*, Rep., 1953, 1059, n. 83; 10 agosto 1954, n. 2909, *Giust. civ.*, 1954, 1927; 17 febbraio 1962, n. 321, *Foro amm.*, 1962, II, 241.

A. FRENI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 giugno 1965, n. 1256 - *Pres.* Torrente - *Est.* Iannelli - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Ministero LL.PP. (avv. Stato Albisinni) c. Viscogliesi ed altri (avv.ti Mazzullo, Piaggio, Barra Caracciolo).

Cosa giudicata - Giudicato sulla giurisdizione - Estremi.

(c.c., art. 2909).

Acque pubbliche ed elettricità - Concessionario delle acque - Diritto soggettivo verso la p.a. ed i terzi.

Acque pubbliche ed elettricità - Concessione - Poteri della p.a. - Imposizione di costruzione di un partitore delle acque durante il rapporto di concessione - Insussistenza del relativo potere - Competenza del Tribunale Regionale delle Acque.

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 43; Regol. 14 agosto 1920, n. 1285, art. 17).

Competenza e giurisdizione - Giudiziaria ed amministrativa - Criterio distintivo - « Petitum » sostanziale.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 2).

Competenza e giurisdizione - Tribunale Superiore Acque Pubbliche - Giurisdizione di legittimità - Invasione della sfera della giurisdizione di merito - Difetto di giurisdizione.

(t.u., 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 201).

Il giudicato sulla giurisdizione si forma quando vi sia, da parte del giudice di merito, una pronuncia contemporanea e sulla giurisdizione e sul merito, ovvero quando sulla giurisdizione si sia pronunciata la Corte di Cassazione (1).

Dalla concessione di acque pubbliche deriva per il concessionario, per la durata della stessa, un diritto soggettivo perfetto (sia pure condizionato nel suo sorgere al pubblico interesse) alla utilità inerente alla concessione stessa, nei confronti sia dei terzi che della P.A., diritto che è suscettibile di compressione, per effetto di esercizio di una potestà da parte dell'Amministrazione, soltanto nelle ipotesi all'uopo indicate dalla legge. Al di fuori di tali ipotesi, pertanto, è da escludere che l'Amministrazione abbia un generale potere di intervento, durante lo svolgimento del rapporto di concessione, sì che possa regolare il rapporto medesimo diversamente da come convenuto in origine (2).

---

(1) Com'è noto, la giurisprudenza della S.C. di Cassazione ha a lungo oscillato tra le opposte tesi se si formi o meno il giudicato sulla giurisdizione quando la sentenza abbia pronunciato solo su di essa, senza decidere il merito.

L'indirizzo favorevole al « giudicato formale » sulla giurisdizione, che è da considerarsi prevalente, è seguito tra le altre dalle seguenti sentenze della S.C.: 6 ottobre 1954, n. 3341, *Foro it.*, Rep., 1954, voce *Competenza civile*, n. 412; 17 ottobre 1955, n. 3225, *ibidem*, voce *Cosa giudicata*, n. 54; 8 febbraio 1958, n. 406, *ibidem*, voce *Competenza civile*, n. 444; 22 febbraio 1960, n. 292, *Foro it.*, Mass., 1960, 67. Cass., 20 gennaio 1964, n. 128, in questa *Rassegna*, 1964, I, 274, e 698, con note di richiami.

All'incontro, e conformemente alla decisione in rassegna, ritengono che il giudicato sulla giurisdizione si formi soltanto quando il giudice di merito abbia pronunciato, espressamente o per implicito, decidendo anche sul merito (oltreché quando la decisione promani dalla Corte di Cassazione), mentre esso non si formi se si tratta di pronuncia negativa e, quindi, declinatoria della giurisdizione a favore di altro Giudice, le sentenze seguenti della S.C.: 22 maggio 1959, n. 1573, *Foro amm.*, 1959, II, 1, 245; 15 marzo 1960, n. 527, *Foro amm.*, 1960, II, 297; 3 marzo 1961, n. 456, *Foro it.*, Mass., 1961, 101; 20 agosto 1962, n. 2603, *Giust. civ.*, 1963, I, 827; 25 luglio 1964, n. 2059, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1039; 20 febbraio 1965, n. 284, *Foro it.*, Mass., 1965, 71.

In dottrina, si confronti sul punto, R. Sandulli, *In tema di giudicato sulla giurisdizione, Giust. civ.*, 1960, I, 1932; Andrioli, *Commento al c.p.c.*, Napoli, 1954, I, 146; D'Onofrio, *Commento al c.p.c.*, Torino, 1957, I, 82 e segg.; Giudiceandrea, *Le impugnazioni civili*, Milano, 1952, II, 12 e segg.

(2) Che dall'atto di concessione di acque pubbliche derivi al concessionario, per la durata della concessione, un diritto soggettivo perfetto alla utilità inerente allo sfruttamento dell'acqua, è principio più volte affermato dalla giurisprudenza,

Non può ritenersi fondato né sul disposto dell'art. 42 *del t.u. n.* 1775/1933 *né sulla norma di cui all'art.* 17 *del Regolamento n.* 1285 *del* 1920, *il provvedimento con il quale l'Amministrazione disponga, nel corso del rapporto di concessione, la costruzione di un partitore delle acque tra le varie utenze, ed a spese dei concessionari. Eppertanto, riconosciuta la inesistenza nell'Amministrazione del potere di imposizione della costruzione della detta opera, la giurisdizione a conoscere della controversia insorta in dipendenza del detto provvedimento è del Tribunale regionale delle acque pubbliche, quale giudice dei diritti subiettivi, e non già del Tribunale Superiore delle AA.PP.* (3).

Il criterio distintivo tra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione amministrativa è dato non dalla formulazione conclusiva della domanda (petitum *formale*), *ma dalla reale natura della controversia, ossia dall'oggetto del giudizio, individuato dalla* causa petendi *e dal* petitum (petitum *sostanziale*) (4).

Il difetto di giurisdizione che legittima la impugnazione delle decisioni del Consiglio di Stato (del quale il Tribunale Superiore delle

---

la quale, peraltro, precisa che l'interesse pubblico, nei casi previsti dalla legge, consente l'affievolimento di tale diritto soggettivo: cfr., in tal senso, Cass., 31 dicembre 1955, n. 3969, *Foro it.*, Mass., 1955, 862; Cass., 7 aprile 1956, n. 1014, *Riv. amm.*, 1056, II, 553; Cons. Stato 19 maggio 1956, n. 385, *Riv. amm.*, 1957, II, 127; Trib. Sup. AA.PP., 12 giugno 1960, *Mass. amm.*, 1961, I, 229; Cass., 4 agosto 1960, n. 2289, *Giust. civ.*, 1961, I, 304; Cass., 28 ottobre 1961, n. 2481, *ibidem*, 1712; Cass., Sez. Un., 30 gennaio 1965, n. 159, *Foro amm.*, 1965, I, 53.

In dottrina, sulla natura del diritto del concessionario di acque publiche, cfr. Busca, *Le acque nella legislazione italiana*, Torino, 1962, 128 e segg.; v., peraltro, per considerazioni critiche di carattere generale, Carusi, *In tema di concessione d'uso di beni pubblici*, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1065 e segg., in part. 1075 e segg.

(3) Sulla specifica questione, oggetto della pronuncia in rassegna, non risultano precedenti editi, all'infuori della decisione annullata 12 giugno 1961, n. 7 del Tribunale Sup. AA.PP., publicata in *Acque, bon., costruz.*, 1961, 260.

Che rientri nella competenza giurisdizionale del T.S.A. una controversia avente ad oggetto la legittimità di adempimenti imposti dalla p.a. ad un concessionario di acqua pubblica, nell'esercizio dei poteri di polizia fluviale, ai sensi dell'art. 42 del t.u. n. 1775 del 1933, è affermato dalla decisione 17 ottobre 1961 del Trib. Sup. AA.PP., *Mass. amm.*, 1962, I, 54.

È poi, come è noto, giurisprudenza consolidata che la giurisdizione spetta al giudice amministrativo, quando la controversia ha per oggetto un preteso esercizio scorretto del potere discrezionale della p.a., mentre spetta al giudice ordinario quando il privato contesta in radice la stessa esistenza del potere esercitato: cfr., tra le altre, Cass., Sez. Un., 12 maggio 1962, n. 984, *Giur. it.*, 1963, I, 1, 624; 3 luglio 1961, n. 1583, *Foro it.*, Mass., 1961, 403.

(4) Giurisprudenza pacifica: cfr., da ultimo, Cass., 29 marzo 1963, n. 789, *Giust. civ.*, 1963, I, 2665; 24 marzo 1964, n. 663, *id.*, 1964, I, 1135, e in questa *Rassegna*, 1964, I, 668; Cass., Sez. Un., 14 aprile 1964, n. 894, in questa *Rassegna*, 1964, I, 848; 20 febbraio 1965, n. 283, *Il Consiglio di Stato*, 1965, II, 133.

Acque Pubbliche ha gli stessi poteri) sussiste anche in ordine al contenuto della decisione stessa, secondo che, in relazione alla natura della controversia, al Consiglio di Stato sia attribuito il sindacato di semplice legittimità od anche di merito: talché si ha difetto di giurisdizione del giudice di legittimità anche nel caso in cui la decisione impugnata abbia oltrepassato i limiti stabiliti per la giurisdizione di mera legittimità, invadendo la sfera della giurisdizione di merito (5).

(*Omissis*). — Dei ricorsi deve, anzitutto, disporsi la riunione, trattandosi di impugnative avverso la stessa sentenza.

Col primo mezzo di entrambi le ricorrenti denunciano la violazione sia degli artt. 140, 143, 198 e segg. del t.u. sulle acque pubbliche, approvato con r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, sia dei principi generali in tema di discriminazione fra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa, nonché il difetto di giurisdizione e l'omessa insufficiente e contraddittoria motivazione, il tutto in relazione all'art. 360, nn. 1, 3 e 5 c.p.c.

Premesso che il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, adito come giudice di legittimità, ha ritenuto la propria giurisdizione, malgrado avesse riconosciuto che le fonti normative ed il principio generale di diritto, richiamati dall'Amministrazione nel provvedimento impugnato, non legittimassero il potere impositivo del partitore, per essere le une estranee alla fattispecie e l'altro, addirittura, inesistente nella vigente legislazione sulla materia, le ricorrenti sostengono che quel Collegio doveva, in forza di tale presupposto, non già ritenere la propria giurisdizione ed annullare un provvedimento emanato, per suo stesso riconoscimento, dall'Amministrazione fuori di ogni potestà discrezionale ma declinare, invece, la giurisdizione medesima, trattandosi di controversia sottratta alla competenza giurisdizionale del giudice amministrativo. Rilevano, inoltre, che, a sorreggere la sentenza impugnata, neppure è sufficiente l'osservazione in essa contenuta che *ex adverso,* piuttosto che essere stata negata la esistenza di ogni e qualsiasi potere dell'Amministrazione durante lo svolgimento del rapporto di concessione, era stato dedotto di avere l'Amministrazione stessa ecceduto dai limiti del potere concessole, posto che, a parte l'inesattezza in fatto dell'affermazione, in quanto le controparti avevano sostenuto sostanzialmente la tesi poi accolta dalla sentenza, il Tribunale Superiore non

(5) Nello stesso senso, con riferimento alla impugnazione per Cassazione di decisioni del Consiglio di Stato, del quale il Tribunale Superiore AA.PP. ha gli stessi poteri, cfr. Cass., 2 marzo 1957, n. 741, *Foro it.*, Mass., 1957, 150, 8 maggio 1959, n. 1350, *id.*, 1959, 350.

G. MANDO'

poteva tener conto di quella che era stata la prospettazione delle parti ma doveva, piuttosto, valorizzare l'accertamento, cui esso stesso era pervenuto, che né le disposizioni di legge né il principio di diritto ai quali si era fatto riferimento nel provvedimento impugnato stavano a giustificare l'esistenza del potere di imposizione dell'opera idraulica.

Rilevato, poi, che la sentenza impugnata, nella seconda parte della motivazione, avrebbe fatto richiamo anche alla funzione igienica del partitore per l'abitato di Isola Liri, per argomentarne, ricorrendo tale finalità di pubblico interesse, la legittimità, in astratto, dell'intervento amministrativo e, conseguentemente, l'esistenza del potere discrezionale dell'Amministrazione e sottolineato che la sentenza stessa avrebbe, tuttavia, caratterizzato l'esercizio del potere suddetto, nel caso in oggetto, illegittimo, per l'asserita incongruità rispetto all'interesse pubblico del mezzo tecnico all'uopo disposto, pervenendo egualmente all'annullamento del provvedimento impugnato, le ricorrenti lamentano che il Tribunale Superiore abbia esorbitato, anche sotto questo aspetto, dall'ambito della propria giurisdizione. Deducono, in proposito, che, poiché le impugnazioni proposte lamentavano la illegittimità del decreto ministeriale, del quale si chiedeva l'annullamento per violazione di legge e per eccesso di potere, il Tribunale Superiore avrebbe dovuto decidere su tali doglianze, nei limiti fissati dal disposto dell'art. 143, lett. *a*) del t.u. sulle acque pubbliche, ossia in sede di legittimità, per pronunciare o non l'annullamento del decreto medesimo, senza arrogarsi, nel contempo, così come s'era arrogato, l'apprezzamento tecnico della congruità o meno del partitore per la tutela igienica del centro di Isola Liri, dato che ciò involgeva, ai sensi della lett. *b*) dell'art. citato, una questione di merito, della cui cognizione non era stato investito, a parte che, nell'esercizio di siffatta giurisdizione, non poteva limitarsi ad annullare il provvedimento ma doveva pronunciare anche nel merito, a norma dell'art. 198 del t.u. suddetto, cosa che non avrebbe fatto, lasciando la causa praticamente insoluta.

Da parte della resistente Ippolito-Pisani si eccepisce che la questione sollevata col mezzo di ricorso è improponibile, essendo stata già decisa, sia pure per implicito, nel giudizio precedente relativo all'impugnativa del decreto ministeriale del 1949, in virtù della prima sentenza del Tribunale Superiore, di quella successiva di queste Sezioni Unite e della decisione del Tribunale Superiore in sede di rinvio. Richiamato, al riguardo, il principio che il difetto di giurisdizione del giudice adito deve essere rilevato d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, si sostiene che il Tribunale Superiore, quando con la prima sentenza ha rigettato i ricorsi contro il primo decreto ministeriale, avrebbe, per ciò solo, presupposto la propria giurisdizione e che la conferma dell'esattezza di tale pronuncia è stata, poi, data da queste Sezioni Unite, con la cassazione di quella decisione con rinvio, conte-

nente implicitamente l'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo, dato che, diversamente, esse avrebbero *ex officio* sottratto la controversia alla cognizione del Tribunale Superiore in sede di legittimità ed annullato la sentenza impugnata senza rinvio.

L'eccezione della resistente Ippolito-Pisani non regge.

A parte che la presente causa non è la prosecuzione della precedente ma è autonoma rispetto a quella, non fosse altro per la diversità dei provedimenti oggetto dell'impugnativa, per cui non può dirsi che le questioni pregiudiziali che non furono allora sollevate fossero suscettibili successivamente di preclusione, è appena il caso di osservare, conformemente al consolidato indirizzo di queste Sezioni Unite (cfr. sent. n. 2059 del 1964 da ultimo), che, perché possa parlarsi di formazione del giudicato sulla giurisdizione e, quindi, di una preclusione del riesame della questione nei successivi stati e gradi del processo, è necessario che sia intervenuta, da parte del giudice, una pronuncia contemporanea sulla giurisdizione e sul merito ovvero che sulla giurisdizione si sia pronunciata la Corte di Cassazione. Fuori di tali ipotesi — nessuna delle quali ricorre nel caso di che trattasi — il difetto di giurisdizione può essere rilevato, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio, di guisa che esso ritualmente è stato dedotto dall'Amministrazione dei LL.PP. in sede di ricorso contro il decreto ministeriale del 1958.

Nel merito la doglianza è fondata.

È pacifico tra le parti — e, del resto, la sentenza impugnata espressamente lo ha riconosciuto — che dalla concessione di acque pubbliche, per la durata della stessa, deriva al concessionario, nei confronti sia dei terzi che della Pubblica Amministrazione, un diritto perfetto all'utilità inerente alla concessione medesima, diritto che è suscettibile di compressione, per effetto dell'esercizio di una potestà da parte dell'Amministrazione, soltanto nelle ipotesi all'uopo indicate dalla legge. La sentenza ha, poi, identificato quali siano i casi nei quali la potestà suddetta è riconosciuta all'Amministrazione e ne ha inferito che quella, nella specie, esercitata in concreto, con l'imposizione del partitore, non fosse in essi compresa.

Orbene non può dirsi che la decisione meriti su questo punto censura. Invero la circostanza che nel t.u. sulle acque pubbliche si trovano contenute delle norme le quali riconoscono determinate potestà all'Amministrazione, non significa che questa abbia un generale potere di intervento, durante lo svolgimento del rapporto di concessione, sì che possa regolare il rapporto medesimo diversamente da come convenuto in origine. Quelle norme, infatti, devono intendersi come altrettante deroghe al principio comune a tutte le concessioni, in forza del quale il concessionario è titolare di un diritto soggettivo perfetto, sia pure condizionato nel suo sorgere al pubblico interesse, come tale sottratto

alla discrezionalità indiscriminata dell'Amministrazione. Trattasi di disposizioni specifiche, regolatrici di ipotesi tipiche, dalle quali non è permesso trarre elementi per una interpretazione analogica oppure estensiva, con un'applicazione al di fuori ed oltre il loro ambito e, tanto meno, ricavarne un principio di massima, per effetto del quale sia consentito all'Amministrazione di adottare ogni e qualsiasi provvedimento per una migliore utilizzazione delle acque, sia pure in funzione del pubblico interesse. In altre parole, l'intervento dell'Amministrazione, nel corso del rapporto di concessione, trae origine da un potere normativamente precostituito, rispetto al quale soltanto il concessionario viene a trovarsi in posizione di assoggettamento, talché l'intervento stesso o si esplica in conformità delle tassative norme di legge o non può esplicarsi affatto. N'è riprova la considerazione che, se fosse diversamente, se cioè all'Amministrazione dovesse spettare un generale potere discrezionale di modificare autoritativamente la concessione, dovrebbe, in tal caso, non solo dubitarsi della stessa esistenza di un diritto soggettivo del concessionario, restando svuotato di ogni contenuto concreto il rapporto di concessione, quanto reputarsi, addirittura, superflua la casistica del t.u. sulle acque pubbliche relativamente agli interventi da parte dell'Amministrazione per il soddisfacimento del pubblico interesse.

E la decisione, come per la negazione del mentovato potere generale dell'Amministrazione, parimenti è ineccepibile nella parte in cui ha negato che una fonte di legittimazione per l'imposizione del partitore potesse rinvenirsi nel disposto dell'art. 42 del t.u. citato e dell'art. 17 del regolamento n. 1285 del 1920, entrambi richiamati, come già detto, nel provvedimento impugnato. Infatti la prima norma stabilisce l'obbligo dei concessionari al mantenimento in regolare stato di funzionamento delle opere di raccolta, derivazione, ecc., che siano già esistenti, inoltre pone ai medesimi l'onere della regolazione delle derivazioni, da effettuarsi in modo che non si introducano acque eccedenti la portata dei rispettivi canali, nonché dello smaltimento delle acque sovrabbondanti e, da ultimo, fissa l'obbligo della adozione di modalità per la misura dell'acqua derivata e per la cura dell'istallazione e del regolare funzionamento degli apparecchi relativi; tutte imposizioni queste che non hanno nulla di comune con l'imposizione del partitore, soprattutto per la loro diversa finalità.

La seconda norma, poi, in quanto presuppone che esistano già opere dirette ad assicurare la incolumità dell'alveo o del bacino, della navigazione e dei canali ecc., e che circostanze sopravvenute rendano necessarie delle variazioni alle opere medesime, non consente che l'Amministrazione possa imporre al concessionario, oltre alla modifica di opere in atto relative alla concessione, l'effettuazione di opere nuove, qual'è quella disposta, nella specie, del partitore. Ed è ovvio che,

anche qui, trattandosi di una disposizione limitativa del libero esercizio del diritto soggettivo nascente dalla concessione, la interpretazione della norma debba essere restrittiva e con la massima aderenza al caso concreto.

Ma, una volta riconosciuta, attraverso un'esatta interpretazione della legge, la inesistenza nell'Amministrazione del potere per la imposizione del partitore, sia per essere le norme richiamate nel relativo decreto estranee alla fattispecie e tali da non ammettere alcuna discrezionalità, sia per essere mancante una generale potestà in materia il Tribunale Superiore doveva, ciò posto, pervenire ad una decisione ben diversa da quella adottata.

È, sì, vero che la sentenza impugnata ha fatto leva anche sull'argomento che da parte dei concessionari non era stata contestata l'esistenza di ogni e qualsiasi potere dell'Amministrazione, per essere stato dedotto, invece, che questa avesse ecceduto dai limiti del potere eccezionalmente concessole dalla legge, ma l'argomento, più che sorreggere la decisione, ne accentua l'erroneità. Anzitutto perché il Tribunale Superiore ha ritenuto, sia pure implicitamente, che fosse sufficiente, ai fini della determinazione della giurisdizione, un controllo relativo alla esistenza non già del determinato e specifico potere che l'Amministrazione aveva esercitato in concreto ma di un generico potere di intervento dell'Amministrazione stessa durante lo svolgimento del rapporto di concessione, il che implica, per la conseguenza indefettibile che dal rapporto medesimo non deriverebbe più al concessionario un diritto soggettivo bensì semplicemente e solo un interesse protetto, la negazione dei principi che regolano la materia, oltre a risolversi in una contraddizione con quella parte della sentenza nella quale è stato correttamente escluso che nella legislazione sulle acque vi fosse un principio di ordine generale relativo all'esistenza di un generico potere di intervento dell'Amministrazione in tema di concessione. In secondo luogo perché il Tribunale ha attribuito valore a quella che sarebbe stata la prospettazione data dalle parti all'interesse di cui essi avevano chiesto la tutela, ossia al fatto che, anziché essere stato negato in radice il potere di cui l'atto impugnato costituiva l'estrinsecazione, erasi sostenuto, piuttosto, che la questione avesse ad oggetto il modo di esercizio del potere, mostrando di trascurare, in tal modo, il principio ormai consolidato nella giurisprudenza di queste Sezioni Unite, secondo il quale il criterio distintivo tra la giurisdizione ordinaria e la gurisdizione amministrativa è dato non dalla formulazione conclusiva della domanda (*petitum* formale), ma della reale natura della controversia, ossia dall'oggetto del giudizio, individuato dalla *causa petendi* e dal *petitum* (*petitum* sostanziale), donde la esigenza di tener conto delle deduzioni formulate e dei termini in cui la questione risulta concretamente impostata, al fine di stabilire se, in rapporto ad essi e con riferimento alla

disciplina legale della materia, l'interesse individuale che si assume leso sia, in realtà, configurabile, obiettivamente, come diritto soggettivo o come interesse legittimo.

Orbene, proprio dall'applicazione del principio suddetto alla fattispecie concreta, più precisamente alla situazione rispetto alla quale, con la sentenza impugnata, si è giunti alla conclusione della inesistenza del potere impositivo del partitore da parte dell'Amministrazione, attraverso la qualificazione giuridica delle questioni prospettate e l'esame delle norme vigenti in *subiecta materia,* vale a dire dopo aver individuato il *petitum* sostanziale, il Tribunale Superiore doveva declinare la propria giurisdizione e dichiarare che la competenza giurisdizionale, per le questioni dedotte in giudizio, in relazione alla *causa petendi* e al *petitum,* era del Tribunale Regionale, quale giudice dei diritti subiettivi.

Né giova in contrario l'argomentazione della sentenza concernente le ragioni igieniche allegate anche a sostegno del provvedimento di imposizione del partitore, ove si consideri che il Tribunale Superiore ha ritenuto, in definitiva, che neppure le finalità indicate, appena accennate nel provvedimento, servissero a dimostrare la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, posto che la costruzione del partitore, a parere del Collegio, era sicuramente eccessiva rispetto alle finalità medesime. Invero, anche quando si dovesse caratterizzare l'argomentazione suddetta, tale da dimostrare l'esistenza di un potere discrezionale dell'Amministrazione, in quanto giustificato dalla tutela del pubblico interesse attinente all'igiene del centro di Isola Liri — sebbene la sentenza impugnata non abbia chiarito in base a quali principi o disposizioni lo fosse — è da rilevare che il Tribunale Superiore ha, tuttavia, giudicato illegittimo l'esercizio del detto potere ed annullato il decreto ministeriale anche per l'asserita incongruità del mezzo con esso disposto.

Peraltro, poiché secondo il Tribunale, l'Amministrazione avrebbe agito in realtà per motivi diversi da quelli concernenti l'igiene, devesi argomentare, per ciò solo, che restassero integri il diritto soggettivo dei privati concessionari ed i poteri di tutela del giudice ordinario, ciò che sta a confermare la inesistenza del potere discrezionale in concreto esercitato e, conseguentemente, il già rilevato difetto di giurisdizione. V'è da aggiungere che, dall'argomentazione della sentenza, si riscontra chiaramente che il Tribunale Superiore, sebbene investito del sindacato di legittimità del provvedimento impugnato e non anche del merito dell'atto, come sarebbe stato se si fosse trattato di uno dei casi previsti dall'art. 143, lett. *b*) del t.u. sulle acque, ha, nondimeno, esplicato un controllo riguardante il secondo aspetto del provvedimento stesso, esprimendo un apprezzamento circa la idoneità del partitore in rapporto alle finalità igieniche, ossia un apprezzamento del mezzo per lo scopo da raggiungere, il quale, costituendo un'attribuzione di merito amministrativo, non è censurabile in sede di legittimità, per modo che non v'è

dubbio che il Tribunale Superiore, anche sotto questo profilo, abbia travalicato i limiti posti alla sua giurisdizione.

Al riguardo, posto, com'è noto, che i poteri del Tribunale Superiore sono quelli stessi che le leggi sulla giustizia amministrativa attribuiscono al Consiglio di Stato e che il primo, nell'esercizio della giurisdizione di legittimità, può annullare gli atti amministrativi e, nell'esercizio della giurisdizione di merito, anche modificarli e sostituirli (art. 198 t.u. cit.), è appena il caso di ricordare l'insegnamento di queste Sezioni Unite (da ultimo sent. nn. 741 del 1957 e 1350 del 1959), secondo il quale il difetto di giurisdizione, che legittima la impugnazione delle decisioni del Consiglio di Stato, sussiste anche in ordine al contenuto della decisione stessa, secondo che, in relazione alla natura della controversia, al Consiglio di Stato sia attribuito sindacato di semplice legittimità o anche di merito, talché si ha difetto di giurisdizione del giudice di legittimità anche nel caso in cui la decisione impugnata abbia oltrepassato i limiti stabiliti per la giurisdizione di mera legittimità, invadendo la sfera della giurisdizione di merito.

E, per finire, neanche può considerarsi sufficiente a dimostrare che l'Amministrazione avesse ecceduto dai limiti di un potere che, in ipotesi, le fosse spettato, l'altra argomentazione della sentenza, attinente alle clausole inserite nelle concessioni, dato che pure essa risulta dichiaratamente diretta alle dimostrazioni del difetto nell'Amministrazione della potestà di imposizione del partitore, a parte che l'argomentazione stessa, per essere afferente all'esame del contenuto della concessione-contratto, riguarderebbe, per ciò solo, i diritti subiettivi derivanti dalla concessione e, di conseguenza, il Tribunale Superiore avrebbe decampato, anche sotto questo ulteriore aspetto, dai limiti posti alla sua competenza giurisdizionale. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 5 luglio 1965, n. 1396 - *Pres.* Mastrapasqua - *Est.* Salerni - *P.M.* Di Majo (concl. conf.) - Ministero Industria e Commercio (avv. Stato Carafa) c. Ditta F.lli Mascolo (avv. Viola) - E.N.EL. (avv.ti Galateria, Guarino, Piccardi) - D'Aiuto.

Competenza e giurisdizione - Decreti presidenziali di esproprio in applicazione della legge sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica - Natura legislativa - Controversie - Ricorso al Consiglio di Stato - Improponibilità

(l. 6 dicembre 1962, n. 1643, art. 4).

Energia elettrica - E.N.EL. Atto di nomina dell'amministratore dei beni espropriati - Natura di atto a rilevanza esterna.

I decreti emanati in base all'art. 4, *n.* 10, *della legge* 6 *dicembre* 1962, *n.* 1643 *sono da considerarsi, per espressa volontà di legge, decreti legislativi e non provvedimenti amministrativi, con la conseguenza che non sussiste sugli stessi la giurisdizione del Consiglio di Stato.*

Qualora si ritenesse che tale norma di delegazione ed il conseguente provvedimento presidenziale di trasferimento fossero viziati da illegittimità costituzionale unica conseguenza sarebbe che si tratterebbe di « illegittimo atto avente forza di legge ». Ma siffatta invalidità non varrebbe a trasformare il decreto legislativo in atto soggettivamente ed oggettivamente amministrativo, presupposto per la sottoposizione all'art. 113 *della Costituzione e per l'affermazione della sussistenza della giurisdizione amministrativa* (1).

La nomina dell'amministratore provvisorio è da considerarsi atto di rilevanza esterna in quanto, non avendo l'E.N.EL. al momento della pubblicazione del decreto di esproprio la disponibilità materiale dei beni espropriati, la sua attività viene ad incidere su rapporti che tuttora interessano l'impresa elettrica e quindi non può escludersi che detta

---

(1) Segnaliamo l'importante decisione che la Suprema Corte ha pronunciato in relazione alla natura del provvedimento delegato di esproprio di imprese elettriche emesso in forza dell'art. 4, n. 10, della l. 6 dicembre 1962, n. 1143. La decisione ha esattamente esteso anche a tali provvedimenti la giurisprudenza, ormai consolidata, fissata dalla fondamentale decisione del 15 gennaio 1953, n. 107 (*Giur. it.*, I, 94, 1953) che, come noto, negava la competenza (affermata, invece, dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 20 marzo 1952, *Giur. it.*, IV, 144, 1952) del giudice amministrativo a conoscere dei decreti di esproprio « aventi valore di legge ordinaria » emanati in base alla delega prevista dall'art. 5 della l. 12 maggio 1950, n. 230.

Sull'ampio dibattito cui diedero luogo la citata legge e la successiva c.d. « Legge Stralcio » possono trovarsi esaurienti indicazioni bibliografiche nella nota redazionale pubblicata in *Giur. cost.* del 1956, 1043 segg. *Adde* le note pubblicate nei fascicoli 9 ottobre e 11 dicembre del 1951 di questa *Rassegna*, nonché nel fascicolo 6-7 del 1952, i motivi dei ricorsi per regolamento di giurisdizione presentati dalla Amministrazione e decisi con la sentenza del 1953 cit.

La Corte Costituzionale ha avuto occasione di affermare la legittimità costituzionale della delega contenuta nella cit. legge del 1950 con la dec. 25 maggio 1957, n. 60 (*Racc. Uff.le*, 1957, III, 122).

Per una esposizione generale del problema cfr. *Rel. Avv.ra Stato* 1956-60, I, 608 e segg. Relativamente alla decisione in rassegna, è interessante segnalare che la sentenza è stata pronunciata su regolamento preventivo di giurisdizione promosso in relazione ad un ricorso dinanzi al Consiglio di Stato.

La sentenza pertanto, ribadisce, implicitamente, il consolidato insegnamento circa la proponibilità del regolamento di giurisdizione anche rispetto ai giudizi pendenti dinanzi al Consiglio di Stato (cfr. Cass., 28 aprile 1964, n. 1016, in questa *Rassegna*, 1964, 472).

attività possa determinare, in astratto, lesione di interessi giuridicamente protetti (2).

Peraltro, nella specie, anche in ordine a tale atto deve escludersi la giurisdizione del Consiglio di Stato in quanto atto non impugnato

---

(2) La seconda massima non può essere condivisa. A parte che potrebbe dubitarsi — e il rilievo avrebbe carattere assorbente — che l'atto di nomina dell'amministratore provvisorio sia da qualificarsi come atto amministrativo e, di conseguenza, suscettibile di essere impugnato dinanzi all'autorità amministrativa, anche a volerlo qualificare come tale non sembra che si possa accedere alla tesi adottata dalle Sezioni Unite.

L'atto con efficacia esterna, infatti, è quello che possiede *de iure* la forza di produrre una modificazione nella sfera giuridica dei terzi; cioè, in base al principio della nominatività degli atti amministrativi, quell'atto in cui si manifesta l'attività della p.a. nella realizzazione dei suoi fini istituzionali.

Ora, sembra da negarsi che l'atto di nomina di una persona fisica ad un ufficio possieda tale capacità. Come è noto esso assolve il compito esclusivamente strumentale di mettere in grado l'ufficio di agire concretamente; rappresenta, quindi, il necessario *prius* di quelle manifestazioni di volontà che possiedono efficacia esterna. Queste sole assumono rilievo per l'ordinamento e nella regolamentazione positiva si rivengono argomenti per far ritenere che per esse non interessa, almeno in generale, la persona fisica che le formula, ma solo che esse siano comunque condotte ad effetto. Quindi, dal punto di vista che ci interessa, non assume rilievo la persona nella sua « individualità fisica », ma nella sua capacità di offrire un « servizio personale » (Giannini).

Di ciò si ha conferma nel fatto che si ritiene debba riferirsi direttamente all'ufficio non solo l'attività della persona fisica preposta ad esso in base ad un atto di assunzione in servizio annullato o dichiarato nullo, ma addirittura del c.d. funzionario di fatto (in presenza della necessità ed indifferibilità di compiere un certo atto).

Pervero è da ricordare che, se questa è la regola, ci sono dei casi in cui tale servizio personale non è, per espressa volontà di legge, disgiungibile dalla persona nella sua individualità fisica e, quindi, il suo atto di nomina ad un ufficio può assumere efficacia esterna, non diretta però, ma solo riflessa: ed infatti tale atto non è impugnabile di per sé, ma solo ed in quanto i vizi che lo inficiano si ripercuotono sulla legittimità dell'atto da esso posto in essere in tale veste.

Si può citare ad esempio il caso delle Commissioni di esame.

I membri che ne sono chiamati a far parte debbono necessariamente possedere i requisiti richiesti dalle norme dell'Amministrazione che bandisce il concorso, ma la loro mancanza nel singolo componente non è motivo di illegittimità dell'atto di nomina e, quindi, di impugnabilità *ex se*, ma solo eventuale motivo per far valere la illegittimità dei risultati cui l'organo strumentale cui esso appartiene sia pervenuto.

In tali casi i requisiti richiesti dalla legge sembrano assumere il rilievo di un presupposto essenziale e la preposizione all'ufficio di un soggetto che ne sia sfornito inficia sia la legittimità della nomina, sia gli atti che esso soggetto abbia posto in essere in tale veste, mentre normalmente, come si è sottolineato, tale mancanza inficia solo la nomina, ma non gli atti posti in essere. Anche in tale caso peraltro l'atto di nomina non acquista diretta rilevanza esterna e non è autonomamente impugnabile, mentre i vizi della nomina si risolvono in vizi dall'atto di chi è stato illegittimamente nominato.

per propri vizi di legittimità, ma perché la pretesa illegittimità del decreto presidenziale, sotto il profilo costituzionale, importerebbe il travolgimento conseguenziale dell'atto medesimo (3).

(*Omissis*). — Sostiene l'Amministrazione ricorrente che il d.P.R. n. 1670 del 7 ottobre 1963 (col quale è stato disposto il trasferimento all'E.N.EL. dell'impresa elettrica dei F.lli Mascolo), emanato in base alla l. 6 dicembre 1962, n. 1643, ha forza di legge e l'atto di nomina dell'amministratore provvisorio dell'impresa medesima è meramente conseguenziale al provvedimento legislativo di trasferimento ed ha natura interna, in quanto, con esso, l'E.N.EL. provvede nell'ambito della sua organizzazione ed ai fini del suo funzionamento.

Mancherebbe, pertanto, secondo la ricorrente, il presupposto necessario della giurisdizione del Consiglio di Stato, cioè l'esistenza di un

---

La tesi sostenuta dalla Cassazione potrebbe, quindi, essere almeno in parte condivisa, solo se attribuisse all'atto di nomina dell'amministratore provvisorio tale particolare rilevanza, ma esistono in essa ostacoli insormontabili a tale conclusione.

Si può infatti, osservare che essa né richiede requisiti specifici per tale nomina, né pone il termine iniziale dei sessanta giorni per la consegna al nominato dei beni, temporaneamente amministrati dal rappresentante legale degli espropriati, al momento della sua emanazione ma invece si riferisce a quello della sua comunicazione mostrando così, anche sotto l'aspetto meramente formale, che gli espropriati non hanno alcun interesse giuridicamente rilevante alla persona fisica dell'amministratore, ma solo alla indicazione di un centro di imputazione finale degli atti facenti capo all'E.N.EL.

Inoltre, dalla legge si ricava, da un lato, che sussiste perfetta assimilazione dell'amministratore provvisorio nell'E.N.EL. in quanto si dichiara espressamente che questi agisce sotto le direttive degli organi centrali dello stesso e la sua attività è, quindi, meramente strumentale; dall'altro, l'unico interesse giuridicamente protetto che i terzi hanno dopo l'espropriazione, perfetta al momento della pubblicazione dei decreti presidenziali, è solo all'indennizzo.

In proposito si può osservare che esso è rapportato giuridicamente al momento dell'espropriazione, ma di fatto è quantificato solo al momento della consegna dei beni organizzati ad impresa all'amministratore e quindi, se si volesse indicare un periodo in cui potrebbe verificarsi una lesione agli interessi degli espropriati, esso andrebbe individuato in quello di gestione del custode, non certo in quello dell'amministratore provvisorio.

(3) Il dissenso sull'inquadramento giuridico dato dalla Corte Suprema all'atto di nomina in questione non va esteso peraltro all'ulteriore affermazione che si legge nella decisione in ordine alla esclusione, nella specie, della giurisdizione del Consiglio di Stato in relazione all'atto medesimo, impugnato non per vizi propri di legittimità, ma la cui invalidità sarebbe dovuta derivare in via riflessa dalla pretesa illegittimità costituzionale del decreto presidenziale di trasferimento. Riproponendosi con ciò un problema non del « modo » in cui il potere della pubblica Amministrazione sia stato esercitato, ma di « carenza » di potere della medesima, l'esclusione della giurisdizione del giudice degli interessi appare rispondente ai principi enunciati nella decisione annotata.

atto amministrativo, che si ritenga illegittimo e lesivo degli interessi del cittadino.

In via subordinata, si deduce che una tutela giurisdizionale mai potrebbe competere nella specie, al Consiglio di Stato, quale giudice degli interessi, in quanto, negandosi, *in radice*, all'Amministrazione, il potere di trasferire all'E.N.EL. l'impresa Mascolo, si viene così a far valere un diritto subiettivo perfetto, da azionarsi davanti al giudice ordinario.

Il ricorso è fondato.

La ditta F.lli Mascolo, col ricorso proposto davanti al Consiglio di Stato, ha investito, anzitutto, il provvedimento (d.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1670) di trasferimento dell'impresa elettrica all'E.N.EL., provvedimento emanato in base alla legge 6 dicembre 1962, n. 1643.

L'art. 4, n. 10, di tale legge dispone che i trasferimenti all'E.N.EL. delle imprese esercenti industrie elettriche « sono attuati con decreti aventi valore di legge ordinaria ». Trattasi, evidentemente, di decreti legislativi, emanati in base a delega delle Camere al Governo, ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione, non di provvedimenti amministrativi, con la conseguenza che non sussiste la giurisdizione dell'organo amministrativo come sopra adito.

È noto, invero, che, ai sensi dell'art. 26 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, sul Consiglio di Stato, la giurisdizione (non esclusiva) di tale organo esige, quale indefettibile presupposto, un atto soggettivamente, oltre che oggettivamente, amministrativo, cioè un atto o provvedimento che sia emanato da un'autorità amministrativa, ovvero da un corpo amministrativo deliberante, sicché il ricorso al Consiglio di Stato non può rivolgersi, né contro una legge, né contro un atto avente forza di legge, quale è, nella specie, detto provvedimento di trasferimento all'E.N.EL.

Né vale obiettare che l'art. 76 della Carta costituzionale consente la delega al Governo della funzione *legislativa* e che questa si concreta nella possibilità di porre in essere provvedimenti idonei ad innovare all'ordine legislativo preesistente, sicché la delega non sarebbe ammissibile per porre in essere atti che adempiano una funzione semplicemente applicativa dell'ordinamento medesimo e, quindi, per emanare con valore di legge, atti consistenti nell'esercizio di funzione amministrativa; in tal caso, dovrebbe ravvisarsi un'elusione del precetto dell'art. 113 della Costituzione (norma che vieta ogni limitazione di tutela contro gli atti della p.a.), e la relativa legge di delegazione dovrebbe considerarsi incostituzionale.

I provvedimenti, con i quali vengono trasferite all'E.N.EL. le imprese elettriche, sarebbero atti certamente amministrativi, avendo riguardo al loro intrinseco contenuto, in quanto costituirebbero manifestazioni concrete di volontà, nell'esercizio di una potestà ammini-

strativa; pertanto, l'incostituzionalità della delega legislativa importerebbe che i provvedimenti di trasferimento dovrebbero considerarsi comuni atti amministrativi, come tali suscettibili di impugnazione davanti al Consiglio di Stato.

Siffatto assunto non può condividersi.

Già la Corte Costituzionale ha avuto occasione di esaminare la questione della costituzionalità della delegazione al Governo delle funzioni legislative, la quale abbia per oggetto decreti-provvedimento, ed ha escluso (sentenza 25 maggio 1957, n. 60, S.A.I.V.E. c. Ente Colonizzazione Delta Padano), relativamente alla cosiddetta legge Sila (legge 12 maggio 1950, n. 230) ed alla cosidetta legge stralcio (legge 21 ottobre 1950, n. 841), che le norme di tali leggi (artt. 5 e 1, rispettivamente), che sanciscono la delegazione al Governo dell'esercizio di funzione non sostanzialmente legislativa, autorizzandolo ad emanare leggi-provvedimento, siano viziate da illegittimità costituzionale. Ha osservato, al riguardo, la Corte costituzionale che la funzione legislativa non consiste esclusivamente nella produzione di norme giuridiche generali ed astratte, pur dovendosi desumere, dallo spirito dell'ordinamento costituzionale, che, come la legge singolare ha natura eccezionale, così la delegazione di leggi-provvedimento presuppone particolari situazioni di interesse generale che, da un lato, sono suscettibili soltanto di valutazione politica e, dall'altro, implicano un giudizio tale che, per ragioni specialmente tecniche, non può essere formulato direttamente dal Parlamento.

In relazione a tali principi, la Corte Costituzionale ha, quindi, ritenuto che, nell'applicazione delle due leggi menzionate, l'attività in cui si esplicano i poteri delegati al Governo non si esaurisce in attività amministrativa, né si esplica in atti di autorità amministrativa, trattandosi di decreti sostanzialmente legislativi, e che non è esatto che, con dette norme, si sarebbe artificiosamente attribuito carattere legislativo ad atti sostanzialmente amministrativi, allo scopo di sottrarli ai normali controlli dei competenti organi giurisdizionali, in violazione dell'art. 113 della Costituzione.

Orbene, non può fondatamente negarsi che anche la delegazione al Governo per l'attuazione dei trasferimenti delle imprese elettriche all'E.N.EL. (delegazione, per la quale, con l'art. 4 della l. 6 dicembre 1962, n. 1643, è stata usata formula analoga a quella adottata nella citata legge Sila), sia stata determinata da particolari situazioni di interesse generale, in relazione alle finalità economico-sociali cui la legge istitutiva dell'E.N.EL. è ispirata, come è stato riconosciuto proprio dalla Corte Costituzionale, che, decidendo, con recente sentenza (7 marzo 1964, n. 14), su questioni di legittimità costituzionale sollevate relativamente a tale legge e dichiarandole non fondate (in riferimento

agli artt. 3, 4, 41, 43 e 67 della Carta), ha posto in rilievo, fra l'altro, i fini di «utilità generale» che il Parlamento si è proposto di raggiungere.

Comunque, pur riconoscendosi che eccezioni di illegittimità costituzionale possono avere rilevanza anche nel giudizio sulla giurisdizione, secondo quanto è stato già affermato da questo Supremo Collegio, tuttavia, nella specie, deve escludersi che le questioni di incostituzionalità sollevate col ricorso al Consiglio di Stato, si presentino come pregiudiziali al problema della giurisdizione, di cui all'istanza per regolamento preventivo.

Invero, si ritenga fondata, o meno, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della citata legge n. 1643 e del provvedimento dotato di forza legislativa, che la ditta Mascolo ha impugnato davanti al Consiglio di Stato, deve riconoscersi che la risoluzione di tale questione non ha alcuna rilevanza, ai fini della pronuncia sulla giurisdizione, poiché non potrebbe mai ritenersi la sussistenza di un atto amministrativo, atto che costituisce il presupposto della giurisdizione amministrativa, come si è detto.

Qualora fossero ritenuti viziati da illegittimità costituzionale la norma di delegazione legislativa ed il provvedimento presidenziale di trasferimento, unica conseguenza sarebbe, come è stato già affermato, da questa Corte regolatrice, con le sentenze 15 gennaio 1953, n. 107-109, che si tratterebbe di illegittimo atto avente forza di legge, a siffatta invalidità non varrebbe evidentemente a *trasformare* il decreto legislativo in un atto di natura diversa e, precisamente, in atto soggettivamente ed oggettivamente amministrativo, presupposto per la sottoposizione all'art. 113 della Costituzione e per l'affermazione della sussistenza della giurisdizione amministrativa.

L'eventuale dichiarazione, da parte della Corte Costituzionale, di illegittimità costituzionale altro effetto non potrebbe avere che quello di far perdere efficacia alla legge di delega ed ai provvedimenti presidenziali, cui è stata impressa, dal Parlamento, la qualifica di atti aventi forza di legge, non potendo la Corte Costituzionale sostituire la propria volontà a quella del Parlamento, che ha ritenuto di rivestire il provvedimento impugnato dalla ditta Mascolo, delle forme proprie della legislazione delegata, poiché è noto che il sindacato di costituzionalità deve rimanere nell'ambito della mera legittimità, che importa un esame di carattere giuridico e non può sconfinare in una valutazione di opportunità politica.

Pertanto, la statuizione legislativa contenuta nell'art. 4, n. 10, della l. n. 1643 dell'anno 1962, è decisiva per la determinazione dell'organo competente al sindacato dell'atto delegato e preclude che questo possa essere qualificato diversamente, ai fini della sua impugnabilità.

A conclusione diversa da quella del difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato non può giungersi esaminando la questione sotto il

profilo del criterio distintivo tra giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria.

Com'è noto, tale criterio non è dato dal modo con cui la parte prospetta la pretesa fatta valere in giudizio, bensì dal cosidetto *petitum* sostanziale, cioè dall'intrinseca consistenza dell'interesse dedotto in lite in funzione della reale protezione accordata dall'ordinamento giuridico alla posizione del privato posta a fondamento della pretesa (Cass., da ultimo, sent. n. 663 dell'anno 1964 e n. 179 dell'anno 1963).

Nella specie, col proposto ricorso al Consiglio di Stato, contestandosi la legittimità del trasferimento dell'azienda elettrica all'E.N.EL., in quanto la legge che autorizza tale trasferimento ed il relativo provvedimento incostituzionale, si deduce, non un esercizio viziato del potere, da parte della P.A., bensì la mancanza dei presupposti che condizionano l'esistenza stessa del potere. L'invalidità della delega legislativa avrebbe l'effetto di escludere la pertinenza del potere e determinerebbe un difetto assoluto del potere medesimo nell'organo che ha emanato il provvedimento invalido e lesivo del diritto di proprietà.

Orbene, se si considera che la giurisdizione del Consiglio di Stato presuppone che non si contesti la sussistenza del potere e che si investano soltanto le modalità di esercizio di esso (inosservanza di forme e di limiti previsti, con norme di azione, per l'esclusiva tutela dell'interesse pubblico), e si ha riguardo all'oggetto sostanziale della domanda come sopra concretamente impostata, in funzione della *causa petendi*, cioè del titolo dedotto in giudizio, deve riconoscersi che l'azione proposta dall'impresa è diretta, in sostanza, a far valere, attraverso la dichiarazione di inesistenza di un qualsiasi potere limitativo discrezionale della P.A. e la negazione, quindi, di ogni fondamento giuridico, ai poteri in concreto esercitati dall'Amministrazione medesima, con i provvedimenti impugnati, un interesse individuale (di cui si lamenta la lesione), obiettivamente non altrimenti configurabile che come diritto soggettivo perfetto.

Trattandosi di controversia che investe il diritto soggettivo del singolo, deve ritenersi che la giurisdizione spetta al giudice ordinario, davanti al quale, cioè nel giudizio di merito, potranno essere sollevate le questioni di illegittimità costituzionale, che questa Corte ritiene irrilevanti, come si è detto, ai fini della decisione sulla giurisdizione del Consiglio di Stato, la quale, indipendentemente dalla dedotta illegittimità, comunque va esclusa.

La giurisdizione del Consiglio di Stato non sussiste neppure relativamente all'impugnazione del provvedimento di nomina dell'amministratore provvisorio.

Nel sistema della legge, il trasferimento dell'impresa elettrica all'E.N.EL., col conseguente trapasso della titolarità giuridica di tutti

i beni e rapporti relativi all'impresa medesima, ha effetto dalla data di pubblicazione, sulla Gazzetta Ufficiale, dei decreti delegati di espropriazione, come espressamente dispone l'art. 2 del d.P.R. 4 febbraio 1963, n. 36. Tuttavia, va considerato che la disponibilità effettiva di detti beni, da parte dell'E.N.EL., ha luogo con la « consegna » (prevista dalla medesima norma) da effettuarsi dai legali rappresentanti dei soggetti espropriati (imprese che esercitano in via esclusiva o principale le attività dell'industria elettrica, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 1643 del 1962), all'amministratore provvisorio nominato dall'E.N.EL.

Tale amministratore è un organo dell'E.N.EL., ente cui l'attività dell'amministratore medesimo è riferibile, per effetto del rapporto organico che viene a costituirsi con la deliberazione di nomina.

Orbene, che l'atto di nomina dell'amministratore provvisorio sia da qualificare atto interno dell'ente, come tale non suscettibile di gravame, giusta quanto si deduce dalla difesa dell'Amministrazione ricorrente, non sembra potersi sostenere.

Com'è noto, le attività interne della P.A. esauriscono la loro funzione nell'ambito dell'Amministrazione medesima, senza produrre effetti giuridici fra questa ed i singoli. Nella specie, l'atto di nomina dell'amministratore provvisorio non può assimilarsi ad attività dell'Amministrazione che provveda alla conservazione ed utilizzazione di beni di sua proprietà, poiché dei beni già appartenenti alle imprese elettriche e dei quali è stato operato il trasferimento all'E.N.EL., con la pubblicazione del relativo provvedimento, l'ente non ha ancora il possesso, la disponibilità materiale, che deve esserle data mediante consegna, da parte del legale rappresentante dell'impresa, costituito custode dei beni medesimi. L'attività dell'amministratore provvisorio e, quindi, dell'E.N.EL., cui essa risale, viene ad incidere su rapporti che tuttora riguardano ed interessano l'impresa elettrica, cioè il terzo; pertanto, non può escludersi che detta attività possa determinare, in astratto, lesione di interessi giuridicamente protetti, e la nomina dell'amministratore, in quanto fa sentire la propria influenza su altri soggetti, su rapporti esterni, va considerato atto di rilevanza esterna, cioè di rilevanza nell'ordinamento generale.

Senonché, è da tenere presente che, nel ricorso al Consiglio di Stato, l'impresa non ha dedotto alcun vizio proprio della deliberazione di nomina dell'amministratore provvisorio, essendosi limitata a denunciare l'invalidità « derivata » di detta deliberazione, cioè a dedurre che l'illegittimità del provvedimento di trasferimento dell'azienda, per il preteso eccesso di delega legislativa, travolgerebbe la conseguenziale nomina dell'amministratore provvisorio.

Il fatto che non siano denunciati vizi autonomi della deliberazione di nomina dell'amministratore provvisorio e che si faccia soltanto riferi-

mento alla pretesa invalidità dell'atto di trasferimento, importa che si denuncia, in sostanza, la carenza del potere della P.A., non una modalità di esercizio di tale potere affetta da vizi. Pertanto, per le ragioni già dette riguardo all'impugnazione del provvedimento di trasferimento, va escluso il potere giurisdizionale del Consiglio di Stato e deve accogliersi il ricorso per regolamento di giurisdizione, dichiarandosi che questa spetta al giudice ordinario. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 5 luglio 1965, n. 1408 - Pres. Lonardo, *Est.* Spaziani, *P.M.* Tavolaro (conf.) - S.p.A. Ugolotti Luigi e Figli (avv.ti Jemolo e Menoni) c. Ministero Finanze (avv. Stato Foligno).

Competenza e giurisdizione - Atti della p.a. - Controversie - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Criterio di discriminazione.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 2 e 4).

Competenza e giurisdizione - Domicilio fiscale attribuito d'ufficio - Controversia - Giurisdizione Consiglio di Stato.

(t.u. 5 luglio 1951, n. 573, art. 18; t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 10; d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 22).

Se si contesta l'esistenza stessa di un potere discrezionale della P.A., ovvero si sostiene che il potere medesimo è stato esercitato al di fuori dei limiti tassativi posti dalle norme che lo attribuiscono, la cognizione della controversia appartiene al giudice ordinario; viceversa, se si deduce l'esercizio scorretto del potere discrezionale da parte della P.A., sotto il profilo della incompetenza e della inosservanza delle prescrizioni formali o dell'eccesso di potere, nelle sue diverse manifestazioni, la cognizione della causa spetta alla giurisdizione amministrativa (1).

Ove si deduca la illegittimità del provvedimento con il quale l'Amministrazione finanziaria abbia stabilito d'ufficio il domicilio fiscale di un contribuente, la relativa controversia non può considerarsi compresa nell'ambito di previsione dell'art. 22 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, e va, quindi, attribuita alla cognizione del Consiglio di Stato e non alla cognizione delle Commissioni tributarie (2).

---

(1) Giurisprudenza consolidata. Oltre ai precedenti richiamati dalla stessa sentenza massimata (Sez. Un., 18 giugno 1962, n. 1530, *Foro it.*, Rep., 1962, v. competenza n. 43-44 e Sez. Un., 12 maggio 1962, n. 984, *Foro pad.*, 1962, I, 1134) cfr. sent. Sez. Un., 23 marzo 1964, n. 662, in questa *Rassegna*, 1964, 1027 e le altre decisioni ivi citate in nota.

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo del ricorso incidentale — il cui esame deve necessariamente precedere quello del ricorso principale — l'Amministrazione finanziaria dello Stato deduce il difetto di giurisdizione delle commissioni tributarie a conoscere della controversia, assumendo che contro il provvedimento, che attribuisce la competenza ad eseguire l'accertamento ad un ufficio diverso da quello nel cui distretto il contribuente aveva il suo domicilio fiscale, non sarebbe consentito gravame se non alla giurisdizione del Consiglio di Stato.

La censura è fondata.

Per norma generale le società commerciali e, comunque, gli enti collettivi hanno il domicilio fiscale nel comune, dove si trova la loro sede legale (art. 11 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1339; art. 17 del t.u. 5 luglio 1951, n. 573: art. 9, comma quinto; del vigente t.u. delle imposte dirette approvate con d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645).

Ai fini di una più adeguata tassazione dei redditi, però, l'art. 18 del t.u. n. 573 del 1951 ha concesso all'Amministrazione finanziaria la facoltà — confermatale dall'art. 10 del t.u. n. 645 del 1958 — di attribuire la competenza ad eseguire l'accertamento, anziché all'ufficio delle imposte nel cui distretto si trova la sede legale della società o dell'ente, al diverso ufficio nel cui ristretto si trova la sede amministrativa o lo stabilimento principale dell'una o dell'altro: il che importa *ipso iure* cambiamento del domicilio fiscale.

Nella fattispecie, contro l'atto con il quale il Ministero delle Finanze, avvalendosi dell'anzidetta facoltà, ha attribuito all'ufficio distrettuale di Langhirano la competenza a procedere all'accertamento dei redditi a carico della S.p.A. Ugolotti Luigi e Figli, avente la sede legale in Milano, dove, quindi, era anche il suo domicilio fiscale, la società stessa è insorta con ricorso alla commissione distrettuale, assumendo che l'adottato provvedimento fosse contrario alla lettera e alla *ratio* della norma, addotta a fondamento di essa e volta, invece, ad attuare le garanzie previste a tutela e a favore del contribuente; fosse, cioè, inficiato da eccesso di potere e fosse, inoltre, mancante di motivazione. Dopo queste premesse, la società ha chiesto che il provvedi-

---

(2) Sulla questione decisa con la sentenza massimata non risultano precedenti editi, se non la decisione della Commissione Centrale, 7 marzo 1962 (Pres. Torrente), *Riv. leg. fisc.*, 1964, 1771. In dottrina, in senso conforme, MAFFEZZONI, *Enciclopedia del diritto*, v. Domicilio fiscale, n. 3.

La Corte ha fatto esatta applicazione dei principi sulla discriminazione tra giurisdizione ordinaria e amministrativa, enunciati nella prima massima, nonché corretta interpretazione della norma di cui all'art. 18 t.u., 5 luglio 1951, n. 573 (ora art. 10 t.u., 29 gennaio 1958, n. 645).

Atteso, invero, che tale norma conferisce all'Amministrazione Finanziaria — Intendente di finanza o Ministro — il potere di operare lo spostamento del domicilio fiscale del contribuente, attraverso l'attribuzione della competenza ad

mento ministeriale fosse annullato e competente ad eseguire l'accertamento dei propri redditi fosse dichiarato l'ufficio distrettuale di Milano. La ricorrente società Ugolotti, dunque, non nega in radice la esistenza del potere discrezionale dell'Amministrazione finanziaria di attribuire la competenza per l'accertamento dei redditi ad un ufficio diverso da quello nel cui distretto la società stessa ha la propria sede legale, ma censura il modo con il quale il potere della P.A. è stato in concreto esercitato. Il che determina la devoluzione della controversia alla giurisdizione amministrativa. La discriminazione delle controversie spettanti alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria da quelle riservate alla gurisdizione amministrativa dev'essere fatta, per vero, individuando l'oggetto del giudizio con riferimento sia alla *causa petendi* sia al *petitum*, con riferimento, cioè, al c.d. *petitum* sostanziale: per conseguenza, se il privato contesta in radice la stessa esistenza di un potere discrezionale della P.A. ovvero sostiene che il potere medesimo è stato esercitato al di fuori dei limiti tassativi posti dalle norme, che lo attribuiscono, la cognizione della controversia appartiene al giudice ordinario: viceversa, se si deduce — come nella specie — l'esercizio scorretto del potere discrezionale da parte della P.A. sotto il profilo della incompetenza o della inosservanza delle prescrizioni formali o dell'eccesso di potere nelle sue diverse manifestazioni, la cognizione della causa spetta alla giurisdizione amministrativa (Sez. Un., 18 giugno 1962, n. 1530; Sez. Un., 12 maggio 1962, n. 984).

Né, per escludere la competenza giurisdizionale del Consiglio di Stato e per ritenere quella delle commissioni tributarie, potrebbe farsi richiamo all'art. 22 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, il quale ha demandato alle citate commissioni la cognizione delle controversie tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti relative all'applicazione delle imposte dirette. Ai fini della interpretazione di tale disposizione, con riferimento alla questione che ne occupa, è, infatti, da rilevare che, a norma degli artt. 41 del citato decreto legge, 23 del r.d. 8 luglio 1937, n. 1516 e 31 del t.u. n. 645 del 1958, il ricorso alle commissioni tributarie è dato contro l'accertamento, che costituisce l'atto iniziale e più

---

eseguire l'accertamento ad un ufficio diverso da quello che sarebbe stato competente secondo i criteri generali stabiliti dalla legge, appare evidente che il diritto soggettivo del contribuente alla imposizione da parte dell'ufficio competente in base a dette regole generali si affievolisce proprio per effetto dell'atto amministrativo che costituisce esercizio dell'indicato potere. Sicché, dinanzi ad un atto amministrativo di tale natura, il contribuente non può far valere alcun diritto soggettivo, sibbene, soltanto, l'interesse legittimo al corretto esercizio del potere discrezionale dalla legge attribuito alla p.a. E da tale configurazione della posizione giuridica soggettiva del contribuente discende che potrebbe negarsi che la controversia rientri nella giurisdizione generale di legittimità del Consiglio di Stato, solo ove potesse affermarsi che la protezione dell'interesse di cui si discute sia specificamente attri-

importante del procedimento d'imposizione. Il che esclude, ove si deduca la illegittimità del provvedimento con il quale l'Amministrazione finanziaria abbia stabilito di ufficio il domicilio fiscale di una società o di un imprenditore, che la relativa controversia possa considerarsi compresa nell'ambito di previsione dell'art. 22 del r.d.l. n. 1639 e, quindi, attribuita alla cognizione delle commissioni tributarie anziché alla giurisdizione del Consiglio di Stato. Anche nella fattispecie, pertanto, trova applicazione il principio già affermato da questa Corte, per cui l'art. 6 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, sul contenzioso amministrativo, non deroga, per la materia tributaria, al sistema della bipartizione delle competenze tra giudici ordinari ed amministrativi, a seconda che nella pretesa dedotta in giudizio si configuri un diritto soggettivo o un interesse (Sez. Un., 18 febbraio 1955, n. 474; Sez. Un., 15 agosto 1951, n. 2519).

Devesi, dunque, in accoglimento del ricorso incidentale, cessare la denunziata decisione, dichiarandosi la giurisdizione amministrativa. — (*Omissis*).

---

buita alla giurisdizione delle commissioni tributarie. Peraltro, come ha esattamente precisato la sentenza massimata, la competenza delle Commissioni è circoscritta alle controversie riguardanti « l'applicazione delle imposte dirette », e sorge, pertanto, solo a seguito del concreto atto di imposizione e per le contestazioni relative all'imposizione stessa. Prima e indipendentemente dall'atto di imposizione, l'impugnativa di un provvedimento che si pretenda lesivo di un interesse legittimo non può dunque che appartenere alla giurisdizione del Consiglio di Stato.

Le stesse argomentazioni valgono, ovviamente, per converso, a confermare che, ove l'Amministrazione finanziaria non si sia avvalsa del potere di determinare il mutamento del domicilio fiscale del contribuente, le controversie sulla competenza territoriale dell'ufficio finanziario, che sorgano in sede di impugnativa dell'atto di accertamento, rientrano indubbiamente nella cognizione delle commissioni tributarie.

Va infine osservato che per l'attribuzione, in ogni caso, alla cognizione delle commissioni tributarie delle controversie in ordine al domicilio fiscale si era invece pronunciata la stessa Amministrazione finanziaria con la circolare 23 febbraio 1953, n. 350400 (*Riv. leg. fisc.*, 1963, 464).

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 2 aprile 1965, n. 567 - *Pres.* Mastropasqua - *Est.* Cesaroni - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Società Industriale Commerciale e Rappresentanze (avv. Castiglione-Humani) c. Fabbrica Nazionale d'Armi (avv.ti. Sicilia, Ghia).

Sentenza - Contraddittorietà di motivazione - Quando ricorre e può essere utilmente denunciata.

(c.p.c., artt. 132, n. 4 e 360, n. 5; disp. att. c.p.c., art. 118).

Procedimento civile - Materiale probatorio - Utilizzabilità nello stesso giudizio a scopo diverso da quello per il quale esso fu raccolto - Ammissibilità.

(c.p.c., artt. 115, 116).

Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici - Contratti dello Stato - Asta pubblica e licitazione privata - Momento perfezionativo del contratto - Verbale di aggiudicazione.

(r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 3, 4 e 16).

Vendita - Vendita di armi - Licenza dell'autorità amministrativa - « Condicio juris » - Carattere del provvedimento.

(t.u. 18 giugno 1931, n. 773, artt. 28, 31 e segg.; t.u. appr. con d.P.R. 19 agosto 1948, n. 1184, art. 1; l. 23 dicembre 1950, n. 1004, art. 1).

Obbligazioni e contratti - « Condicio juris » - Deficienza della medesima per causa imputabile alla parte avente interesse contrario al suo avveramento - Produzione « ope legis » degli stessi effetti dell'avveramento - Esclusione.

(c.c., art. 1359).

La contraddittorietà di motivazione della sentenza, intesa come inconciliabilità delle ragioni esposte dal giudice, deve risolversi in una mancanza di motivi per l'impossibilità di ricostruire il processo logico-giuridico della ratio decidendi *e non può, perciò, essere utilmente denunciata, quando ad un'argomentazione eventualmente errata se ne*

aggiunga un'altra, basata su fatti, rilievi, osservazioni ed argomenti, che da soli giustifichino la decisione presa (1).

Il materiale probatorio raccolto ad un certo fine può, nello stesso giudizio e fra le stesse parti, essere utilizzato anche ad altro scopo, per sostenere altre domande ed eccezioni (2).

Nei contratti stipulati all'asta pubblica od a licitazione privata, a norma della legge di contabilità generale dello Stato, il vincolo contrattuale sorge dal verbale di aggiudicazione, non occorrendo ulteriori formalità intese ad accertare gli elementi essenziali del negozio, e ciò anche quando sia prevista una successiva stipulazione formale del contratto (3).

Secondo la disciplina di cui al d.P.R. 19 *agosto* 1948, *n.* 1184, *vigente fino al* 31 *dicembre* 1952, *era fatto divieto a chiunque di fabbricare, introdurre nello Stato, esportare, porre in vendita o cedere a qualsiasi titolo armi senza licenza dell'Autorità amministrativa. Lo stesso divieto è previsto dalla legge di P.S. e dal relativo regolamento, che contiene le disposizioni riguardanti le domande tendenti ad ottenere l'autorizzazione a raccogliere, detenere, importare ed esportare armi da guerra. Il provvedimento amministrativo di licenza non è un elemento volontario del negozio, né un elemento essenziale di esso, ma un fatto, che per legge deve sopravvenire ad un contratto già perfetto, perché questo possa produrre i suoi effetti, nel che, appunto, si sostanzia la* condicio juris (4).

---

(1) Il giudice deve. infatti, dare della decisione adottata « ragione adeguata e non infirmata nella sua base logica da considerazioni fra loro in contrasto, sì da elidersi a vicenda »: Cass., 3 agosto 1964, n. 2323, *Foro it.*, Mass., 1964, 623; per un'applicazione dello stesso principio v. Cass., 29 aprile 1965, n. 753, in questa *Rassegna*, 1965, I, 502, nella motivazione (504).

(2) Conf. Cass., 22 gennaio 1957, n. 193, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1957, 84, *sub* 2; 15 ottobre 1956, n. 3602, *ivi*, 1956, 1218.

(3) Conf. Cass., 9 ottobre 1956, n. 3421, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1956, 1159 ed *ivi* riferimenti ed in particolare: Cass., 30 gennaio 1964, n. 263, in questa *Rassegna*, 1964, I, 489, con nota del Carusi, anche per altra funzione che l'aggiudicazione ha nella formazione del contratto.

(4) La sentenza in rassegna avverte che « l'atto permissivo della p.a. viene a configurarsi come una *condicio juris* imposta dalla legge, che, operando dal di fuori del contratto, ne subordina l'efficacia »: cfr. anche Cass., 5 agosto 1948, n. 1394, *Giur. it.*, Mass., 1948, 332. Per una applicazione dello stesso principio, che configura l'autorizzazione non già come integrante la capacità e la volontà dell'ente, sibbene come requisito estrinseco al negozio e perciò sopraggiungibile dopo la sua conclusione, v., in materia di autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici, Cass., 16 maggio 1961, n. 595, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1961, 239, con nota (*sub* 1) di richiami; v. anche Cons. Stato, Sez. I, par. 5 novembre 1962, n. 1787, *Il diritto ecclesiastico*, 1963, II, 92 e segg.

Mai potrebbe considerarsi come avverata la condicio juris, *che sia mancata per causa imputabile alla parte che aveva interesse contrario al suo avveramento, non potendo una finzione sostituirsi al fatto richiesto dalla legge affinché il negozio abbia la sua attuazione* (5).

---

(5) Conf. Cass., 16 novembre 1960, n. 3071, *Gust. civ.*, Mass. Cass., 1960, 1196 (*sub* 3); 14 agosto 1953, n. 2736, *Foro it.*, Mass., 1953, 520.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 aprile 1965, n. 690 - *Pres.* Pece - *Est.* D'Amico - *P.M.* Caccioppoli (conf.) - Opera valorizzazione Sila (avv.ti Mirabelli, Finelli) c. Gentile Davide (avv. Tassoni) e Gentile Donato (avv. Salerno).

Cassazione - Omesso deposito del ricorso - Diritto del controricorrente ad ottenere la declaratoria di improcedibilità del ricorso stesso ed il rimborso delle spese - Presupposti.
(c.p.c., artt. 369, 370).

Quando il ricorrente abbia omesso di depositare tempestivamente il ricorso, il resistente — che abbia regolarmente notificato e depositato il controricorso — ha diritto ad ottenere la declaratoria di improcedibilità del ricorso stesso ed il rimborso delle spese (1).

---

(1) Giurisprudenza costante. Per l'affermazione che il termine di giorni venti dalla notifica, stabilito dall'art. 369 c.p.c., ha carattere perentorio e la relativa improcedibilità dev'essere rilevata anche di ufficio, ove il controricorrente non abbia sollevato alcuna eccezione, cfr. da ultimo: Cass., 25 gennaio 1965, n. 128, *Foro it.*, Mass., 1965, 23; 8 agosto 1964, n. 2279, *Id.*, Mass., 1964, 611; 24 febbraio 1964, 403, *ivi*, 98; 29 luglio 1963, n. 2132, *Id.*, Mass., 1963, 611; 14 marzo 1962, n. 532, *Id.*, Mass., 1962, 155.

Nel medesimo senso e con la precisazione che il resistente — il quale abbia proposto, nel termine di legge, il controricorso e lo abbia regolarmente depositato — ha diritto al rimborso delle spese, anche se non abbia eccepito l'improcedibilità del ricorso: Cass., 13 novembre 1964, n. 2733, *Foro it.*, Mass., 1964, 729; 28 febbraio 1963, n. 492, *Id.*, Mass., 1963, 141; 6 febbraio 1962, n. 219, *Id.*, Mass., 1962, 61.

Già in precedenza, infatti, la Suprema Corte aveva ripetutamente chiarito che nessuna disposizione di legge impone alla parte, contro la quale sia diretto un ricorso per cassazione, di accertarsi, prima di costituirsi, che il ricorso sia stato depositato e non sia quindi improcedibile: detta parte, infatti, ha il diritto di opporre immediatamente le sue difese per mezzo del controricorso, che pertanto — ove regolarmente notificato e depositato — fa sorgere il diritto al rimborso delle spese: cfr. Cass., 23 maggio 1959, n. 1581, *Foro it.*, Mass., 1959, 298, nonché ulteriori richiami in *Rassegna di giurisprudenza sul C.P.C.*, diretta da Stella-Richter e Torrente, 1961, tomo secondo, 1961, *sub* art. 370, n. 11.

P. SACCHETTO

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 11 maggio 1965, n. 898 - *Pres.* Giansiracusa - *Est.* Aliotta - *P.M.* Pedote (conf.) - Comune di Bologna (avv.ti Turazza, Gherardi, Guidoboni) c. Commissariato G.I. (avv.ti Marinangeli, Urbani, Amorth).

Locazione - Alienazione della cosa locata - Patto in deroga alla regola legale della surrogazione dell'acquirente, al momento dell'acquisto, nei diritti e nelle obbligazioni derivanti dal contratto di locazione - Ammissibilità - Legittimazione dell'alienante in proprio e non quale mandatario dell'acquirente a sperimentare le azioni nascenti dal rapporto locatizio.

(c.c., art. 1602).

Concessioni amministrative - Locazioni poste in essere da un ente pubblico - Differenze.

(c.c., artt. 822 e segg., 1571 e segg.).

La norma contenuta nell'art. 1602 *c.c. ha la precipua funzione di regolare i rapporti tra venditore ed acquirente della cosa locata. Essa ha carattere dispositivo, epperò le parti contraenti ben possono convenire che il rapporto locatizio continui a svolgersi nei confronti dell'alienante, al quale può essere temporaneamente conservata la qualità di locatore con la conseguente legittimazione in proprio e non quale mandatario dell'acquirente a sperimentare tutte le azioni derivanti dal rapporto locatizio, compresa quella diretta ad ottenere il rilascio dell'immobile per finita locazione* (1).

Mentre nella concessione l'ente pubblico agisce quale titolare di un potere di supremazia, emettendo il relativo atto amministrativo, nello stipulare la locazione esso agisce, invece, nella stessa veste di un privato, in posizione paritetica rispetto alla controparte. Oggetto della concessione in uso è di regola un bene demaniale, mentre oggetto della locazione è sempre e soltanto il godimento di un bene patrimoniale. Il corrispettivo o canone della concessione è costituito da un'obbligazione pecuniaria a carattere pubblicistico, che ha sostanzialmente natura di tassa, anche se genericamente designato come « provento del pubblico demanio »; viceversa, nella locazione, il corrispettivo è costituito dall'obbligazione privatistica di pagare un determinato canone locatizio (2).

---

(1) Conf. Cass., 8 marzo 1960, n. 441, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1960, 169; v. anche Cass., 8 febbraio 1964, n. 297, *Foro it.*, Mass., 1964, 72.

(2) V. Cass., 12 giugno 1963, n. 1575, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1963, 744 (ove riferimenti); 5 luglio 1962, n. 1718, *ivi*, 1962, 852 (importante massima *sub* 1); 6 aprile 1961, n. 732, *ivi*, 1961, 304. A parte l'affermazione che anche i beni del patrimonio indisponibile possono « formare oggetto di negozi di diritto privato, quando si verichino determinati presupposti, nei modi stabiliti nelle norme che li

(*Omissis*). — Con il primo motivo il ricorrente Comune denunzia la violazione dei principi generali in tema di trasferimento delle azioni spettanti al locatore nei confronti del conduttore nel caso di alienazione dell'immobile locato.

Più particolarmente sostiene: *a*) che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte d'Appello, il Commissariato, che aveva venduto l'immobile locato, difettava di legittimazione attiva, perché il rapporto iniziale tra locatore, proprietario e conduttore subisce, per effetto dell'alienazione della cosa locata, una modificazione soggettiva, trasferendosi nella sua titolarità all'acquirente, salvo che questi non abbia voluto conservare al venditore il diritto a permanere nel godimento dell'immobile e a mantenere per proprio conto ed interesse la titolarità del rapporto con il terzo conduttore; *b*) che del pari erroneamente la Corte d'Appello ha ritenuto che il patto 6° del contratto di vendita esaurisse la sua efficacia tra i contraenti, mentre invece costituiva una chiara conferma del fatto che costoro erano consapevoli della necessità che qualunque azione contro il conduttore dovesse essere proposta dall'acquirente; per cui il consenso prestato al venditore ad agire per il rilascio dell'immobile locato poneva in essere una sostituzione processuale in ipotesi non consentita dalla legge.

Il motivo è infondato, anche se la motivazione dell'impugnata sentenza va sulla questione opportunatamente rettificata. Occorre, infatti, rilevare che, secondo la tesi seguita dalla prevalente giurisprudenza e dottrina, data la natura personale e obbligatoria della locazione, che non presuppone quindi necessariamente nel locatore la qualità di proprietario della cosa locata, anche chi non rivesta più tale qualità, ma abbia comunque legittimamente conservato a qualsiasi titolo la dispo-

---

riguardano (art. 828 c.c.) » (cfr. anche Cass., Sez. Un., 24 maggio 1956, n. 1758, *Foro pad.*, 1956, I, 982, con nota critica del Bernardini; *contra*, invece, l'importante sentenza delle Sez. Un., 4 ottobre 1955, n. 2790, *id.*, 1955, I, 1114, in part. 1115), la sentenza in rassegna accoglie importanti principi, formulati nella massima surriferita, mostrando di intendere l'esatta struttura e la natura dell'atto di concessione d'uso di beni demaniali. Se manca, nella sentenza, il riconoscimento, ben auspicabile, della fondamentale unità funzionale della più ampia categoria dei beni pubblici, in contrapposto ai beni meramente patrimoniali (art. 1 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; Sandulli, *Beni pubblici, Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959, 277 e segg.), vi si avverte, tuttavia, l'essenziale autoritatività ed unilateralità della concessione, negozio di diritto pubblico, in contrapposto con la locazione, contratto di diritto privato; la sentenza, inoltre, non manca di sottolineare — e ciò molto opportunamente — la fondamentale diversità di natura e, quindi, di regime giuridico del canone delle concessioni rispetto a quello di locazione: su tutti questi concetti si veda: Carusi, *In tema di concessioni d'uso di beni pubblici*, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1066 e segg.; Id., *Inapplicabilità alle concessioni di beni pubblici del blocco dei canoni delle locazioni e degli affitti privati, ivi*, 1965, I, 321 e segg. (ove anche riferimenti di legislazione, dottrina e giurisprudenza).

nibilità della cosa locata, può continuare a svolgere i rapporti relativi alla locazione, purché lo faccia senza pregiudizio dei diritti del nuovo proprietario. Ciò non contrasta con il disposto dell'art. 1602 c.c., il quale stabilisce il subentro dell'acquirente dal momento dell'acquisto nei diritti e nelle obbligazioni derivanti dal contratto di locazione, quando questa sia opponibile allo stesso ai sensi dei precedenti artt. 1599 e 1600 c.c. Infatti, mentre queste due ultime disposizioni sono dettate nell'esclusivo interesse del conduttore, la norma contenuta nell'art. 1602 è invece sancita nel precipuo interesse di regolare i rapporti tra venditore e acquirente della cosa locata. Essa ha evidentemente carattere dispositivo; per cui le parti contraenti ben possono invece convenire che il rapporto locatizio continui a svolgersi nei confronti dell'alienante, al quale può essere temporaneamente conservata la qualità di locatore, e resta quindi legittimato in proprio, e non quale mandatario dell'acquirente, a sperimentare tutte le azioni derivanti dal rapporto locatizio, compresa quella diretta ad ottenere il rilascio dell'immobile per finita locazione.

Il che appunto si verifica nella specie, in quanto con il patto 6° del contratto di vendita il compratore cardinale Lercaro conservava al venditore Commissariato della Gioventù Italiana la titolarità del rapporto locatizio, affinché questi ottenesse dal conduttore Comune di Bologna il rilascio dell'immobile, per poter adempiere a sua volta all'obbligo che gli competeva di effettuare la consegna all'acquirente. Non sussiste quindi il denunziato difetto di legittimazione attiva.

Del pari infondato è il secondo motivo, con il quale il ricorrente Comune denuncia la violazione dei principi generali in materia di distinzione tra rapporto di concessione amministrativa in uso e locazione, nonché violazione degli artt. 657 e segg. c.p.c., sostenendo che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte d'Appello, il rapporto posto in essere con la scrittura 21 aprile 1950 avrebbe natura di concessione in uso e non di locazione, sia per la veste del proprietario locatore, sia per la natura dei beni destinati a soddisfare un interesse pubblico; per cui non era ammissibile la procedura di sfratto. È noto, in proposito, quali siano le differenze fondamentali tra la concessione avente per oggetto l'uso di un bene pubblico e la locazione. Mentre, infatti, nella concessione l'ente pubblico agisce quale titolare di un potere di supremazia, emettendo il relativo atto amministrativo, nello stipulare invece la locazione agisce nella stessa veste di un qualsiasi privato, in posizione paritetica con lo stesso; nel rapporto di concessione in uso, salvo casi eccezionali, che nella specie non ricorrono, oggetto è l'uso di un bene demaniale, nella locazione oggetto è sempre e soltanto il godimento di un bene patrimoniale; nella concessione il corrispettivo è costituito da una obbligazione pecuniaria a carattere pubblicistico (canone della concessione), che ha sostanzialmente natura di tassa, anche se generica-

mente classificato nelle leggi in materia quale « provento del pubblico demanio », nella locazione il corrispettivo è costituito dall'obbligazione privatistica di pagare un determinato canone locatizio. Non hanno invece alcuna rilevanza i presunti caratteri distintivi, ai quali accenna il ricorrente. Non la qualità del soggetto che dà il godimento del bene, potendo un ente pubblico agire sia nell'ambito del diritto pubblico, effettuando delle concessioni, sia nell'ambito del diritto privato, stipulando contratti di locazione. Né ha rilevanza il fatto che i beni in questione erano naturalmente diretti a soddisfare un interesse pubblico, potendo anche i beni del patrimonio indisponibile, normalmente diretti a soddisfare un pubblico servizio (art. 826 c.c.), formare oggetto di negozi di diritto privato, quando si verifichino determinati presupposti, nei modi stabiliti nelle norme che li riguardano (art. 828 c.c.). Il che si verificava appunto nel caso in esame, in quanto la colonia marina aveva da tempo di fatto perduta la sua concreta destinazione ad un pubblico servizio per la realizzazione delle finalità proprie del Commissariato della Gioventù Italiana, essendo ormai da vari anni detenuta dal Comune di Bologna.

In applicazione di tali principi è evidente che il negozio *de quo*, come esattamente ritenuto dalla Corte d'Appello, aveva carattere di locazione, sia perché il Commissariato della Gioventù Italiana, nel dare il godimento della colonia marina al Comune di Bologna, non agì in una posizione di supremazia, non avendo emesso alcun atto amministrativo di concessione, ma in una posizione paritetica, come qualsiasi contraente privato; sia perché oggetto del contratto fu il godimento di un bene patrimoniale; sia, infine, perché il corrispettivo pattuito non costituiva una tassa, ma una semplice obbligazione privatistica di pagare un canone mensile in danaro.

Pertanto il ricorso va rigettato e il ricorrente Comune va condannato alla perdita del deposito (art. 381 c.p.c.) e, quale soccombente, a pagare al Commissariato le spese del giudizio di Cassazione (artt. 385 e 91 c.p.c.). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 giugno 1965, n. 1257 - *Pres.* Lonardo - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Nisi (avv.ti Lopes e Fernandez) c. Assessorato ai LL.PP. della Regione Siciliana (avv. Stato Coronas).

Procedimento civile - Decisione della causa - Questione di giurisdizione - Carattere necessariamente preliminare - Precedenza della sola questione riguardante la regolare costituzione del rapporto processuale.

(c.p.c., artt. 37, 187, 276).

Competenza e giurisdizione - Espropriazione per p.u. - Esecuzione dell'opera - Relitti - Omessa retrocessione - Domanda di risarcimento dei danni - Mancanza della previa dichiarazione di inservibilità dei relitti - Difetto di giurisdizione.
(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 60 e 61).

Competenza e giurisdizione - Espropriazione per p.u. - Espropriazione di beni non necessari all'esecuzione dell'opera pubblica - Comportamento illegittimo della p.a. - Domanda di risarcimento dei danni - Giurisdizione ordinaria - Sussiste.

Procedimento civile - Domande nuove - Divieto - Ipotesi.
(c.p.c., artt. 184, 190 e 345).

Procedimento civile - Domande - Interpretazione - Apprezzamento incensurabile del giudice di merito.
(c.p.c., art. 360).

Procedimento civile - Conclusioni - Formulazione specifica - Effetti.
(c.p.c., art. 189).

Appello - Riesame dei punti della sentenza oggetto di censure implicite o connessi con quelli impugnati - Ammissibilità.
(c.p.c., artt. 112, 342).

Cassazione - Ricorso - Interesse - Fattispecie.
(c.p.c., art. 100).

La questione di giurisdizione ha sempre e necessariamente carattere preliminare rispetto ad ogni altra questione di rito o di merito, ad eccezione di quella riguardante la regolare costituzione del rapporto processuale (1).

L'insussistenza di un diritto subiettivo alla retrocessione delle porzioni degli immobili espropriati sopravanzati all'esecuzione dell'opera pubblica, prima della emanazione del decreto di cui all'art. 61 *della legge sulla espropriazione per p.u., comporta il difetto di giurisdizione*

---

(1) In senso conforme: Cass., 10 dicembre 1957, n. 4624; 8 febbraio 1958, n. 406; 28 febbraio 1958, n. 599; 20 ottobre 1962, n. 3051, *Foro it.*, Mass., 1957, 938; 1958, 77; 1958, 116; 1962, 855. Per i rapporti tra questione di giurisdizione e questione di costituzionalità cfr. Cass., 28 aprile 1963, n. 1017, in questa *Rassegna*, 1964, I, 683 e segg., con nota di richiami.

In dottrina, sul problema dell'ordine che deve essere seguito nell'esame delle questioni da decidere, v. Chicco, *Questioni di precedenza e precedenza di questioni*, *Foro it.*, 1955, IV, 96.

anche in ordine alla domanda di risarcimento dei danni per la mancata retrocessione (2).

Rientra nella giurisdizione ordinaria la domanda con la quale l'espropriato chiede il risarcimento dei danni non per la mancata retrocessione, ma per avere la p.a., per negligenza, imprudenza ed imperizia, espropriato una superficie maggiore di quella necessaria per l'esecuzione dell'opera di pubblica utilità (3).

Non possono essere proposte domande nuove nel giudizio di primo grado per la prima volta con la comparsa conclusionale o in appello (4).

---

(2) Le Sezioni Unite ribadiscono ancora una volta che per la proponibilità dell'azione di risarcimento dei danni nei confronti della p.a. occorre la lesione di un diritto soggettivo: in arg. cfr. FOLIGNO, *La pretesa responsabilità della P.A. per la lesione di interessi legittimi*, in questa *Rassegna*, 1963, 1 e segg.; nonché Cass., 25 luglio 1964, n. 2064, *ivi*, 1964, I, 861 e segg., con nota di richiami.

La massima fa corretta applicazione del principio, costantemente affermato dalla giurisprudenza, che in tema di retrocessione parziale non sussiste un diritto soggettivo alla retrocessione e manca quindi la giurisdizione del giudice ordinario, prima della dichiarazione amministrativa di inservibilità dei relitti: in arg. cfr., da ultimo, Cass., 15 ottobre 1964, n. 2590, in questa *Rassegna*, 1964, I, 899 e segg., con nota di richiami.

(3) L'affermazione, apodittica e incidentale, contenuta nella sentenza, della giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla domanda di risarcimento dei danni per l'asserito esproprio di una superficie maggiore di quella occorrente alla esecuzione dell'opera pubblica, non può essere condivisa. Infatti la domanda non contesta il potere di esproprio ma l'esercizio del potere stesso; manca, a seguito della dichiarazione di p.u., un diritto soggettivo del quale possa affermarsi la lesione; ed infine l'accertamento della necessità dei beni espropriati all'esecuzione dell'opera pubblica involge un giudizio tecnico discrezionale, che, similmente a quello che involge l'accertamento del rapporto di utilità tra i relitti e l'opera pubblica compiuta (Cass., 15 ottobre 1964, n. 2590, dianzi citata), esclude la possibilità di un sindacato giudiziario: nel senso che sia insindacabile nel merito la valutazione fatta dall'Amministrazione circa l'estensione da dare ad una espropriazione, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 17 marzo 1950, n. 152, *Relazione dell'Avvocatura dello Stato per gli anni* 1942-1950, II, 164.

(4) La massima applica correttamente il disposto degli artt. 190, secondo comma, e 345 c.p.c. Invero, le comparse conclusionali devono avere carattere esclusivamente illustrativo delle conclusioni già fissate dinanzi all'istruttore, con la conseguenza che quelle conclusioni non possono essere modificate e che il giudice non può prendere in esame conclusioni difformi, senza violare una norma che tende a garantire la regolarità del contraddittorio. In arg. cfr., per tutte, Cass., 12 ottobre 1956, n. 3558, *Giur. it.*, 1957, I, 1, 1158; 28 gennaio 1957, n. 299; 12 ottobre 1957, n. 3790, *Foro it.*, Mass., 1957, 60 e 745; Sez. Un., 1° giugno 1964, n. 1356, in questa *Rassegna*, 1964, I, 721 (*sub* 3), con nota di richiami.

Parimenti nel giudizio di appello non possono essere proposte domande nuove: cfr. Cass., Sez. Un., 23 aprile 1964, n. 992, in questa *Rassegna*, 1964, I, 682 (*sub* 3). La giurisprudenza ha anche affermato che non può essere riproposta in appello una domanda irritualmente proposta in primo grado: Cass., 7 novembre 1958, n. 3650, *Foro it.*, Mass., 1958, 755. Ed è stata considerata inammissibile, come nuova, la domanda che, essendo stata proposta in primo grado, sia stata poi rinunziata espressamente o implicitamente, perché non riprodotta nelle conclu-

Incombe al giudice di merito — con apprezzamento incensurabile — il compito di interpretare, nella loro esatta portata, le deduzioni e le conclusioni delle parti (5).

La precisazione delle conclusioni, prescritta dall'art. 189 *c.p.c., ha lo scopo di fissare definitivamente la volontà delle parti in rapporto all'obietto della lite; pertanto, mentre in caso di generico richiamo alle precedenti difese, il giudice deve tener conto di tutte indistintamente le richieste, che siano state in precedenza formulate, poiché quel generico richiamo lascia presumere che la parte abbia inteso mantenerle ferme, diversamente è da dirsi, quando, in quell'udienza, la parte abbia specificato le proprie domande ed istanze, perché in questa seconda ipotesi legittimamente il giudice prende in considerazione soltanto le domande espressamente formulate, dovendosi ritenere implicitamente rinunciate tutte le altre non riproposte* (6).

Il giudice di appello si mantiene nei limiti dei suoi poteri, quando porta il suo esame sui punti della sentenza, che hanno costituito oggetto di censura esplicita o implicita o siano con quelli impugnati necessariamente connessi (7).

Il giudice di appello, che, in parziale accoglimento del gravame, in luogo della pronuncia negativa della giurisdizione, dichiari solo irritualmente proposta una domanda, non danneggia, ma al contrario reca vantaggio alla parte, che, quindi, non ha interesse all'impugnativa per cassazione (8).

---

sioni definitive (App. Cagliari, 27 giugno 1959 e 9 maggio 1959, *Rass. giur. sarda,* 1959, 775 e 389). Per l'ammissibilità anche in sede di precisazione delle conclusioni di richieste dell'attore contro l'interventore in causa *jussu judicis,* purché contenute nei limiti della domanda originaria, v. Cass., Sez. Un., 20 gennaio 1964, n. 128, in questa *Rassegna,* 1964, I, 698 (*sub* 2).

(5) Giurisprudenza costante. Cfr. Cass., 7 dicembre 1962, n. 3299; 15 giugno 1963, n. 1607; 26 giugno 1964, n. 1693, *Foro it.,* Mass., 1962, 922; 1963, 470; 1964, 442.

(6) In senso conforme, cfr., per tutte, Cass., 18 aprile 1962, n. 766; 20 agosto 1962, n. 2603; 15 giugno 1964, n. 1522; 22 luglio 1964, n. 1956, *Foro it.,* Mass., 1962, 231 e 743; 1964, 396 e 507.

(7) La massima fa corretta applicazione dei principi, richiamandosi ai poteri del giudice d'appello e ripudiando la formula del divieto di *reformatio in peius,* adottata in altre occasioni (cfr. Cass., 22 febbraio 1947, n. 242, *Foro it.,* 1947, I, 743) e mutuata dalla procedura penale.

(8) Massima di indubbia esattezza. L'interesse all'impugnativa, che è specificazione del più generale interesse ad agire (art. 100 c.p.c.), deve essere apprezzato in relazione all'utilità giuridica che dall'eventuale accoglimento del gravame potrebbe derivare al proponente. Perciò, tale utilità non sussiste — e manca quindi l'interesse al gravame — quando la pronunzia sia, come nel caso, più vantaggiosa per la parte: cfr. Cass., 13 giugno 1958, n. 1997 e 18 giugno 1959, n. 1909, *Foro it.,* Mass., 1958, 403; 1959, 357.

In dottrina v., da ultimo, ATTARDI, *L'interesse ad agire,* Padova, 287 e segg., 1958.

A. FRENI

(*Omissis*). — Preliminare è l'esame del ricorso incidentale dell'Assessorato ai LL.PP. della Regione Siciliana, perché con esso si solleva una questione di difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. Si duole il ricorrente incidentale che la Corte d'Appello, dichiarando l'inammissibilità della domanda di risarcimento danni (perché proposta, o, meglio, riproposta dopo averla abbandonata, nella comparsa conclusionale) abbia implicitamente riconosciuto la propria competenza. E posto che la domanda di retrocessione era già stata ritenuta improponibile per mancanza del provvedimento di cui all'art. 61 della legge di espropriazione 25 giugno 1865, n. 2359, il ricorrente incidentale lamenta che non sia stata confermata la declaratoria di difetto di giurisdizione, che il Tribunale aveva riferito anche alla domanda di ristoro sul riflesso che, come quella di retrocessione, si basava sull'accertamento di un diritto subiettivo, che non era mai sorto.

Le censure, così formulate, sarebbero fondate, se non partissero da una errata prospettazione della fattispecie concreta. Effettivamente la questione di giurisdizione ha sempre e necessariamente carattere preliminare rispetto ad ogni altra questione di rito o di merito, ad eccezione di quella riguardante la regolare costituzione del rapporto processuale (Cass., Sez. Un., 20 ottobre 1962, n. 305), per cui il giudice, prima di dichiarare improponibile una domanda, deve riconoscere la propria giurisdizione; ed ove questa venga contestata deve dire se la contestazione abbia oppur no fondamento. Del pari è esatto che il negativo accertamento del diritto subiettivo alla retrocessione parziale, per mancata emanazione del decreto di cui all'art. 61 legge espropriazione, comporta il difetto di giudisdizione anche in ordine alla domanda di risarcimento danni causati dalla non operata retrocessione, perché, come già è stato ritenuto da questo Supremo Collegio, la posizione dell'espropriato, in attesa della dichiarazione d'inservibilità del bene a quella determinata opera pubblica, non può essere configurata oltre i termini dell'aspettativa e l'adempimento è disposto da una norma di azione, la cui inosservanza non può costituire base per una domanda di risarcimento dei danni (Cass., 9 ottobre 1963, n. 2679). Senonché, la Nisi (che con scrittura difensiva 14 marzo 1960 aveva chiesto il risarcimento danni « per mancata retrocessione della parte di terreno non utilizzata nell'opera prevista ») nell'atto di appello sostenne che la domanda di risarcimento danni non era fondata sulla non operata retrocessione, bensì nell'illegittimo comportamento della P.A., che, per negligenza, imprudenza e imperizia, aveva espropriato 16.000 mq. di terreno per l'esecuzione di un'opera, per la quale erano sufficienti 12.000. A prescindere se l'azione aquiliana, così formulata, era stata veramente proposta in primo grado con la comparsa conclusionale, oppure fu proposta, per la prima volta, nell'atto di appello, la domanda di risarcimento danni *ex* art. 2043 c.c. appartiene sicuramente alla com-

petenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, trattandosi di materia nella quale si fa questione di un diritto soggettivo, ma è stata proposta irritualmente o perché formulata per la prima volta con la comparsa conclusionale (art. 190, secondo comma, c.p.c.) o perché proposta per la prima volta in appello (art. 345 c.p.c.).

Il ricorso incidentale va, pertanto, rigettato.

La reiezione del ricorso incidentale rende più agevole l'esame di quello principale. Con il primo motivo la ricorrente denuncia violazione degli artt. 189, 190 e 360, n. 3 e 5, c.p.c. ed afferma che la difformità tra le generiche conclusioni dell'ultima udienza e quelle riportate nella comparsa conclusionale non poteva essere rilevata d'ufficio, in quanto costituiva una mera irregolarità, per di più sanata dal comportamento processuale del convenuto, che si era occupato della domanda di risarcimento. Non era neppure ipotizzabile la rinuncia alla domanda di risarcimento, dal momento che l'interesse a richiedere la retrocessione era venuto meno a seguito della utilizzazione, da parte dell'Assessorato, del relitto chiesto in citazione.

La censura non ha fondamento. Al giudice di merito incombe il compito di interpretare, nella loro esatta portata, le conclusioni e le deduzioni delle parti (Cass., 26 giugno 1964, n. 1693) e nulla impedisce che il giudice, malgrado un'omissione materiale o una imprecisione di terminologia, si convinca che la parte abbia inteso insistere in una conclusione apparentemente abbandonata; ma, nel caso di specie, il giudice di merito ha, con diffusa motivazione, dimostrato che all'udienza di precisazione delle conclusioni (che, ovviamente, è quella in cui le conclusioni vengono effettivamente precisate e non quella precedentemente fissata per tale incombenza, cui seguì, però, un rinvio) il procuratore dell'attrice aveva insistito specificamente su quelle formulate in citazione, omettendo il richiamo a conclusioni adottate con successivi atti del giudizio e da questo comportamento ha tratto il convincimento di una rinuncia implicita ad ogni altra richiesta. Trattasi di un apprezzamento incensurabile in questa sede, perché, come si è accennato, la interpretazione del contenuto della domanda e della attività processuale delle parti costituisce un apprezzamento di merito (Cass., 15 giugno 1963, n. 1617; 7 dicembre 1962, n. 3299); ma la Corte di merito ne ha tratto anche un principio, conforme alla giurisprudenza di questo Supremo Collegio. Invero, « la precisazione delle conclusioni, prescritte dall'art. 189 c.p.c., ha lo scopo di fissare definitivamente la volontà delle parti in rapporto all'obietto della lite; pertanto, mentre in caso di generico richiamo alle precedenti difese, il giudice deve tener conto di tutte indistintamente le richieste che siano state in precedenza formulate, poiché quel generico richiamo lascia presumere che la parte abbia inteso mantenerle ferme, diversamente è a dirsi quando, in quel-

l'udienza, la parte abbia ben specificato le proprie domande ed istanze, perché, in questa seconda ipotesi, legittimamente il giudice prende in considerazione soltanto le domande espressamente formulate, dovendosi ritenere implicitamente rinunciate tutte le altre non riproposte (Cass., 22 luglio 1964, n. 1956; 15 giugno 1964, n. 1522; 20 agosto 1962, n. 2603; 18 aprile 1962, n. 766).

Con il secondo e terzo motivo, che si esaminano congiuntamente, perché contengono, in sostanza, un'unica censura, la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 189, 324, 329, 342 e 360, n. 5, c.p.c. e assume che la pronuncia di inammissibilità emanata dalla Corte di merito costituisce una *reformatio in peius* rispetto alla declaratoria di difetto di giurisdizione e che l'esame della questione sulla ammissimilità era invece preclusa dal giudicato formatosi in tale capo per mancata impugnazione del convenuto.

La censura, così formulata, muove da un evidente equivoco ed è persino dubbio che la ricorrente abbia interesse a proporla. Il Tribunale, poiché in primo grado la domanda di danni era stata avanzata « per mancata retrocessione della parte di terreno non utilizzata nell'opera prevista », dichiarò il difetto di giurisdizione dell'a.g.o., sia in ordine a quella di retrocessione che a quella di risarcimento danni, negando quindi l'esistenza di un diritto soggettivo a favore della Nisi. La Corte d'Appello ha accolto parzialmente il gravame della Nisi e, in luogo di una pronuncia negativa sulla giurisdizione, ha dichiarato irritualmente proposta la domanda della Nisi, facendo, a favore di questa, espressa salvezza dell'azione aquiliana, da proporsi nelle forme e nei modi prescritti dal codice di rito. In tale situazione può dirsi, senza necessità di far ricorso a formule valide per il processo penale, che il giudice d'appello si mantiene nei limiti dei suoi poteri, quando porta il suo esame sui punti della sentenza che hanno costituito oggetto di censura esplicita o implicita o siano con quelli impugnati necessariamente connessi. La Corte di Palermo, investita del riesame della domanda di risarcimento dei danni, in ordine alla quale era stato dichiarato il difetto di giurisdizione, ha rilevato che tale domanda, dapprima abbandonata, era stata poi riproposta con comparsa conclusionale, e ne ha pronunciato l'irritualità, com'era nei suoi poteri, perché il giudice non può prendere in esame, senza violare il principio del contraddittorio fra le parti, conclusioni contenute in comparsa conclusionale che siano difformi da quelle formulate dinanzi all'istruttore all'udienza di rimessione al Collegio. Quando poi il giudice di merito, nel rilevare tale irritualità, non danneggia, ma, al contrario, reca vantaggio ad una parte, non può questa dolersi con una impugnazione e, in particolare, con ricorso per Cassazione, perché l'esercizio del diritto di impugnazione deriva dalla esistenza di un interesse giuridicamente apprezzabile, il quale è dato dal concreto pregiudizio che, da una pronuncia, possa derivare alla parte.

Con ciò perde ogni interesse l'esame della censura relativa ad un preteso giudicato, comunque insussistente, dato che la pronuncia di primo grado era stata impugnata dalla Nisi e che l'Assessorato, pienamente vittorioso, non aveva l'onere di proporre impugnazione incidentale, essendo sufficiente l'espresso richiamo delle eccezioni e delle deduzioni da esso avanzate in prime cure. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 luglio 1965, n. 1497 - *Pres.* Vistoso - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Trotta (conf.) - Ministero Agricoltura e Foreste e Sezione speciale per la riforma fondiaria presso l'O.N.C. (avv. Stato Savarese) c. Cosimini (avv.ti Doria, Turco).

Procedimento civile - Questione di legittimità costituzionale - Ordinanza del giudice «a quo» di trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale - Natura ed effetti.

(l. 11 marzo 1953, n. 87, artt. 23, 24).

Appello - Estinzione del procedimento - Provvedimenti modificativi della sentenza impugnata che ne impediscono il passaggio in giudicato - Nozione.

(c.p.c., art. 338).

Corte Costituzionale - Giudizi incidentali di legittimità costituzionale - Pronunce della Corte - Natura ed effetti nel processo principale - Efficacia nel processo d'appello - Modificazione degli effetti della sentenza impugnata che la stessa questione abbia diversamente deciso «incidenter tantum» sotto il vigore della VII disp. trans. della Costituzione - Sussiste.

(Cost., art. 134; l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, art. 1; l. 11 marzo 1953, n. 87, artt. 23, comma secondo, 29; c.p.c., art. 338).

Il provvedimento con cui il giudice, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale di una disposizione di legge o di un atto avente forza di legge, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, sospendendo il giudizio in corso, anche se erroneamente adottato sotto forma di sentenza, ha natura di ordinanza, poiché non definisce il giudizio, né una questione del giudizio e non attribuisce o nega ad alcuna delle parti un bene della vita, ma solo determina una situazione processuale, che non è fine a se stessa, ma è strumentale rispetto alla decisione della causa (1).

---

(1) Cfr. Cass., 6 febbraio 1959, n. 374, *Foro it.*, 1959, I, 352; 12 giugno 1958, n. 1956, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1958, 702; ma si vedano, comunque, Corte Cost.,

Allorquando l'art. 338 *c.p.c. statuisce che l'estinzione del procedimento d'appello (o di revocazione, nei casi previsti dai numeri* 4 *e* 5 *dell'art.* 395) *fa passare in giudicato la sentenza impugnata « salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinto », esso esige provvedimenti modificativi, che non abbiano contenuto meramente ordinatorio, come l'ordinanza di cui all'art.* 23 *della legge n.* 87 *del* 1953, *ma incidano sulla sentenza di primo grado, operando una sostituzione parziale della pronuncia, ossia modificandola su qualche capo autonomo della lite* (2).

La pronuncia della Corte Costituzionale opera nel giudizio a quo *come una pronuncia giurisdizionale e vincola il giudice principale con l'efficacia di un giudicato. Essa viene a costituire parte integrante del processo principale, è dentro di esso e, per la forza vincolante che le è impressa dalla legge, qualora intervenga nel corso del giudizio di*

---

9 aprile 1963, n. 40, *Giur. cost.*, 1963, 146 e segg. e 20 dicembre 1962, n. 109, *id.*, 1962, 1464 e segg.

(2) In tema si veda Cass., 8 aprile 1952, n. 946, *Giur. it.*, 1953, I, 1, 61 e segg., segnatamente, 63, in motivazione, con nota sfavorevole del GIUDICEANDREA; si veda anche in questa *Rassegna*, 1964, I, 520, nota 2.

(3) La sentenza cassata leggesi in questa *Rassegna*, 1964, I, 519 e segg., con nota critica del CARUSI. In senso conforme alla sentenza ora in rassegna v. Cass., Sez. Un., 22 gennaio 1958, n. 147, *Giust. civ.*, 1958, I, 1093 e segg., con nota di riferimenti; 18 aprile 1962, n. 770, *id.*, 1962, III, 251 e segg., in part. 253; Cass., 9 ottobre 1963, n. 2683, in questa *Rassegna*, 1964, I, 84 (in part. 93: « la pronuncia opera nel giudizio *a quo* come una decisione giurisdizionale e quindi vincola il giudice con l'efficacia di un giudicato: questo effetto si produce sia per le pronunce di accoglimento, sia per quelle di rigetto »).

(1-3) Il giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Con la perspicua sentenza in rassegna può dirsi ormai consolidata, sul tema, la giurisprudenza della Suprema Corte regolatrice, che, prendendo le mosse dai concetti svolti nella nota ordinanza 23 giugno 1956 delle Sezioni Unite (*Giust. civ.*, 1956, CXXI) e condividendo l'orientamento esegetico di autorevole dottrina, specie processualistica, ha riconosciuto la stretta interdipendenza funzionale, corrente, *de jure condito*, fra processo costituzionale e processo incidentato ed ha affermato che il dato funzionale, costante e necessario della pronunzia della Corte sulle questioni di legittimità costituzionale, sollevate « nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale » (art. 23 l. 11 marzo 1953, n. 87), è quello di operare nel giudizio *a quo* « come una decisione giurisdizionale », ossia vincolando il giudice e le parti « con l'efficacia di un giudicato ».

In tal modo, sembrano definitivamente dissipati quei dubbi e quegli equivoci interpretativi di qualche giudice di merito, che, anche alimentati da suggestive, quanto aprioristiche dottrine, scarsamente aderenti ai dati del diritto positivo, non hanno mancato di dar vita, come dimostra il caso di specie, ad appassionanti dibattiti giudiziari. Vero è che in sede dottrinale una nuova, qualificata opinione è stata di recente formulata, a contestare la funzione giurisdizionale della Corte. Si è affermato, così, che la pronuncia di rigetto della medesima « come tale, nessun effetto diretto

appello, modifica sostanzialmente gli effetti della sentenza impugnata, che la stessa questione abbia diversamente decisa incidenter tantum *in virtù dei poteri temporaneamente riconosciuti al giudice ordinario dalla VII disp. trans. della Costituzione (più specificamente, ove la sentenza della Corte Costituzionale sostituisca alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di un decreto presidenziale di approvazione del piano particolareggiato di espropriazione fondiaria « per violazione dei limiti della delegazione concessa in materia dal potere legislativo » la dichiarazione, diametralmente opposta, che il detto decreto non è viziato da eccesso di potere legislativo ai sensi dell'art.* 76 *della Costituzione, essa, intervenendo nel processo d'appello, modifica sostanzialmente la sentenza impugnata, che conteneva la prima della due declaratorie, impedendone il passaggio in cosa giudicata ai sensi e per gli effetti dell'art.* 338 *c.p.c.)* (3).

---

produce nel giudizio dinnanzi al giudice *a quo*, fra le parti e nemmeno nei confronti del giudice, il quale semplicemente dovrà, come per l'innanzi, continuare ad applicare le leggi in vigore » (BALLADORE-PALLIERI, *Effetti e natura delle sentenze della Corte Costituzionale, Riv. dir. proc.*, 1965, 163). Secondo questa tesi, la Corte Costituzionale non avrebbe ricevuto dalla legge alcun potere di decidere, ma solo di accertare la illegittimità costituzionale di una data norma, dal che conseguirebbero determinati effetti *ipso jure*. Non si avrebbe, però, l'emanazione di un parere, ma « di un vero e proprio atto di accertamento, produttivo degli effetti propri di tali atti e ben diversi sia da quelli del parere sia da quelli della decisione del giudice » (Aut., *op. cit.*, 167). Tutto l'istituto farebbe perno, pertanto, sull'art. 136 Cost., a mente del quale non la sola efficacia, ma la stessa validità della legge verrebbe meno dopo la pubblicazione della sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale, con la conseguente, necessaria reviviscenza delle norme rimaste abrogate dalla legge ora dichiarata incostituzionale (Aut., *op., loc. cit.*). Già la singolarità di questo risultato vale a rendere scettici sulla accettabilità delle premesse. Quando, poi, quella tesi afferma che presupposto dell'art. 136 Cost. è l'accertamento della stessa invalidità della legge e precisa essere « inconcepibile un atto il quale sia illegittimo, la cui illegittimità sia stata accertata nel modo dovuto e il quale continui ad essere valido » (Aut., *op. cit.*, 167), deve replicarsi che proprio il non equivoco dettato dall'art. 136 Cost. dimostra che il sindacato della Corte può sfociare non solo dentro, ma anche fuori del processo incidentato, in una mera declaratoria di illegittimità di *norme* e non di atti.

Secondo il sistema, il valore di tale declaratoria, come decisione della questione di costituzionalità in funzione del processo *a quo*, è quello di una pronuncia circa l'inapplicabilità della norma incostituzionale ritenuta rilevante per la decisione del caso concreto. Tale declaratoria costituirà, poi, il dato fondamentale perché, *ope constitutionis*, si verifichi l'inefficacia della norma medesima *erga omnes*. Come si vede, il legislatore costituzionale si è ben guardato dal creare addirittura una giurisdizione di annullamento degli atti del Parlamento come tali e sarebbe arbitrario argomentare dalla illegittimità e dalla inefficacia delle norme la invalidità degli stessi atti legislativi (più diffusamente, sul punto, v. nostro scritto: *Gli effetti delle pronunzie della Corte Costituzionale* ecc., in *La Corte Costituzionale* (Raccolta di studi), Supplemento di questa *Rassegna*, 1957, 228 e segg.).

(*Omissis*). — Ragioni di ordine logico impongono di esaminare, con precedenza, i motivi terzo e quarto del ricorso del Ministero dell'Agricoltura e Foreste e della Sezione speciale riforma fondiaria dell'O.N.C. in Campania. Con il terzo motivo i ricorrenti denunciano violazione dell'art. 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, dell'art. 23 l. 11 marzo 1953 n. 87, in relazione alla VII disp. trans. della Costituzione, e falsa applicazione dell'art. 310 c.p.c., in relazione all'art. 360, nn. 1 e 3, c.p.c. Si assume, con tale censura, che l'ordinanza di rinvio alla Corte Costituzionale, emessa dal giudice d'appello, significando il difetto, nel giudice ordinario, del potere di risolvere la questione di legittimità costituzionale, ha, sostanzialmente, contenuto di una sentenza, che pone nel nulla la sentenza di primo grado per la parte in cui ha pronunciato sulla relativa questione; ché, se così non fosse, potrebbe verificarsi contraddittorietà di giudicati tra la sentenza del primo giudice e quella della Corte Costituzionale. Con il quarto motivo, denunciando violazione dell'art. 338 c.p.c., in relazione all'art. 360, n. 3, dello stesso codice, i ricorrenti sostengono che l'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale potrebbe configurarsi come una sentenza in bianco, destinata ad essere riempita con la pronuncia costituzionale, per cui, considerato

---

Peraltro, anche a spostare il problema sul piano della teoria degli atti giuridici, resta acconcio avvertire che l'invalidità corrisponde pur sempre ad una specifica *figura juris*, ossia ricorre solo in quanto disposta dalla legge, mentre essa non è neppure la sola conseguenza della disformità dal diritto « potendosi avere sanzioni diverse, o addirittura la semplice inefficacia » (così, nella moderna dottrina civilistica del negozio giuridico, SCOGNAMIGLIO, *Contributo alla teoria del negozio giuridico*, Napoli, 1950, 401).

Sembra, pertanto, che la riferita opinione dottrinale ometta di cogliere anche la portata fondamentale degli artt. 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 l. 11 marzo 1953, n. 87. Non v'ha dubbio, in linea di principio, che scartare l'applicazione della legge incostituzionale rientri nella missione naturale del giudice (DUEZ, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois* ecc., in « *Mélanges* M. HAURIOU », Paris, 1929, 223) e neppure è dubbio che, con riferimento a tale principio, fu formulato il secondo comma della VII disp. trans. della Costituzione. Orbene — ed è stato già notato — se giurisdizionale era l'attività del giudice ordinario, svolta a mente della cennata norma, non si vede come e perché non lo dovrebbe più essere quella svolta, al suo posto, dalla Corte, la quale, non si sa perché, pur rispetto alla controversia concreta, dovrebbe emettere un atto di accertamento, che si assume ben diverso, funzionalmente, dalla decisione del giudice.

Senonché, si ripete, è proprio il dato di diritto positivo a contraddire a siffatta opinione: a mente della VII disp. trans. Cost., dell'art. 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 l. 11 marzo 1953, n. 87, la Corte Costituzionale, prima di accertare con efficacia *erga omnes* e al di fuori del processo incidentato la eventuale incostituzionalità di una data norma, « decide » una questione del giudizio *a quo* (applicabilità o inapplicabilità di quella norma ritenuta rilevante per la decisione di un caso concreto), ossia esercita, precisamente, una funzione giurisdizionale. Proprio per questo si spiega perché — a prescindere dalla costituzione o meno innanzi

anche che competente ad emetterla è il magistrato giudicante e che natura decisoria ha quella che ritiene manifestamente infondata la questione e che detta natura non può modificarsi *secundum eventum*, essa va in ogni caso qualificata come provvedimento decisorio, che modifica quel giudizio di legittimità costituzionale emesso incidentalmente dal giudice di primo grado e dà luogo all'ipotesi dell'art. 338 del codice di procedura civile.

Questo Supremo Collegio non ritiene fondate tali censure. Superato, dalla sentenza 19 giugno 1959 della Corte d'Appello di Napoli, non impugnata, il problema dell'applicabilità alla sospensione del giudizio civile, ordinata a norma dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87, delle disposizioni del codice di rito civile, che regolano la sospensione del processo (art. 295 e segg.) ed in particolare quelle, che comminano l'estinzione del processo (art. 297, in relazione all'art. 307, comma terzo) nel caso di mancata riassunzione entro il termine di sei mesi dalla cessazione della causa di sospensione — e ciò in armonia a quanto ritenuto dalla Corte di Cassazione (Cass., 2 ottobre 1959, n. 2634) — non sembra possa dubitarsi che l'ordinanza con la quale il giudice d'appello, in applicazione del ricordato art. 23 della legge n. 87 del

---

alla Corte delle parti del giudizio principale (« ciò che è indispensabile in ogni procedimento a carattere contenzioso è soltanto che i soggetti che l'ordinamento considera legittimi contraddittori siano messi in grado, mediante la comunicazione dell'inizio del procedimento, di conoscere che della questione sia stata investita l'autorità »: SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte Costituzionale* ecc., *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 28, nota) — la Corte medesima debba *sempre* giudicare *nei limiti* della questione sollevata dal giudice *a quo*, nonché *sugli atti* del processo principale (cfr., su tale punto, il nostro scritto: *Decisioni di rigetto della Corte Costituzionale ed estinzione del processo d'appello incidentato*, in questa *Rassegna*, 1963, 168 e 171 *sub* nota 46). Che si tratti, poi, di una decisione di accoglimento o di rigetto resta indifferente ai fini della sua efficacia (giurisdizionale) *inter partes*, nel processo e pan-processuale. Questa efficacia è, né più, né meno, quella di qualunque decisione giurisdizionale su una questione di diritto, pregiudiziale alla pronunzia di merito (art. 393 c.p.c.; cfr. nostro *scritto ult. cit.*, 168, nonché l'altro nostro scritto: *Gli effetti delle pronunzie della Corte Costituzionale* ecc., *cit.*, 239 e segg.). Tutto ciò spiega meglio lo stesso concreto funzionamento del peculiare e solo eventuale effetto *erga omnes*, connesso dalla Costituzione (art. 136), come è stato notato, non già alla pronuncia in sé della Corte, ma ad una più complessa fattispecie, costituita anche dalla pubblicazione della sua decisione e dalla *vacatio* prevista dal primo comma dell'art. 136 Cost. (SANDULLI, *op. cit.*, 43; su tutto l'argomento si vedano anche i nostri scritti in questa *Rassegna*, 1964, I, 87 e segg. e 521 e segg.).

Appare, pertanto, confermata l'esattezza dell'insegnamento dell'annotata sentenza e resta auspicabile che esso, nella sua autorevole chiarezza, rappresenti un contributo decisivo all'esatta comprensione dell'istituto.

F. CARUSI

1953, sospende il processo civile, rimettendo alla Corte Costituzionale la decisione di una questione di legittimità costituzionale, non possa considerarsi provvedimento idoneo a modificare, ai sensi dell'art. 338 c.p.c., gli effetti della sentenza impugnata, che la stessa questione abbia deciso *incidenter tantum*, in virtù dei poteri temporaneamente riconosciuti agli organi della giurisdizione ordinaria dalla VII disposizione transitoria della Costituzione, prima dell'entrata in funzione della Corte Costituzionale.

Innanzi tutto, almeno formalmente, il provvedimento previsto dall'art. 23 è un'ordinanza, anche se erroneamente adottato sotto la forma della sentenza (Cass., 6 febbraio 1959, n. 374), in quanto non ha alcuno degli effetti propri della sentenza a norma dell'art. 279 c.p.c. Esso, infatti, non definisce il giudizio, né una questione del giudizio, non attribuisce né nega ad alcuna delle parti un bene della vita, ma solo determina una situazione processuale, che non è fine a se stessa, ma è strumentale rispetto alla decisione della causa.

La legge, poi, non a caso dispone che il provvedimento di cui si discute sia adottato con la forma dell'ordinanza, perché il giudice, davanti al quale è proposta la questione di legittimità costituzionale di una legge o che tale questione sollevi d'ufficio, esercita, in relazione alla stessa, soltanto un potere ordinatorio, diretto a disporre o meno la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, che è competente a decidere sulla questione avente carattere preliminare e quindi risolve un incidente relativo al processo, di cui ordina, a secondo dei casi, la prosecuzione o la sospensione (Cass., 12 giugno 1958, n. 1956). Il provvedimento del giudice non è mai suscettibile di passaggio in cosa giudicata formale, quando dispone soltanto sul processo, ordinandone la sospensione; ma non assume natura decisoria neppure quando dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, perché esso non vincola i futuri giudici dello stesso processo, davanti ai quali, per espressa disposizione di legge (art. 24, comma secondo, legge n. 87 del 1953), l'eccezione può essere riproposta.

La verità è che, allorquando l'art. 338 c.p.c. stabilisce che l'estinzione del procedimento di appello (o di revocazione nei casi previsti dai numeri 4 e 5 dell'art. 395) fa passare in giudicato la sentenza impugnata « salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinto », esige provvedimenti modificativi che non abbiano un contenuto meramente ordinatorio, ma che incidano sulla sentenza di primo grado, operando una sostituzione parziale della pronuncia, modificando, cioè, questa su qualche capo autonomo della lite, e tale non è certo l'ordinanza di cui all'art. 23 della legge n. 87 del 1953, che non è idonea ad acquistare l'autorità e l'efficacia della sentenza e che non importa la modificazione degli effetti della precedente sentenza, ma ne sospende soltanto l'efficacia.

Assai più delicato è il problema sollevato con il primo e con il secondo motivo del ricorso. Con il primo motivo i ricorrenti denunciano violazione e falsa applicazione dell'art. 338, in relazione agli articoli 295-310 e 324 c.p.c., violazione dell'art. 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, falsa applicazione degli artt. 23, 29 e 30 l. 11 marzo 1953, n. 87, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c. Si afferma che la natura del processo costituzionale, la portata della relativa decisione ed il rapporto con il processo principale sono diversi a seconda che la questione di costituzionalità riguardi un atto-norma o un atto-provvedimento. Nel primo caso, l'episodio di costituzionalità ha le caratteristiche della incidentalità e delle pregiudizialità ed ha un oggetto proprio, la cui rilevanza si svincola dall'esigenza del processo principale e, in caso di accoglimento, dà luogo ad una pronuncia valida veramente *erga omnes*. Nel secondo caso, l'oggetto del giudizio di costituzionalità coincide con quello del giudizio principale (che tende proprio a far dichiarare illegittima la situazione che trova il suo titolo in quel provvedimento), per cui la giurisdizione della Corte Costituzionale è più propriamente di annullamento anziché di abrogazione, e di diritto subiettivo anziché di diritto obiettivo, e quindi la efficacia *erga omnes* non è dissimile da quella di una pronuncia di annullamento emessa dal Consiglio di Stato.

Con il secondo motivo i ricorrenti denunciano violazione e falsa applicazione dell'art. 338, in relazione agli artt. 295-310 e 324 c.p.c., violazione dell'art. 1 l. cost. 9 febbraio 1948 n. 1, falsa applicazione dell'art. 136 della Costituzione e 30, ultimo comma, l. 11 marzo 1953, n. 87, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c., ed assumono che, ove sia impugnato un atto-provvedimento, il giudizio costituzionale si ordina nell'ambito di un solo rapporto giuridico processuale, di cui costituisce una fase, con la conseguenza che, estintosi il processo, il punto di diritto affermato in sede costituzionale resta fisso ed immutabile; pertanto la pronuncia emessa dalla Corte Costituzionale — si afferma — va considerata come emessa nel corso del processo, ai fini dell'art. 310 c.p.c. e comunque dovrebbe in ogni caso fare stato sul punto di diritto deciso, ricorrendo l'identica *ratio* dell'art. 393 c.p.c.

Si tratta di stabilire quale sia l'efficacia della sentenza della Corte Costituzionale, che dichiara infondata la questione di costituzionalità di un decreto presidenziale di approvazione di un piano particolareggiato di espropriazione fondiaria, rispetto alla opposta decisione, pronunciata fra le stesse parti dal giudice di primo grado, quando aveva vigore il regime provvisorio di cui alla VII disp. trans. della Costituzione, nell'eventualità di mancata o di intempestiva riassunzione del giudizio d'appello dopo la fase costituzionale. Più precisamente, occorre stabilire se la sentenza della Corte Costituzionale rientri tra i provvedimenti che sopravvivono all'estinzione del processo (art. 310 c.p.c.) e

che modificano la sentenza di primo grado, ai sensi e per gli effetti dell'art. 338 c.p.c.

La tesi accolta dalla Corte di merito poggia essenzialmente sull'affermata autonomia del processo costituzionale rispetto a quello principale, anche se quest'ultimo ne è l'occasione, ma, pur senza ripudiare, in linea di principio, la dedotta autonomia, quella tesi è contrastata non soltanto dalla quasi unanime dottrina, che ha esaminato *ex professo* il problema, ma anche da autorevolissima giurisprudenza. Già la Corte Costituzionale, con la sentenza 11 luglio 1961 n. 54, intese affermare il principio che le pronunce di rigetto della Corte esplicano un effetto preclusivo nei confronti del processo principale, sia pure soltanto *inter partes* e limitatamente alle questioni decise, ma il problema della natura e dell'efficacia della sentenza della Corte Costituzionale, che dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale, doveva essere affrontato e risolto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali, con la sentenza 18 aprile 1962 n. 770, affermavano che, sebbene le decisioni che dichiarano infondate le eccezioni di illegittimità costituzionale emesse dalla Corte Costituzionale non facciano stato *erga omnes* (come invece fanno quelle che le dichiarano fondate), tuttavia si deve ritenere che, limitatamente alla causa principale, in occasione della quale sono emesse, queste precludono il riesame della questione al giudice che ne rimise la cognizione alla Corte Costituzionale. Si tratta infatti — ritenevano le Sezioni Unite — di pronunce emesse, normalmente, con sentenza, dall'unico giudice competente — una volta che di esse fu ritenuta la non manifesta infondatezza — e non sembra si possa ad esse disconoscere l'effetto che avrebbe una sentenza emessa dallo stesso giudice che ha rimesso la questione, se avesse avuto il potere di pronunciarla, nello stesso processo. Se egli avesse potuto risolverla in via meramente incidentale, una volta decisa la questione, non avrebbe certo potuto riesaminarla nella stessa causa. La conseguenza di questo stato di cose — concludevano le Sezioni Unite — è che la decisione della Corte Costituzionale, che dichiara l'infondatezza delle eccezioni, si deve ritenere emessa dal giudice *a quo* del processo, e deve avere la stessa portata di una sua decisione incidentale sulla questione.

Ad analoghi concetti si era già ispirata una precedente sentenza delle Sezioni Unite (Cass., 22 gennaio 1958, n. 147); agli stessi si è richiamata una più recente sentenza di questo Supremo Collegio (Cass., 9 ottobre 1963, n. 2683).

Se, dunque, la pronuncia della Corte Costituzionale opera nel giudizio *a quo* come una pronuncia giurisdizionale e vincola il giudice principale con l'efficacia di un giudicato, detta pronuncia viene a costituire parte integrante del processo principale, è dentro di esso, e, per la forza vincolante che ad essa è impressa dalla legge, qualora inter-

venga nel corso del giudizio d'appello, modifica sostanzialmente gli effetti della sentenza impugnata, che la stessa questione abbia diversamente deciso *incidenter tantum*, in virtù dei poteri temporaneamente riconosciuti al giudice ordinario dalla VII disp. trans. della Costituzione. Più specificamente, ove la sentenza della Corte Costituzionale sostituisca alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di un decreto presidenziale di approvazione del piano particolareggiato di espropriazione fondiaria « per violazione dei limiti della delega concessa in materia dal potere legislativo » la dichiarazione, diametralmente opposta, che il detto decreto presidenziale non ha violato gli artt. 4 e 20 della legge di delegazione 21 ottobre 1950 n. 841, né l'art. 8 della legge 18 maggio 1951, n. 333 e non è viziato da eccesso di potere legislativo, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, detta sentenza, che sia intervenuta nel processo d'appello, modifica sostanzialmente la sentenza impugnata, che conteneva la prima delle due dichiarazioni e ne impedisce il passaggio in cosa giudicata, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 338 c.p.c.

La denunciata sentenza va, pertanto, cassata e la causa va rinviata, per nuovo esame, ad altra Corte d'Appello, che dovrà uniformarsi al criterio di diritto, or ora enunciato. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 luglio 1965, n. 1546 - *Pres.* Favara - *Est.* Mirabelli - *P.M.* Pedote (parz. diff.) - Consorzio Idraulico del Panaro (avv. Dallari) c. Ministeri Lavori Pubblici e Tesoro (avv. Stato Del Greco).

Opere pubbliche - Opere idrauliche di terza categoria - Obbligo di contributo a carico dei consorzi degli interessati nella relativa spesa sostenuta dallo Stato anche per le opere eseguite anteriormente alla costituzione dei Consorzi - Sussiste.

(t.u. 25 luglio 1904, n. 523, artt. 8, 18, 33 e 45; d.l. 28 febbraio 1935, n. 248, art. 3).

Prescrizione - Prescrizione breve dei crediti per interessi ed altre prestazioni periodiche - Fondamento - Inapplicabilità riguardo a debito unico a pagamento rateizzato - Inapplicabilità riguardo ai contributi per opere idrauliche di terza categoria.

(c.c. art. 2948, nn. 1-4).

Opere pubbliche - Opere idrauliche di seconda e terza categoria - Contributi - Liquidazione - Prescrizione estintiva decennale - Decorrenza.

(r.d. 19 novembre 1921, n. 1688, art. 3; d.l. 28 febbraio 1935, n. 248, art. 3; c.c., art. 2946).

Il contributo per opere idrauliche di terza categoria deve essere versato allo Stato dai Consorzi idraulici anche per le opere eseguite anteriormente alla costituzione dei consorzi stessi, qualora lo Stato non abbia esercitato la facoltà di esazione diretta dai singoli proprietari interessati (1).

Criterio informatore dell'art. 2948, *nn.* 1-4, *c.c. è quello di liberare il debitore dalle prestazioni scadute, non richieste tempestivamente dal creditore, quando si tratti di prestazioni periodiche, in relazione ad una* causa debendi *continuativa e, pertanto, rimane esclusa dall'ambito di tale previsione l'ipotesi di un debito unico, rateizzato in più versamenti periodici, e quella dei relativi interessi inclusi nei singoli versamenti, giacché identica è la* causa debendi *sia della prestazione principale che della prestazione accessoria. Rimane di conseguenza inapplicabile la prescrizione di cui al n.* 4 *dell'art.* 2948 *c.c. al credito per contributi per opere idrauliche di terza categoria, benché trattisi di debito dovuto in più annualità* (2).

I contributi per le opere idrauliche di seconda e terza categoria sono liquidati ogni biennio dall'Ingegnere Capo del Genio Civile e vengono ammortizzati in rate annuali, dai Consorzi o dai proprietari interessati, nel trentennio successivo alla liquidazione, epperò la prescrizione estintiva decennale del diritto dello Stato di percepirli decorre dalla data in cui il credito diviene esigibile e va liquidato e cioè dalla scadenza del biennio nel quale furono compiute le opere cui i contributi si riferiscono, di guisa che non possono essere richiesti, né iscritti a ruolo per il successivo trentennio, contributi relativi ad opere eseguite nei bienni scaduti precedentemente al decennio dalla data dell'intimazione (3).

(*Omissis*). — Con il primo motivo di ricorso, denunciando violazione degli artt. 8, 18, 33, 45 e 46 del t.u. sulle opere idrauliche 25 luglio 1904, n. 523, modificato con la legge 13 luglio 1911, n. 774, e con il r.d. 19 dicembre 1921, n. 1688, e del d.l. 28 febbraio 1935, n. 248, in

---

(1) Sulla natura di onere reale dei contributi di cui trattasi, gravanti, quindi, sui titolari dei diritti di proprietà del fondo al momento dell'esazione, senza diritto a rivalsa verso coloro che erano proprietari al momento del compimento delle opere, v. anche Cass., 9 agosto 1943, n. 2133, *Foro it.*, Mass., 1943, 522, *sub* 10 (relativa ai contributi di bonifica).

(2) Sulla prima parte della massima cfr. Cass., 16 maggio 1962, n. 1105, *Foro it.*, 1962, I, 2099, *sub* 3, nonché Sez. Un., 1° giugno 1964, n. 1356, in questa *Rassegna*, 1964, I, 721, *sub* 2.

(3) La sentenza in rassegna esclude che l'esigibilità del credito di cui trattasi abbia inizio dalla liquidazione, « giacché, qualora si opinasse in questo senso, si lascerebbe alla assoluta discrezionalità del creditore la determinazione del momento iniziale del periodo di prescrizione, per un debito di cui si è già verificato il fatto

relazione all'art. 180 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, il Consorzio ricorrente sostiene che erroneamente la sentenza impugnata avrebbe affermato che i Consorzi idraulici sono tenuti al pagamento dei contributi anche per opere idrauliche eseguite anteriormente alla costituzione dei consorzi stessi, mentre nel sistema legislativo è prevista la riscossione diretta dai proprietari interessati ed i consorzi non sono abilitati a riscuotere dai consorziati contributi anteriori ad un biennio.

La censura è infondata.

Esattamente, infatti, la sentenza impugnata ha rilevato che dalla retta interpretazione dello stesso art. 33 del t.u. sulle opere idrauliche, invocato dal ricorrente, risulta, in modo indubbio, che soggetti passivi dell'obbligo di versamento dei contributi nei confronti dello Stato sono i consorzi idraulici e che soltanto allo scopo di assicurare una sollecita riscossione, nel caso di carenza della costituzione dei consorzi, è attribuito alla Pubblica amministrazione il potere di ripartire tra i singoli proprietari interessati il contributo liquidato in riferimento alla massa e richiederne direttamente il versamento.

Esattamente, anche, la sentenza impugnata ha rilevato che, poiché a sensi dell'art. 46 dello stesso t.u. i contributi hanno carattere di oneri reali e quindi, come questa Corte ha già chiarito da tempo (Cass., 9 agosto 1943, n. 2133), gravano sui soggetti che sono titolari del diritto di proprietà al momento dell'esazione, senza diritto di rivalsa verso coloro che erano proprietari al momento del compimento delle opere, l'assoggettamento dei consorzi al pagamento di contributi, relativi ad opere eseguite anteriormente alla costituzione dei consorzi stessi, non altera l'incidenza dell'onere contributivo nei confronti dei soggetti destinatari della soggezione.

Infine, del pari esattamente, la Corte del merito ha rilevato che, qualora anche dovesse essere ritenuta esatta la tesi, sostenuta dal Consorzio, secondo cui lo stesso non avrebbe la facoltà di pretendere il versamento delle quote di contributo dai consorziati, nelle forme particolari previste dal medesimo art. 46, qualora i contributi si riferiscano ad obblighi sorti anteriormente ad un biennio, purtuttavia il Consorzio deve essere ritenuto pur sempre titolare di un diritto di rivalsa nei con-

---

che lo genera », ossia « l'esecuzione delle opere ». Con tale affermazione, in sé considerata, non si è tenuto conto del principio, secondo il quale qualsiasi credito o debito dello Stato diventa esigibile nel momento in cui si è concluso il procedimento contabile, che però nella specie deve uniformarsi al particolare limite di tempo del biennio. La sentenza avverte, però, che, se è vero che, in base al principio generale, di cui all'art. 2935 c.c., la prescrizione dovrebbe decorrere dalla data di compimento delle predette opere, « con la norma speciale, contenuta nel citato art. 3 del r.d. 19 novembre 1921, n. 1688, il momento in cui il debito diviene esigibile è rinviato alla scadenza di ogni biennio, allo scopo di permettere agli uffici competenti di evitare un eccessivo frazionamento delle operazioni contabili ».

fronti di costoro, esercitabile nei modi ordinari, sì che nessun aggravio, in definitiva, deriva al Consorzio in conseguenza dell'assoggettamento a tale contribuzione.

Deve essere confermato, quindi, che a norma degli artt. 8, 18, 33 e 45 del t.u. 25 luglio 1904, n. 523, e dell'art. 3 del d.l. 28 febbraio 1935, n. 248, il contributo per le opere idrauliche di terza categoria deve essere versato allo Stato dai Consorzi idraulici anche per le opere eseguite anteriormente alla costituzione dei consorzi stessi, qualora lo Stato non abbia esercitata la facoltà di esazione diretta dai proprietari interessati, prevista dal secondo comma dell'art. 33 del t.u.

E pertanto poiché tali contributi costituiscono oneri reali, che sono dovuti da chi al tempo dell'esazione è titolare della proprietà del fondo su cui gravano, senza diritto di rivalsa sui precedenti proprietari, se al momento dell'esazione il consorzio idraulico previsto dal t.u. sulle opere idrauliche del 1904 sia costituito, è il consorzio stesso tenuto al pagamento verso lo Stato.

Con il secondo motivo di ricorso, denunciando violazione dell'art. 2948, n. 4, cc., in relazione agli artt. 8, 32, 45 e 46 del citato t.u., nonché dell'art. 3 del d.l. 28 febbraio 1935, n. 248, il consorzio ricorrente sostiene che erroneamente la sentenza impugnata ha disconosciuto nei contributi, di cui si discute, il carattere della annualità ed il conseguente assoggettamento alla prescrizione quinquennale.

Anche tale censura è infondata.

La Corte del merito ha fatto, invece, esatta applicazione del principio, già affermato da questa Corte (Cass., 16 maggio 1962, n. 1105), secondo il quale criterio informatore dell'art. 2948, nn. 1-4, c.c. è quello di liberare il debitore dalle prestazioni scadute, non richieste tempestivamente dal creditore, quando le prestazioni siano periodiche, in relazione ad una *causa debendi* continuativa, e pertanto rimane esclusa dall'ambito di tale previsione l'ipotesi in cui si tratti di un debito unico, rateizzato in più versamenti periodici, e secondo cui, inoltre, quando nei versamenti rateizzati siano inclusi gli interessi sulla somma dovuta, anche il debito di interessi si sottrae all'applicazione della prescrizione quinquennale, giacché identica è la *causa debendi* sia della prestazione principale che della prestazione degli interessi.

Deve essere confermato, quindi, che la prescrizione di cui all'articolo 2948, n. 4, non è applicabile al debito per il pagamento di contributi per opere idrauliche di terza categoria, benché tale debito sia dovuto in più annualità.

Con il terzo motivo di ricorso, però, il consorzio medesimo, denunciando violazione degli artt. 2934 e 2935 c.c., in relazione al citato art. 3 del d.l.l. 28 febbraio 1935, n. 248, sostiene che ha errato la sentenza impugnata, quando, pur affermando che il momento in cui sorge il credito dello Stato per il pagamento dei contributi per opere idrauliche è quello

della liquidazione, ha poi applicato la prescrizione alle singole annualità iscritte a ruolo, senza rilevare che tali annualità si riferivano per la maggior parte a contributi dovuti per opere compiute anteriormente al decennio dalla data dell'ingiunzione.

Questa censura è fondata.

Secondo la previsione contenuta nell'art. 3 del r.d. 19 novembre 1921, n. 1688, che ha modificato gli artt. 32 e 33 del t.u. del 1904, ed al quale fa riferimento il cit. art. 3 del r.d. 28 febbraio 1935, n. 248, infatti, i contributi, di cui si tratta, vengono liquidati alla fine di ogni biennio dall'ingegnere capo del Genio Civile, salvo ad essere iscritti a ruolo in rate annuali nel trentennio successivo alla liquidazione.

Da tale statuizione si deduce che il debito dei contributi sorge alla fine di ciascun biennio, per quanto riguarda le opere compiute nel biennio medesimo.

Ed invero, poiché fatto generatore del debito di contributo è l'esecuzione delle opere, ove dovesse farsi applicazione del principio generale sancito dall'art. 2935 c.c., il periodo di prescrizione dovrebbe decorrere dalla data del compimento delle singole opere. Ma, con la norma speciale contenuta nel citato art. 3 del r.d. 19 novembre 1921, n. 1688, il momento in cui il debito diviene esigibile è rinviato alla scadenza di ogni biennio, allo scopo di permettere agli uffici competenti di evitare un eccessivo frazionamento delle operazioni contabili, nonché l'onere di contabilizzazione di partite di minima entità, e consentire, invece, a tali uffici, di compiere gli accertamenti occorrenti in relazione a periodi di una certa durata e su importi di consistente entità.

Ora, dalla norma speciale medesima risulta che appunto la scadenza del biennio è la data in cui il credito diviene esigibile e va liquidato.

Non può essere ritenuto, infatti, che l'esigibilità del credito abbia inizio dalla liquidazione, come ha affermato la sentenza impugnata — pur senza trarre da tale affermazione le opportune conseguenze in riferimento agli atti di causa —, giacché, qualora si opinasse in questo senso, si lascerebbe alla assoluta discrezionalità del creditore la determinazione del momento iniziale del periodo di prescrizione per un debito di cui si è già verificato il fatto che lo genera.

Né tanto meno può essere ritenuto che la prescrizione decorra dalla data dell'iscrizione del debito nei ruoli di riscossione — come in effetti ha giudicato la sentenza impugnata, che ha dichiarato prescritte le annualità iscritte anteriormente all'anno 1950 — giacché l'iscrizione nei ruoli è il mezzo attraverso il quale viene esercitata la pretesa, non il fatto generatore del debito né il momento iniziale della esigibilità.

La sentenza impugnata, cioè, ha equivocato in due punti, nell'interpretazione delle norme suddette: in primo luogo, in quanto ha ritenuto che la liquidazione del contributo da parte del Genio Civile fosse

l'atto dal quale il debito di contributo nasce, mentre fonte del debito è il compimento della massa delle opere eseguite in ogni singolo biennio; in secondo luogo, in quanto ha identificato la liquidazione con l'iscrizione delle annualità, benché negli atti di causa risultassero inserite, a cura dell'Amministrazione, le singole liquidazioni biennali e fosse chiaramente indicato che le varie annualità si riferivano ad opere compiute e liquidate in bienni antecedenti.

Deve essere precisato, quindi, che, in applicazione dell'art. 3 del r.d. 19 novembre 1921, n. 1688, e dell'art. 3 del d.l. 28 febbraio 1935, n. 248, secondo cui i contributi per le opere idrauliche di seconda e terza categoria sono liquidati ogni biennio dall'ingegnere capo del Genio Civile e vengono ammortizzati in rate annuali, dai consorzi o dai proprietari interessati, nel trentennio successivo alla liquidazione, la prescrizione estintiva decennale del diritto dello Stato a percepire i contributi medesimi decorre dalla scadenza del biennio nel quale furono compiute le opere, cui i contributi si riferiscono, e non dalla data della liquidazione, o dalla data della intimazione di pagamento, di guisa che non possono essere richiesti, né iscritti a ruolo per il successivo biennio, contributi relativi ad opere eseguite nei bienni scaduti precedentemente al decennio dalla data dell'intimazione.

La sentenza impugnata deve essere, quindi, cassata in questo punto e la causa va rimessa ad altra Corte d'appello che, in applicazione del principio ora enunciato, dopo avere accertato l'ammontare delle opere eseguite in ogni biennio e dei contributi ad esse afferenti, con riferimento alle liquidazioni effettuate dagli uffici competenti, applicherà la prescrizione estintiva decennale a quei contributi che risultino relativi ad opere eseguite nei bienni scaduti anteriormente al decennio dalla data dell'ingiunzione.

In conseguenza del parziale accoglimento del ricorso, va disposta la restituzione del deposito al consorzio ricorrente, mentre sulle spese di questo grado provvederà la Corte di rinvio. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 luglio 1965, n. 1574 - *Pres.* Vistoso - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Gentile (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Tavassi) c. Società Magnadyne (avv.ti Zaaruolo, Sequi).

Entrate patrimoniali dello Stato - Ingiunzione di pagamento - Caratteristiche - Opposizione giudiziaria - Effetto - Posizione processuale delle parti - Differenze rispetto al procedimento monitorio ordinario.

(t.u. 14 aprile 1910, n. 639, artt. 2 e segg.; c.p.c., artt. 633 e segg.).

Procedimento civile - Giudizio di rinvio - Principio della immutabilità della posizione processuale delle parti nel precedente giudizio di appello col conseguente divieto di formulare nuove conclusioni, dedurre nuove prove e produrre nuovi documenti - Eccezioni.

(c.p..c., art. 394).

Procedimento civile - Disposizioni limitative della prova - Carattere pubblicistico - Non sussiste - Rilevabilità « ex officio judicis » della loro violazione - Esclusione.

(c.p.c., art. 112, ult. parte).

L'ingiunzione disciplinata dal t.u. 14 *aprile* 1910, *n.* 639 *è l'atto formale di un procedimento monitorio* sui generis, *apprestato per la spedita riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici minori. Nel quadro di siffatto procedimento, essa cumula in sé le caratteristiche del titolo esecutivo stragiudiziale e del precetto, di guisa che l'opposizione del debitore costituisce la domanda giudiziale, che apre e introduce un ordinario procedimento cognitivo e, diversamente dal procedimento monitorio ordinario, con inversione della posizione processuale delle parti, nel senso, cioè, che il creditore procedente assume la veste di convenuto, mentre il debitore intimato e opponente diviene attore e deve dare la prova dell'infondatezza del credito da lui impugnato* (1).

Il principio della normale immutabilità nel giudizio di rinvio della posizione processuale, che le parti rispettivamente avevano nel giudizio di appello, definito con la sentenza cassata, con il conseguente divieto per esse di formulare nuove conclusioni, dedurre nuove prove e produrre nuovi documenti, non è assoluto e subisce anzitutto una eccezione sostanziale, quando la sentenza di annullamento determina un mutamento di situazione processuale, tale da far sorgere l'esigenza dell'esplicazione di una nuova attività difensiva in corrispondenza del mutamento medesimo. Le condizioni di ammissibilità di nuove conclusioni,

---

(1) Cfr. Cass., 8 giugno 1963, n. 4, 1530, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1963, 721; 21 marzo 1963, n. 691, *Ibidem*, 319, *sub* 2; 13 ottobre 1961, n. 2125, *Id.*, Mass. Cass., 1961, 939. Ma Cass., 16 luglio 1963, n. 1950, *Riv. leg. fisc.*, 1963, 2307, sottolinea che la speciale procedura ingiunzionale è consentita, per la riscossione delle entrate patrimoniali, soltanto quando si tratti di crediti certi, liquidi ed esigibili, in base a titolo precostituito; e Cass., 27 gennaio 1964, n. 183, in questa *Rassegna*, 1964, I, 357, con nota, precisa che, avendo il procedimento previsto dal t.u. n. 639 del 1910 carattere esecutivo, l'opposizione all'ingiunzione di pagamento relativa ad entrate patrimoniali deve essere proposta non già innanzi al giudice competente secondo le regole del foro erariale, ma innanzi a quello territorialmente competente secondo le norme ordinarie del codice di rito.

come della deduzione di nuove prove o della produzione di nuovi documenti possono, quindi, verificarsi in ipotesi da esaminare volta per volta, tra cui rientrano quella della diversa qualificazione giuridica del rapporto controverso, quella dell'applicabilità del jus superveniens *e, massimamente, quella dell'annullamento della sentenza per vizio del procedimento* (2).

Le disposizioni limitative della prova non hanno carattere pubblicistico, ma sono dettate nell'interesse delle sole parti, onde nulla vieta alle stesse di rinunciare ad avvalersene, con la conseguenza che la loro violazione non è rilevabile di ufficio dal giudice e non può essere più eccepita dalla parte, che in un primo tempo ha prestato acquiescenza al provvedimento adottato al di fuori di quelle limitazioni (3).

(*Omissis*). — Con il secondo motivo, che ragioni di ordine logico impongono di esaminare per primo, si censura la sentenza impugnata, denunciando la violazione del r.d. 14 aprile 1910, n. 639 e la falsa applicazione degli artt. 633 e segg. c.p.c., dell'art. 2697 c.c., in relazione all'art. 360, n. 3, dello stesso codice di rito. Si assume che le ingiunzioni emesse ai sensi della legge n. 639 del 1910 hanno natura e carattere di titolo esecutivo e, trattandosi di ingiunzione fiscale, spetta all'opponente di fornire la prova del proprio buon diritto, mentre l'opposto può restare inattivo. Nel caso di specie — si obietta — le opponenti, dopo aver apoditticamente affermato che si trattava di un comune procedimento monitorio, si erano riservate ogni dimostrazione sulla pretesa inesistenza del proprio debito a dopo che l'attore avesse corrisposto al proprio onere probatorio.

La censura così formulata è, in astratto, non priva di fondamento, perché, trattandosi di azione promossa dall'Amministrazione finanziaria dello Stato in base al memorandum d'intesa con le potenze vincitrici dell'ultimo conflitto mondiale (d.l. 3 febbraio 1949, n. 177) non può certo sostenersi che lo Stato abbia agito al pari di un privato, al di fuori cioè della sfera della P.A., per cui trova applicazione il principio più volte affermato da questo Supremo Collegio, secondo cui l'ingiun-

---

(2) Cfr. Cass., 16 maggio 1963, n. 1237, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1963, 590-591, *sub* 2, con richiami; 19 aprile 1962, n. 781, *Id.*, Mass. Cass., 1962, 388-389; 25 marzo 1960, n. 629, *Id.*, 1960, 1438 e segg., con ampi riferimenti (*sub* 1) di dottrina e giurisprudenza.

(3) La sentenza in rassegna precisa, pertanto, che « l'assunzione di nuove prove in sede di rinvio può essere contrastata dalla controparte, ma, ove questa al contrario vi aderisca, il giudice non può respingerla d'ufficio, perché tali prove e in particolare la prova per testimoni non attengono all'ordine pubblico, ma sono dettate per l'esclusiva tutela di interessi privati, a meno che la prova non sia richiesta *ad substantiam* ».

zione fiscale, disciplinata dal t.u. 14 aprile 1910, n. 639, è l'atto formale di un procedimento monitorio *sui generis*, apprestato per la spedita riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici minori. Nel quadro di siffatto procedimento essa cumula in sé le caratteristiche del titolo esecutivo stragiudiziale e del precetto, di guisa che l'opposizione del debitore costituisce la domanda giudiziale, che apre e introduce un ordinario procedimento cognitivo, e, diversamente dal procedimento monitorio ordinario, con inversione della posizione processuale delle parti e cioè nel senso che il creditore procedente assume la veste di convenuto mentre il debitore intimato ed apponente diviene attore e deve dare la prova dell'infondatezza del credito da lui impugnato (Cass., 8 giugno 1963, n. 1530; 21 marzo 1963, n. 691).

Senonché tutto ciò prescinde dalla considerazione fondamentale ed assorbente che, nel giudizio di rinvio, le attuali resistenti hanno adempiuto al proprio onere probatorio con la produzione di documenti e con l'offerta di una prova per testimoni, per cui tutto si riduce a stabilire se tale prova poteva essere fornita in sede di rinvio. Il problema forma oggetto del primo motivo di ricorso, con il quale l'Amministrazione ricorrente censura la sentenza, denunciando la violazione e la falsa applicazione degli artt. 394 e 395 e la falsa applicazione dell'art. 389, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c. Osserva l'Amministrazione che, avendo le controparti limitato le proprie conclusioni in appello a sentir dichiarare la legittimità del contraddittorio e a sentirsi assolvere da ogni domanda avversaria, con il favore delle spese, non avrebbero potuto chiedere, in sede di rinvio, prove testimoniali mai richieste nei precedenti gradi di giudizio. Premesso che non ricorreva nella specie l'ipotesi eccezionale operante solo quando, a seguito della pronuncia della Corte Suprema, la controversia riceva nel giudizio di rinvio una nuova impostazione, la ricorrente sostiene che ha errato la corte di rinvio ritenendo che la eccezione circa la preclusione dei mezzi istruttori fosse a sua volta preclusa per la tardività della deduzione (sollevata per la prima volta nelle conclusioni definitive e non già nella comparsa conclusionale, come si legge nella sentenza), in quanto i principi racchiusi nell'art. 394 c.p.c. attengono all'ordine dei giudizi e sono applicabili anche d'ufficio, senza dire che nel giudizio di appello, qual'è il giudizio di rinvio, vige il principio della preclusione di domande nuove.

Il giudice di rinvio, cioè, avrebbe dovuto negare, anche d'ufficio, ogni possibilità di sviluppo delle conclusioni di controparte, in quanto diverse da quelle prese nel giudizio in cui fu pronunciata la sentenza cassata.

La censura è infondata per un duplice ordine di considerazioni. Innanzi tutto il principio della normale immutabilità, nel giudizio di rinvio, della posizione processuale, che le parti rispettivamente avevano nel giudizio di appello, definito con la sentenza cassata, con il conse-

guente divieto per esse di formulare nuove conclusioni, dedurre nuove prove e produrre nuovi documenti, non è senza eccezioni e subisce una eccezione sostanziale, quando la sentenza di annullamento determina un mutamento di situazione processuale, tale da far sorgere l'esigenza dell'esplicazione di una nuova attività difensiva in corrispondenza del mutamento medesimo. Le condizioni di ammissibilità di nuove conclusioni, come della deduzione di nuove prove o della produzione di nuovi documenti possono, quindi, verificarsi in ipotesi da esaminare volta per volta, tra cui rientrano quella della diversa qualificazione giuridica del rapporto controverso, quella dell'applicabilità del *jus superveniens* e massimamente quella dell'annullamento della sentenza per vizio di procedimento (Cass., 16 maggio 1963, n. 1237; 19 aprile 1962, n. 781). Nel caso di specie l'annullamento avvenne appunto per un vizio del procedimento (pretesa nullità dell'atto di citazione) e questa Suprema Corte con la sentenza 31 luglio 1958, n. 2822 rinviò la causa ad altra corte « per il giudizio di merito », che non si era svolto né dinanzi al primo né dinanzi al secondo giudice.

In secondo luogo, in sede di rinvio, l'Amministrazione oggi ricorrente non si oppose affatto all'ammissione della prova dedotta, in via subordinata dalla Soc. Magnadyne, ma, al contrario, dopo aver chiesto autorizzazione alla corte, indicò le persone che intendeva far interrogare come testimoni, anche se poi rinunciò alla loro escussione. Orbene l'assunzione di nuove prove in sede di rinvio può essere contrastata dalla controparte, ma, ove questa al contrario vi aderisca, il giudice non può respingerla d'ufficio, perché tali prove, e in particolare la prova per testimoni, non attengono all'ordine pubblico, ma sono dettate per esclusiva tutela di interessi privati, a meno che la prova non sia richiesta *ad substantiam*. Le disposizioni limitative della prova, cioè, non hanno carattere pubblicistico ed essendo dettate nell'interesse relativo ed esclusivo delle sole parti nulla vieta alle stesse di rinunciare ad avvalersene, con la conseguenza che la loro violazione non è rilevabile d'ufficio dal giudice, e nemmeno più dalla parte, che, in un primo tempo, ha fatto acquiscenza al provvedimento adottato al di fuori di quelle limitazioni.

Con il terzo motivo l'Amministrazione ricorrente denuncia la sentenza impugnata, a norma dell'art. 360, n. 5, c.p.c., per insufficienza e contraddittorietà della motivazione in ordine all'esame delle prove ed all'attribuzione di maggior efficacia alle prove avversarie.

Anche tale censura è priva di fondamento. La Corte di merito, con logica e diffusa motivazione, poggiata essenzialmente sulla prova documentale e cioè sulle due lettere 14 e 18 settembre 1945 della ditta Sideros bis alla Magnadyne nonché sull'assegno inviato dalla stessa Sideros bis in data 26 aprile 1945, con lettera di accompagnamento nella quale, questa ditta, in nome della Rogers di Berlino, riconosceva,

in epoca successiva alle postazioni contenute nell'estratto conto prodotta dal Demanio, un credito della Magnadyne di oltre 60.000 lire, ha dedotto sia che si sono svolte operazioni tra la Magnadyne e la Rogers di Berlino in tempo successivo a quello indicato nell'estratto conto, sia che la Magnadyne era creditrice e non debitrice, se le veniva inviato un assegno di L. 60.000. Orbene, il vizio di contraddittorietà della motivazione e quello di motivazione insufficiente od omessa, previsti dal n. 5 dell'art. 360 c.p.c., possono essere ritenuti sussistenti in quanto incidano sul ragionamento del giudice di merito, in modo da rilevare un contrasto insanabile tra le argomentazioni addotte, tale da non consentire l'identificazione del procedimento logico-giuridico posto a base della decisione, ovvero in quanto palesino la deficienza o addirittura la mancanza di esame su punti decisivi della controversia prospettati dalle parti o rilevabili d'ufficio (Cass., 10 ottobre 1963, n. 2728). Tali vizi non possono quindi consistere in apprezzamenti dei fatti e delle prove difformi da quelli pretesi dalla parte, perché spetta soltanto al giudice di merito individuare le fonti del proprio convincimento e all'uopo valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la concludenza, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti costitutivi della domanda o dell'eccezione, dar prevalenza all'uno o all'altro mezzo di prova, salvo i casi tassativamente previsti dalla legge, stabilire se sussistano fatti idonei a dar fondamento a presunzioni semplici; tutto ciò rientrando nel suo potere discrezionale a norma dell'art. 116 c.p.c. (Cass., 6 novembre 1963, n. 2952).

Il ricorso va, pertanto, rigettato, con le conseguenze di legge. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 luglio 1965, n. 1577 - *Pres.* Fibbi - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Pedace (conf.) - Casassa (avv. Bracco) c. Langione (avv. Jossa) e Ministero Finanze (avv. Stato Colletta).

Competenza e giurisdizione - Modificazione iniziale della competenza territoriale - Cumulo soggettivo di domande connesse per l'oggetto o per il titolo - Nozione.

(c.p.c., art. 33).

Competenza e giurisdizione - Modificazione successiva della competenza territoriale per ragione di connessione - Quando ricorre.

(c.p.c., art. 40).

Procedimento civile - Riunione di cause connesse - Facoltà discrezionale del giudice - Insindacabilità in Cassazione del provvedimento.

(c.p.c., art. 274).

La modificazione iniziale della competenza territoriale può verificarsi unicamente allorché più domande contro più persone, essendo connesse per l'oggetto o per il titolo, siano proposte congiuntamente e contemporaneamente ad uno stesso giudice e precisamente a quello del luogo di residenza o domicilio di una delle parti (1).

La modificazione successiva della competenza territoriale per ragione di connessione si ha allorché, ricorrendo l'identità anche soltanto parziale dei soggetti e di uno degli elementi obiettivi dell'azione, le domande connesse, da decidere in un unico processo, siano state proposte separatamente a giudici diversi (2).

Qualora più domande connesse siano proposte separatamente ed in tempi diversi allo stesso giudice, non si pone un problema di modificazione della competenza territoriale per ragioni di connessione, ma un problema di riunione di cause connesse, pendenti innanzi allo stesso giudice, che sia competente per le diverse cause singolarmente considerate. In tale eventualità, la riunione può essere suggerita da motivi di opportunità, senza peraltro che il giudice sia tenuto a provvedervi,

---

(1) Cfr. Cass., 28 luglio 1964, n. 2135, *Giur. it.*, Mass., 1964, 710: « il principio di cui all'art. 33 c.p.c., relativo alla modificazione della competenza per territorio per effetto del cumulo soggettivo delle domande contro più convenuti, trova applicazione solo quando le cause, che, a norma degli artt. 18 e 19 c.p.c., dovrebbero essere proposte dinanzi a giudici diversi, siano connesse per il titolo o per l'oggetto, per cui è consentita all'attore la facoltà di chiamare in giudizio più convenuti, che risiedono in luoghi diversi, davanti al giudice del luogo di residenza di uno di essi. Lo spostamento della competenza territoriale è giustificato, quindi, solo dalla connessione derivante dall'oggetto o dal titolo dedotto in giudizio ». La sentenza in rassegna avverte, altresì, che, ai fini del cumulo soggettivo di cui all'art. 33 c.p.c., « non basta l'interesse nella causa per attribuire la qualità di convenuto e fondarvi uno spostamento di competenza, ma è necessario che il convenuto abbia un interesse reale a contraddire la pretesa dell'attore, per cui la competenza per connessione può essere esclusa dal giudice, quando una delle azioni apparisca *prima facie* artificiosa e preordinata al fine di spostare la competenza territoriale ». Sulla tassatività dei casi di spostamento di competenza per connessione v. Cass., 28 luglio 1964, n. 2111, *Giur. it.*, Mass., 1964, 701.

(2) Sulla tassatività delle ipotesi in base alle quali può operarsi uno spostamento di competenza da un giudice ad un altro per ragioni di connessione (artt. da 31 a 36 c.p.c.) v. Cass., 28 luglio 1964, n. 2111 cit. alla nota precedente, cui *adde* Cass., 5 ottobre 1964, n. 2513, *Giur. it.*, Mass., 1964, 843; 6 dicembre 1963, n. 3103, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1963, 1447, con nota di riferimenti di dottrina e giurisprudenza. Sul concetto di connessione oggettiva, v. Cass., 7 aprile 1964, n. 781, *Giur. it.*, Mass., 1964, 249: « per aversi fra più cause il vincolo della connessione oggettiva, atto a determinare la necessità del *simultaneus processus* (e quindi lo spostamento di competenza di cui all'art. 40 c.p.c., o, secondo i casi, l'assorbimento della competenza arbitrale da parte del giudice ordinario), è necessario che sussista identità di *petitum* o di *causa petendi*, o, almeno, che tra i rispettivi elementi obiettivi vi sia un'effettiva ed assoluta interdipendenza. Un rapporto di mera affinità ed un collegamento meramente accidentale ed estrinseco,

restando il relativo provvedimento affidato alla sua facoltà discrezionale, in relazione alla natura delle cause, alla loro interdipendenza più o meno accentuata ed al loro stato di istruzione. Epperò la pronuncia che ordini o neghi la riunione di più cause per ragioni di connessione o di opportunità processuale, in quanto atto di esercizio di una facoltà discrezionale del giudice, non è sindacabile in Cassazione, neppure in sede di regolamento di competenza (3).

(*Omissis*). — Devesi, preliminarmente, ordinare l'estromissione dal giudizio dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, che non è parte nel giudizio tra il ricorrente Casassa e Langione Ugo, nel nome, in cui è intervenuta la sentenza 20 giugno 1964 del Tribunale di Torino, gravata per regolamento di competenza. L'istanza di regolamento di competenza non poteva, infatti, essere proposta e notificata che nei confronti delle parti nel cui contraddittorio fu pronunciata la sentenza impugnata, uniche legittimate passivamente.

Nel merito il Collegio osserva che non trova applicazione l'art. 33 c.p.c. Secondo tale disposizione le cause contro più persone, che, a norma degli artt. 18 (foro generale delle persone fisiche) e 19 (foro generale delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute), dovrebbero essere proposte davanti a giudici diversi, se sono connesse per l'oggetto o per il titolo, possono essere proposte davanti al giudice del luogo di residenza o domicilio di una di esse, per essere decise nello stesso processo. Secondo tale disposizione, la modificazione iniziale della competenza territoriale può verificarsi unicamente allorché le domande siano proposte congiuntamente e contemporaneamente ad uno stesso

---

invece, non postulano alcuna variazione di competenza »; v. anche, in argomento, Cass., 20 settembre 1961, n. 2036, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1961, 894, *sub* 2 e 3, con richiami. Per un caso di applicazione dell'art. 40 c.p.c., in relazione ad una chiamata in garanzia impropria, con conseguente riconoscimento della legittimità della rimessione della causa al giudice preventivamente adito, v. Cass., 12 aprile 1965, n. 647, *Giur. it.*, Mass., 1965, 228. Sulla continenza di cause v. Cass., 26 luglio 1963, n. 2067, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1963, 977, *sub* 1, con richiami; 22 settembre 1962, n. 2772, *Id.*, Mass. Cass., 1962, 1309, *sub* 1, con richiami; 9 agosto 1961, n. 1938, *Id.*, Mass. Cass., 1961, 852 e 16 marzo 1961, n. 588, *Ibidem*, 236, *sub* 1, con richiami anche di dottrina.

(3) Cfr. Cass., Sez. Un., 18 febbraio 1963, n. 392, *Giur. it.*, Mass., 1963, 128: « la riunione di più cause è possibile non solo nel caso di connessione in senso proprio, ma anche quando ricorra per motivi di economia processuale una semplice opportunità di decidere contemporaneamente più controversie. La sussitenza di una vera e propria connessione è necessaria perché si abbia spostamento di competenza da un giudice ad un altro, ai sensi dell'art. 40 c.p.c., non perché possa svolgersi un *simultaneus processus* fra due procedimenti già pendenti innanzi allo stesso giudice. Rientra nella facoltà discrezionale del giudice di merito valutare l'opportunità o meno di riunire più cause ai sensi dell'art. 274 c.p.c., adeguandosi al principio dell'economia processuale ».

giudice e precisamente al giudice del luogo di residenza o domicilio di una delle parti, non già nel caso in cui le domande connesse siano proposte bensì allo stesso giudice, ma separatamente ed in momenti diversi. Inoltre, ai fini del cumulo soggettivo, non basta l'interesse nella causa per attribuire la qualità di convenuto e fondarvi uno spostamento di competenza, ma è necessario che il convenuto abbia un interesse reale a contraddire la pretesa dell'attore; per cui la competenza per connessione può essere esclusa dal giudice quando una delle azioni apparisca *prima facie* artificiosa e preordinata al fine di spostare la competenza territoriale.

Nel caso in cui le domande siano proposte separatamente ed in tempi diversi, sia pure allo stesso giudice, non si pone un problema di modificazione della competenza territoriale per ragioni di connessione, ma un problema di riunione di cause connesse pendenti davanti allo stesso giudice, che sia competente per le diverse cause singolarmente considerate (art. 274 c.p.c.). In tale eventualità, la riunione può essere suggerita da motivi di opportunità, senza peraltro che il giudice sia tenuto a provvedervi, restando il provvedimento affidato alla sua facoltà discrezionale, in relazione alla natura delle cause, alla loro interdipendenza più o meno accentuata, al loro stato di istruzione. Ed è ovvio che la pronuncia che ordini, oppure neghi, la riunione di più cause per ragioni di connessione o di opportunità processuale, appunto perché costituisce una facoltà discrezionale del giudice, non è sindacabile in Cassazione, neppure in sede di regolamento di competenza.

Ma, nel caso in esame, non trova neppure applicazione l'art. 40 c.p.c., che regola non più la modificazione iniziale, ma la modificazione successiva della competenza territoriale per ragione di connessione. Perché si verifichi questa figura di connessione, atta a spostare la competenza, non solo occorre l'identità dei soggetti (anche soltanto parziale) e di uno degli elementi obiettivi dell'azione, ma è indispensabile che le domande connesse, da decidere in un unico processo, siano proposte separatamente a giudici diversi, mentre, nella fattispecie, le domande connesse sono state proposte sia pure separatamente, ma allo stesso giudice.

Ora, poiché la domanda che il Casassa ha proposto nei confronti del Langione, quale appaltatore delle imposte di consumo di Pinerolo, appartiene alla competenza territoriale del Tribunale di Pinerolo; poiché il Langione, nella qualità, convenuto dinanzi al Tribunale di Torino, ha sollevato, nel primo atto difensivo, l'eccezione di incompetenza per territorio; poiché, infine, il Tribunale di Torino ha negato, con provvedimento discrezionale e insindacabile, la riunione con l'altra causa dal Casassa promossa contro l'Amministrazione finanziaria dello Stato, l'istanza di regolamento di competenza va rigettata, con le conseguenze di legge. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 luglio 1965, n. 1591 - *Pres.* Mastropasqua - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Cassa per il Mezzogiorno (avv. Stato Foligno) c. Sorvillo (avv. De Cesare) e Impresa I.C.I. Eugenio Grassetto (avv.ti Pastore, Vesci, Turco).

Occupazione - Occupazione d'urgenza preordinata alla espropriazione per p.u. - Mancato perfezionamento nel biennio della procedura espropriativa - Inapplicabilità del principio della indennità unica.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 71, comma primo, ult. parte, 73).

Procedimento civile - Intervento di terzo ad istanza di parte - Ipotesi - Nozione.

(c.p.c., art. 106).

Nel caso di occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione il presupposto dell'indennità unica (di espropriazione con gli interessi legali dalla data di inizio dell'occupazione) viene meno, allorché la pronuncia espropriativa non segua nel biennio di validità dell'occupazione, in quanto tale omissione dimostra che l'anticipata occupazione dell'immobile non fu in realtà preordinata alla pronuncia del decreto di espropriazione nel termine di legge, con la conseguenza che non può giustificarsi il diniego del diritto del privato all'autonoma indennità di occupazione (1).

---

(1) Come già si è avuto occasione di avvertire (in questa *Rassegna*, 1964, I, 879, nota 7), la Corte di Cassazione, dopo avere affermato che, per le occupazioni preordinate all'espropriazione per l'esecuzione di opere ferroviarie, l'indennità di occupazione consiste negli interessi legali sull'importo dell'indennità di espropriazione, ha esteso tale criterio, come regola, a tutte le occupazioni d'urgenza preordinate all'espropriazione (cfr. Cass., 29 maggio 1964, n. 1352, *Giur. it.*, Mass., 1964, 436), sottolineando, però, che tale principio ha da valere solo nel caso che l'espropriazione segua nel biennio di legge (Cass., Sez. Un., 17 maggio 1961, n. 1164, *Foro it.*, 1961, I, 1699, in part. 1703). In caso diverso, l'indennità non è più unica, ma anche quella di occupazione per il biennio legittimo va liquidata con autonomo criterio (Cass., Sez. Un., 17 maggio 1961, n. 1164, sopracitata; v. anche Cass., 19 ottobre 1955, n. 3309, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1955, 1240-1241, *sub* 3, nonché Sez. Un., 28 maggio 1954, n. 1702, *Foro it.*, Mass., 1954, 346-347, con nota di richiami (*sub* 1). A questi concetti si adegua la sentenza in rassegna, la quale non manca altresì di ribadire l'insegnamento che « quando un bene sia stato occupato d'urgenza dalla p.a. e sia decorso il biennio previsto dall'art. 73 l. 25 giugno 1865, n. 2359, senza che il Prefetto abbia pronunciato l'espropriazione per pubblica utilità del bene stesso, l'ulteriore detenzione di questo diviene illegittima, con la conseguenza che l'ente occupante, come detentore senza titolo, è tenuto a restituire il bene, ovvero a risarcire il danno, qualora la restituzione, per le opere compiute o per altro motivo, non sia più possibile, e la relativa azione per la restituzione o per il ristoro del danno è di competenza dell'A.G.O. perché la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso dall'autorità amministrativa.

L'intervento di un terzo nel processo è configurabile, ove sia provocato su istanza di parte, in relazione a due ipotesi distinte e cioè se la causa venga ritenuta comune al terzo, o se la parte pretenda di essere garantita dallo stesso. La prima previsione, presupponendo la comunanza dell'oggetto e della causa petendi, *lascia immutati i limiti dell'originaria contestazione, in quanto il terzo diventa litisconsorte della parte che ha provocato l'intervento; la seconda, al contrario, viene ad ampliare la materia del contendere, nel senso che, correlativamente alla* causa petendi *dell'originario rapporto processuale, si instaura un rapporto accessorio di garanzia, di cui unici contraddittori sono la parte che ha provocato l'intervento del terzo e quest'ultimo* (2).

Se il decreto di espropriazione intervenga successivamente al decorso del biennio dell'occupazione d'urgenza, l'illegittimità della detenzione del bene da parte della p.a. viene a cessare nel giorno della sopravvenuta espropriazione, che rende legittima, da tale epoca, l'attività dell'amministrazione. In siffatta ipotesi al proprietario del bene epropriato spettano: 1) l'indennità per l'occupazione temporanea legittima; 2) l'indennità di espropriazione nella misura stabilita nel relativo decreto, o, in caso di opposizione, in quella determinata dagli organi giurisdizionali previsti dalla legge sulle espropriazioni per p.u.; 3) il risarcimento del danno per il periodo corrente dalla scadenza del ripetuto biennio alla data di emanazione del decreto di espropriazione » (nello stesso senso v. Cass., 13 febbraio 1965, n. 223, in questa *Rassegna*, 1965, I, 337, *sub* 2; 28 luglio 1964, n. 2142, *Id.*, 1964, I, 733 e seg., *sub* 1, ed *ivi* nota di ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

Sull'autonomia dei due istituti, dell'occupazione in via d'urgenza e dell'espropriazione per p.u., v. Cass., 13 febbraio 1965, n. 223, sopra citata, *sub* 1, in questa *Rassegna*, 1965, I, 337 ed *ivi* (338) nota di ulteriori riferimenti di giurisprudenza. In dottrina, sul problema relativo al risarcimento del danno conseguente ad occupazione abusiva da parte della p.a. di immobile privato per la costruzione di opera pubblica, v. SANDULLI R., *Sull'occupazione* sine titulo *da parte dell'amministrazione di immobili privati destinati ad opere pubbliche, Giust. civ.*, 1961, I, 1266 e segg.

(2) Conf. Cass., 23 maggio 1962, n. 1176, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1962, 593. Quanto alla prima parte della massima della sentenza in rassegna, non manca, tuttavia, giurisprudenza della Suprema Corte regolatrice, secondo la quale, ai fini della comunanza di causa di cui all'art. 106 c.p.c., non è necessaria l'identità sia dell'oggetto che del titolo, ma è sufficiente quella di uno solo di tali elementi: cfr. Cass., 11 giugno 1957, n. 2169, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1957, 844; 27 marzo 1962, n. 622, *Id.*, Mass. Cass., 1962, 298. Quanto alla seconda parte della massima, deve avvertirsi che le oscillazioni giurisprudenziali sull'applicabilità dell'art. 106 c.p.c. ai casi di garanzia impropria sembrano doversi risolvere per la soluzione affermativa, con la limitazione del rispetto della competenza. Non manca, infatti, giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo la quale l'art. 106 c.p.c. autorizza la chiamata in garanzia del terzo dinanzi allo stesso giudice, competente per l'azione principale e per quella di regresso, qualunque sia il rapporto di garanzia, propria o impropria dedotto a sostegno della seconda azione: cfr. Cass., 28 novembre 1953, n. 3619, *Giust. civ.*, 1953, 3384, con richiami; 13 febbraio 1961, n. 316, *Id.*, Mass. Cass., 1961, 123. Sulle nozioni di garanzia propria ed impropria v. Cass., 5 febbraio 1957, n. 442, *Giust. civ.*, 1957, 825 e segg.: « nella garanzia propria, i cui casi sono determinati dal diritto sostanziale, il garante è impegnato all'adempimento della stessa obbligazione del garantito, in quanto tale obbligo gli deriva dalla

trasmissione di un diritto o da un vincolo di coobbligazione, che dà luogo, fra coloro che vi sono soggetti, a ragioni di rivalsa, parziale o totale, dopo aver soddisfatto il creditore comune, sicché il *petitum* del chiamante, nei riguardi del terzo, si identifica con quello dell'attore principale contro il garantito e la inadempienza è unica, donde la connessione obiettiva e diretta del titolo » (v. anche App. Firenze, 2 settembre 1963, *Foro it.*, Rep., 1964, voce *Garanzia*, col. 1111, n. 2). È, comunque, da sottolineare che la Suprema Corte regolatrice ammette che la parte convenuta possa chiamare nel giudizio taluno, non solo al fine di essere indennizzata delle conseguenze della lite (e nella garanzia impropria si ha, appunto, secondo la giurisprudenza, una chiamata del terzo per riversare sul medesimo le conseguenze della lite principale: cfr. COSTA, *L'intervento in causa*, Torino, 1953, 228), ma anche a quello della propria liberazione, per l'individuazione di altro unico responsabile.

In tale caso si ritiene vi sia, più propriamente, comunione di cause (v. sul punto anche Trib. Piacenza, 10 gennaio 1963, *Foro it.*, Rep., 1963, voce *Intervento in causa*, c. 1422, nn. 18-21) e si insegna dalla Cassazione che non è necessario che l'attore estenda la domanda contro il terzo, poiché la chiamata del medesimo « tende appunto a supplire al difetto della chiamata da parte dell'attore mediante la citazione in giudizio e dal momento in cui il terzo ha accettato il contraddittorio e preso conclusioni di merito egli diventa parte in causa e il giudice, provvedendo sulla domanda attrice, può dichiararlo responsabile o assolverlo al pari del primo convenuto »: Cass., 3 luglio 1959, n. 2114, in *Giur. it.*, 1960, I, 1, 427 e segg., con nota del COSTA e in *Riv. dir. proc.*, 1960, 478 e segg., con nota del CARNELUTTI; 21 marzo 1962, n. 577, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1962, 276. Altra volta, la Corte di Cassazione ammette che, nell'ipotesi di garanzia impropria, può nascere nel corso del giudizio « stretta connessione tra le cause », quando il convenuto principale abbia citato in giudizio il terzo « non solo ai fini di un'eventuale rivalsa, in caso di sua soccombenza, ma per le necessità di trattazione della causa e della sua stessa difesa, essendo unicamente al terzo imputato l'illecito che genera l'inadempienza di entrambi »: così Cass., 5 febbraio 1957, n. 442, *Giust. civ.*, 1957, I, 828 (in motivazione); v. anche Cass., 28 luglio 1960, n. 2210, *Id.*, Mass. Cass., 1960, 825.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 luglio 1965, n. 1653, - *Pres.* Fibbi - *Est.* Perrone-Capano - *P.M.* Pedote (conf.) - Ministero LL.PP. (avv. Stato Tracanna) c. Fabbri (avv. Dallari).

Responsabilità civile - Condanna al risarcimento dei danni definitivamente liquidati - Preclusione di altre azioni risarcitorie per il medesimo fatto illecito.

(c.c., artt. 1218, 1223, 2043, 2056, 2909; c.p.c., artt. 279, n. 3, 324).

La condanna al risarcimento dei danni definitivamente liquidati esaurisce ed assorbe tutte le possibili ragioni o pretese del danneggiato, sì da precludere altre azioni risarcitorie per il medesimo fatto illecito (1).

---

(1) Infatti (cfr. artt. 1223 e 2056 c.c.), « in relazione alle valutazioni dell'entità del danno da fatto illecito, l'*id quod interest* deve tener conto *di qualsiasi pregiudizio economico* causato dal fatto del terzo » (Cass., 13 aprile 1964, n. 858, *Giur. it.*, Mass., 1964, 272, *sub* 2; in dottrina v. GRAZIANI, *Appunti sul lucro ces-*

sante, Studi di diritto civile e commerciale, Napoli, 1953, 298), cosicché « quando si tratti di danni che si proiettano nel futuro, come nell'ipotesi di danni per lucro cessante, i quali per la loro stessa natura non possono essere determinati nel loro ammontare con assoluta precisione, è legittima la liquidazione con criterio equitativo » (Cass., 23 luglio 1964, n. 1986, *Giur. it.*, Mass., 1964, 648; per la necessità di adottare, in caso di condanna al pagamento di una somma capitale *una tantum* a titolo di risarcimento di danni futuri, un opportuno correttivo « atto ad evitare che si verifichi un'ingiusta locupletazione in favore del danneggiato, nella misura corrispondente alla maggiore utilità che gli deriva dal fatto che gli è stato messo a disposizione anticipatamente il capitale liquidato », v. Cass., 13 luglio 1964, n. 1873, *Giur. it.*, Mass., 1964, 612; v. anche Cass., 30 novembre 1963, n. 3069, in questa *Rassegna*, 1964, I, 102-108, *sub* 5 ed *ivi* nota di richiami). Peraltro, è noto che il giudicato, in linea di principio, « oltre ad operare sul piano processuale, mediante il vincolo imposto al giudice in ogni processo futuro, influisce *sulla preesistente situazione di diritto sostanziale*, impedendo che questa possa ottenere un diverso regolamento giudiziale » (Cass., 5 maggio 1965, n. 810, *Giur. it.*, Mass., 1965, 290-291, *sub* c; v. anche LIEBMAN, *Corso di diritto processuale civile*, Milano, 1952, 239: « la cosa giudicata deve valere indiscutibilmente come manifestazione ultima e definitiva della disciplina giuridica del rapporto deciso »).

La Corte di Cassazione ha, comunque, precisato che: « il principio che l'azione ed il giudizio di risarcimento del danno debbono, in linea generale, essere unitari, nel senso che *in unico giudizio debbono essere fatti valere non soltanto i danni attuali, ma altresì i danni futuri*, dev'essere delimitato, nel senso che, affinché sia imposta l'unicità del giudizio, occorre — oltre alla sussistenza attuale delle cause del danno futuro — altresì che quest'ultimo danno si presenti con carattere di certezza, quanto all'*an* ed anche già concretamente valutabile, sia pure in via di ragionevole approssimazione, per ciò che riguarda il *quantum*. Se non sussistono tali condizioni, il giudizio originario non può comprendere anche i danni futuri e, correlativamente, la perdita dell'azione, sia pure a seguito del compimento del periodo prescrizionale, quanto ai danni attuali, non può travolgere la possibilità di successiva azione quanto ai danni futuri » (Cass., 27 febbraio 1962, n. 363, *Giur. it.*, Mass., 1962, 123); e che: « in materia di responsabilità aquiliana domina il principio della *risarcibilità di tutti i danni*, in qualsiasi momento verificatisi, sempre che possano ricollegarsi *con rigoroso nesso di causalità* all'evento lesivo posto in essere dall'obbligato al risarcimento. Pertanto, non può opporsi ad una seconda domanda di liquidazione, concernente *un danno aggravatosi o manifestatosi dopo la definizione di un primo giudizio*, l'eccezione della cosa giudicata. Avendo il secondo giudizio per oggetto un *petitum* diverso da quello del primo, nel corso del quale mancarono in tutto o in parte gli elementi obiettivi per la liquidazione dei danni futuri, non ancora manifestatisi in guisa da potersi ritenere effetto inevitabile di una causa efficiente allora in atto, o verificatisi in misura minore, non può ritenersi che il precedente giudicato abbia compreso quei danni. Pertanto, può darsi ingresso ad una ulteriore domanda di liquidazione, sempre che il *nuovo danno* sia ricollegabile, con nesso di causa ad effetto, all'evento dannoso, su cui si fondava la prima pretesa risarcitoria » (Cass., 21 luglio 1962, n. 1999, *Giur. it.*, Mass., 1962, 719). Si è osservato in sede dottrinale che « ogni giudicato ha una efficacia limitata alla clausola implicita *rebus sic stantibus*, come ormai viene pacificamente ammesso, sia pure con alcune riserve, specialmente in ordine alla pratica portata di tale limite, che qui non è il caso di ricordare. Ogni sentenza, in altri termini, fa stato tra le parti nei confronti delle quali è stata pronunciata, fino a quando la situazione esterna non muta, determinando fattori nuovi (si badi, non *nuove* prove di fattori già delibati dalla sentenza), decisivi in ordine ai rapporti giuridici delle parti, che già hanno originato la controversia. Così, ad esempio, quando il locatore,

soccombente nella causa di rilascio per necessità personale, ripresenta, in una successiva causa, il fatto nuovo del matrimonio del figlio, l'efficacia del precedente giudicato in ordine alla inesistenza del diritto al rilascio del locatore cade e la proponibilità della nuova domanda è indiscussa. Così il debitore che diventi creditore per un rapporto nuovo, sorto dopo il giudicato sostanziale sulla sua condanna, può in sede di esecuzione invocare la compensazione. Questo limite del giudicato è, a sua volta, coordinato logicamente e funzionalmente col principio, per cui il giudicato stesso copre il dedotto e il deducibile » (così PAIARDI, *Riflessioni sulla efficacia della sentenza pronunciata allo stato degli atti, Riv. dir. proc.*, 1958, 125, il quale sottolinea la fondamentale differenza fra la nozione di sentenza « allo stato delle cose » e sentenze « allo stato degli atti (processuali) », rispetto alle quali ultime la giurisprudenza della Corte di Cassazione è consolidata, nel senso che siffatte decisioni, le quali si fondano sulla constatata mancanza o insufficienza della prova dei fatti costitutivi della domanda o dell'eccezione, hanno da valere tipicamente come sentenze di rigetto dell'una o dell'altra e, quindi, sono suscettibili di passare in cosa giudicata (cfr. Cass., 13 dicembre 1958, n. 3898, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1958, 1406, *sub* 3, con richiami). In dottrina si veda: PAIARDI, *Riflessioni* ecc., cit., *loc. cit.*, 123 e segg. e, meno di recente, SATTA, *Sentenze allo stato degli atti, Riv. dir. comm.*, 1934, II, 325 e segg. Infine, quanto al rapporto fra giudicato penale e giudizio civile di liquidazione del danno, v. Trib. Napoli, 2 agosto 1965, Marchitiello c. FF.SS., in questa *Rassegna*, 1965, I, 732.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 luglio 1965, n. 1715 - *Pres.* Vistoso - *Est.* Onnis - *P.M.* Gentile (conf.) - Ministero dei Lavori Pubblici (avv. Stato Azzariti Giorgio) c. Tarantino (avv. Sangiorgi).

Cassazione - Ricorso - Esposizione sommaria dei fatti - Trascrizione della parte espositiva della sentenza impugnata o di altra sentenza pronunciata nella controversia a cui il ricorso si riferisce - Sussistenza del requisito.

(c.p.c., art. 366, n. 3).

Occupazione - Occupazione d'urgenza d'immobile per l'esecuzione di opera pubblica - Mancato perfezionamento alla scadenza del biennio della procedura espropriativa - Impossibilità della restituzione dell'immobile - Diritto del proprietario al risarcimento del danno - Criteri di liquidazione del risarcimento in quanto sostitutivo della restituzione del bene - Inapplicabilità dell'art. 42 l. 25 giugno 1865, n. 2359.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 73; c.c., artt. 2043, 2056).

Sentenza - Dovere del giudice di merito di motivare il proprio convincimento - Portata.

(c.p.c., art. 132, n. 4, arg. *ex* art. 360, n. 5).

Occupazione - Occupazione d'urgenza d'immobile per l'esecuzione di opera pubblica - Protrazione ultrabiennale senza titolo dell'occupazione - Diritto del proprietario di essere indenniz-

zato non solo della perdita del bene, ma anche della mancata utilizzazione del medesimo dalla data dell'occupazione al soddisfo - Valutazione di tale ulteriore indennizzo - Indennizzabilità del danno « in re ipsa » subìto dal proprietario per tale mancata utilizzazione, mediante corresponsione degli interessi legali sulla somma liquidata a titolo di risarcimento per la perdita del bene - Risarcibilità del maggior pregiudizio che il proprietario dimostri di aver subìto per effetto della indisponibilità del bene - Sussiste.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 73; c.c., artt. 2043, 2056).

Il disposto dell'art. 366, *n.* 3, *c.p.c., a mente del quale il ricorso per cassazione deve contenere, a pena d'inammissibilità, l'esposizione sommaria dei fatti di causa, può ritenersi adempiuto, quando nel ricorso stesso sia stata trascritta la parte espositiva della sentenza impugnata o di altra sentenza pronunciata anch'essa nella controversia a cui il ricorso si riferisce* (1).

L'art. 42 *l.* 25 *giugno* 1865, *n.* 2359, *secondo il quale non può tenersi conto, nel calcolare l'indennità di espropriazione, dell'aumento di valore che all'immobile espropriato derivi dall'esecuzione dell'opera pubblica, presuppone che la procedura, pur iniziata con l'occupazione anticipata dell'immobile in via d'urgenza, abbia trovato il suo normale momento conclusivo con l'emanazione del decreto di espropriazione, epperò non è applicabile ai fini della liquidazione del risarcimento del danno dovuto al proprietario, in caso di protrazione ultrabiennale dell'occupazione*

---

(1) Cfr. Cass., 17 luglio 1954, n. 2540, *Foro it.*, Mass., 1954, 514. Ciò perché — in correlazione col disposto dell'art. 379 c.p.c., secondo cui all'udienza di discussione il relatore riferisce « i fatti rilevanti per la decisione del ricorso » — é necessario che l'esposizione, sia pur sommaria dei fatti, sia contenuta nel ricorso, onde il precetto di legge in tanto può ritenersi assolto in quanto nel ricorso stesso e non già *per relationem* si rinvengano gli elementi indispensabili per una precisa cognizione dei fatti di causa: cfr. Cass., 28 ottobre 1959, n. 3131, *Foro it.*, Mass., 1959, 588, con nota di riferimenti (*sub* 9). Non sarebbe, pertanto, sufficiente il riferimento alla parte espositiva delle sentenze pronunziate nel corso del giudizio, se non trascritte nel ricorso: cfr. Cass., 27 novembre 1957, n. 4498, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1957, 1712, *sub* 2, con richiami. Peraltro, il ricorso è ammissibile, se il fatto può essere desunto dallo svolgimento dei motivi contenuto nel ricorso: Cass., 30 giugno 1956, n. 2409, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1956, 813, con nota (*sub* 1) di richiami. Per l'analoga soluzione, secondo cui l'esposizione sommaria dei fatti, prescritta per il controricorso dall'art. 370 c.p.c. col rinvio all'art. 366 stesso codice, può ritenersi adempiuta « allorché sia dato rinvenire nel controricorso, attraverso gli argomenti addotti a confutazione del ricorso, gli elementi indispensabili per una precisa cognizione dei fatti di causa, senza necessità di attingere ad altre fonti », v. Cass., 11 dicembre 1964, n. 2862, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1106, *sub* 1.

senza l'emissione della pronuncia espropriativa, per la perdita del bene, trasformato in sede stabile dell'opera pubblica. Tale liquidazione non deve tenere conto esclusivamente delle condizioni della zona al momento dell'occupazione, ma anche delle migliori condizioni della medesima al momento della pronuncia del giudice, e ciò in quanto il risarcimento è il sostitutivo della restituzione del bene, onde deve equivalere al bene stesso, nel momento in cui viene pagato, che si presume immediatamente successivo alla sentenza di condanna (2).

Per dare ragione del proprio convincimento il giudice di merito non è tenuto a compiere un'analisi particolareggiata di tutte le deduzioni e ragioni delle parti, delle quali devono considerarsi implicitamente respinte quelle non espressamente esaminate, o logicamente incompatibili con la decisione (3).

---

(2) Ma, quanto alla prima parte della massima, è il caso di ricordare che, altra volta, proprio la Suprema Corte regolatrice — trattandosi di stabilire se nella liquidazione del risarcimento del danno, sostitutivo della mancata restituzione dell'immobile, dovesse tenersi conto o meno del vincolo costituito dalla destinazione prevista nel piano di ricostruzione, dopo avere avvertito che la legge regolatrice dei piani di ricostruzione richiama l'art. 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, che, interpretato in coordinazione col successivo art. 42, sancisce il principio, per cui l'indennità di espropriazione deve essere sottratta ad ogni indebito arricchimento e ad ogni ingiusto sacrificio del soggetto espropriato — non ha esitato ad adottare in linea di massima la soluzione negativa, affermando che « i principi di cui sopra, vigenti in tema di regolare procedimento di espropriazione, a maggior ragione devono essere applicati, come già notato altra volta da questa stessa Sezione (sent. n. 206 del 1963), quando, come nella specie in esame, si verta in tema di illegittima occupazione del bene (*sine titulo*) da parte della pubblica amministrazione »: Cass., 14 dicembre 1963, n. 3166, in questa *Rassegna*, 1964, I, 113-114 (*sub* 2). Quanto alla seconda parte della massima, v., in senso conforme, Cass., Sez. Un., 7 dicembre 1964, n. 2858, *Giur. it.*, Mass., 1964, 958-959 (*sub* 2); Cass., 20 gennaio 1964, n. 107, in questa *Rassegna*, 1964, I, 320-321, con nota di riferimenti; 14 dicembre 1963, n. 3166, cit., *ibidem*, 113-114 (*sub* 1), ed *ivi* nota di ulteriori riferimenti, fra cui Cass., 10 ottobre 1962, n. 2919, *Giur. it.*, Mass., 1962, 984, ove si avverte che il risarcimento sostitutivo della mancata restituzione dell'immobile (oltre all'indennizzo per il mancato godimento) « soddisfa ed esaurisce tutti i diritti spettanti a tal titolo al proprietario, al quale, pertanto, non compete alcun altro compenso per il successivo trasferimento del diritto di proprietà ».

(3) Cfr. Cass., 10 giugno 1960, n. 1549, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1960, 577-578, *sub* 4, con richiami. V. anche Cass., 5 febbraio 1958, n. 332, *Id.*, Mass. Cass., 1958, 114 (*sub* 3). Omessa motivazione ricorre, invece, quando il giudice abbia trascurato di considerare un punto decisivo: Cass., 15 marzo 1957, n. 878, *Id.*, Mass. Cass., 1957, 350 (*sub* 1), con richiami di dottrina e giurisprudenza. Sulla nozione di punto decisivo come « circostanza obiettiva acquisita alla causa e idonea a determinare una decisione diversa da quella adottata » v. Cass., 16 febbraio 1965, n. 250, in questa *Rassegna*, 1965, I, 339-344 (*sub* 11) ed *ivi* nota di riferimenti. Sulla nozione di insufficienza di motivazione, che, in contrapposto all'omissione di motivazione, ricorrerebbe quando il giudice, pur non obliterando il punto decisivo,

In caso di protrazione ultrabiennale senza titolo dell'occupazione di immobile, effettivamente adibito a sede stabile di opera pubblica, la corresponsione degli interessi legali (dalla data dell'occupazione a quella del pagamento) sulla somma liquidata al proprietario a titolo di risarcimento per la perdita del bene vale di regola ad indennizzarlo per la mancata utilizzazione del bene medesimo dalla data della sua occupazione ed è sempre dovuta, indipendentemente dalla prova del pregiudizio sofferto, il quale è da ritenersi in re ipsa, *poiché qualunque bene è fonte per il suo proprietario di utilità svariatissime, che sarebbe impossibile anche solo tentare di enumerare o semplicemente descrivere. Tale prova è necessaria soltanto per conseguire, com'è possibile, un risarcimento in misura maggiore per il danno effettivamente subito in dipendenza dell'indisponibilità del bene dalla data dell'occupazione a quella del pagamento del controvalore del bene medesimo* (4).

(*Omissis*). — È preliminare l'esame della eccezione sollevata dai resistenti relativa alla inammissibilità del ricorso perché non conterrebbe la esposizione dei fatti della causa.

L'eccezione è manifestamente infondata.

Secondo l'insegnamento di questa Corte Suprema, il disposto dell'art. 366 n. 3 c.p.c., per cui il ricorso per cassazione deve contenere, sotto pena di inammissibilità, la esposizione sommaria dei fatti della causa, può considerarsi adempiuto quando nel ricorso stesso sia stata trascritta la parte espositiva della sentenza impugnata o di altra sentenza pronunciata anch'essa nella controversia cui il ricorso si riferisce (sent. 17 luglio 1954, n. 2540).

Nella specie, i motivi di ricorso redatti a stampa seguono alla copia integrale della sentenza impugnata; il che soddisfa nel migliore dei modi l'esigenza dell'articolo citato.

Nel merito, la ricorrente Amministrazione, con il primo motivo deduce, in rapporto all'art. 360 n. 3 c.p.c., violazione e falsa applicazione degli artt. 2043, 2056, 1223, 936 e 2041 c.c.; 42 della legge n. 2359 del 1865 e sostiene che la Corte di merito, ai fini della determinazione del valore del fondo occupato e trasformato dalla p.a., avrebbe dovuto

---

si sia limitato ad una affermazione apodittica, senza alcuna valutazione degli elementi probatori, posti a base della decisione in ordine al punto ritenuto decisivo, v. Cass., 15 marzo 1957, n. 878, cit., *loc. cit.*

(4) Sulla prima parte della massima v., in senso conforme, Cass., Sez. Un., 1° giugno 1964, n. 1356, in questa *Rassegna*, 1964, I, 721-722 (*sub* 1) ed *ivi* nota di riferimenti. Sulla seconda parte della massima v., in senso conforme, Cass., 18 giugno 1964, n. 1569, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 715; 21 aprile 1964, n. 945, *Id.*, Mass. Cass., 1964, 425 (*sub* 1).

riferirsi al valore che esso aveva al momento della occupazione nelle condizioni in cui a quel tempo si trovava, e quindi, come se l'opera pubblica non fosse stata eseguita; ciò in aderenza al principio enunciato dell'art. 42 della legge n. 2359 del 1865, che vieta di tenere conto nella determinazione della indennità di espropriazione dell'aumento di valore derivato al fondo dalla esecuzione dell'opera pubblica, principio che, costituendo espressione della norma generale, che vieta l'arricchimento senza causa, sarebbe applicabile nei casi di legittima espropriazione, come in quelli di occupazione illegittima.

Il motivo è infondato.

La Corte di merito, nello stabilire il valore dell'immobile con riguardo alle modificazioni subite dalla zona circostante e nel ritenere non riferibili alle occupazioni illegittime gli artt. 42 della legge sulla espropriazione per p.u. e 38 della legge urbanistica, ha fatto puntuale applicazione dei principi in materia ripetutamente affermati da questa Suprema Corte con giurisprudenza costante, alla stregua dei quali — occorre ancora ripetere — qualora alla occupazione provvisoria dell'immobile non segua, entro il biennio di cui all'art. 73 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, l'espropriazione di esso, il proprietario, il quale non possa ottenere la restituzione, per essere stata eseguita l'opera pubblica, ha diritto al risarcimento del danno, il quale deve essere liquidato con riferimento allo stato di fatto in cui si trovava il fondo al momento della occupazione, senza, cioè, tenere conto degli incrementi successivamente apportativi dalla p.a. Tuttavia, non delle condizioni della zona al momento della occupazione si deve tenere conto, ma delle migliorate condizioni della medesima al momento della liquidazione. Ciò in quanto il risarcimento è il sostitutivo della restituzione del bene e, quindi, deve equivalere al bene stesso, al momento in cui viene pagato, che si presume immediatamente successivo alla sentenza di condanna.

L'art. 42 della legge sulla espropriazione per p.u., per il quale non può tenersi conto nel calcolare l'indennità dell'aumento di valore che all'immobile espropriato deriva dall'esecuzione dell'opera pubblica, presupponendo che la procedura iniziatasi con la occupazione d'urgenza abbia trovato il suo normale momento conclusivo con l'emanazione del decreto di espropriazione, non è applicabile ai fini della liquidazione dei danni conseguenti ad occupazione provvisoria divenuta illegittima per non essere sopravvenuto nel termine di legge il decreto di espropriazione (cfr. Sez. Un., 17 dicembre 1964, n. 2858; Cass., 18 dicembre 1964, n. 2879; 20 gennaio 1964, n. 107; 14 dicembre 1963, n. 3166; 24 novembre 1962, n. 3184; 23 maggio 1962, n. 1189; 16 maggio 1962, n. 1105; 14 maggio 1962, n. 1002; 14 dicembre 1960, n. 3249; 22 luglio 1960, n. 2087).

Le argomentazioni, che la ricorrente, per infirmare la esattezza della decisione impugnata, pretende di ricavare dall'art. 936 c.c., non sono pertinenti al giudicato della Corte di merito, la quale, nella determinazione del valore del bene, ha bensì tenuto conto, in aderenza all'insegnamento sopra riportato di questo Collegio Supremo, delle mutate condizioni ambientali in cui esso in atto si trovava, ma non degli incrementi apportati al bene stesso dalla p.a., come si vuole dalla difesa della ricorrente per giustificare il richiamo all'art. 936 c.c.

Del pari, per sostenere l'applicabilità anche nella specie dell'art. 42 della legge sulla espropriazione, non è affatto pertinente la citazione della sentenza di questa Corte Suprema 14 dicembre 1960, n. 3249, perché è proprio questa sentenza, che con la prima massima afferma il principio della non applicabilità del detto art. 42, ai fini della liquidazione dei danni conseguenti ad occupazione provvisoria, divenuta illegittima per non essere sopravvenuto nel termine di legge il decreto di espropriazione.

Infondato si presenta anche il secondo motivo con il quale la ricorrente Amministrazione, in rapporto all'art. 360, n. 3 e 5, c.p.c., denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 2043, 2056, 1223 c.c., nonché omessa e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia, lamenta che la Corte di merito sulla somma liquidata a titolo di risarcimento abbia fatto decorrere gli interessi legali dalla data della occupazione senza darne adeguata motivazione, ma limitandosi ad invocare la costante giurisprudenza del Collegio Supremo.

Il lamentato difetto di motivazione non sussiste, avendo la Corte di merito riportato, a sostegno della propria decisione, una massima consolidata di questa Corte Suprema.

Con ciò l'obbligo della motivazione deve considerarsi pienamente adempiuto, essendo giurisprudenza costante che il giudice di merito, per dare ragione del proprio convincimento, non è tenuto a compiere una analisi particolareggiata di tutte le deduzioni e ragioni delle parti delle quali devono considerarsi implicitamente respinte quelle non espressamente esaminate o logicamente incompatibili con la decisione (sen. 10 giugno 1960, n. 1549).

La quale non è suscettibile di alcuna censura perché anche sul punto questa Corte Suprema ha, con ripetuti e costanti pronunciati, affermato il principio che in tema di occupazione illegittima — protrattasi oltre il biennio — di terreno da parte della p.a., se l'indennizzo pari al valore venale del bene risarcisce il proprietario del danno per la perdita del bene stesso, resta, tuttavia, da risarcire la perdita per la mancata utilizzazione del bene dalla data della occupazione al momento del pagamento del detto indennizzo. E tale mancata utilizzazione viene di regola valutata pari all'interesse sulla somma liquidata a titolo di

indenizzo dalla data di occupazione a quella di pagamento (Sez. Un., 1° giugno 1964, n. 1356; Cass., 21 aprile 1964, n. 945; 18 giugno 1964, n. 1569; 12 giugno 1960, n. 1590; 23 agosto 1962, n. 2641; 16 maggio 1962, n. 1105; 14 maggio 1962, n. 1002).

Vero è che questa Corte Suprema ha completato il detto principio, stabilendo che il criterio della corresponsione degli interessi legali non esclude il risarcimento di un maggiore pregiudizio che il proprietario dimostri di avere subito in dipendenza della indisponibilità del bene stesso nel predetto periodo (Cass., 18 giugno 1964, n. 1569; 21 aprile 1964, n. 945).

Per altro, ciò non autorizza il ragionamento inverso della difesa della ricorrente che non siano dovuti neanche gli interessi ove risulti che la mancata disponibilità del bene non ha arrecato al privato verun pregiudizio.

Invero, essendo il pregiudizio in *re ipsa,* perché qualunque bene è fonte per il suo proprietario di utilità svariatissime, che sarebbe impossibile anche tentare di enumerare o semplicemente descrivere, l'ipotesi prospettata dalla ricorrente non è ammissibile.

Gli interessi sono sempre dovuti indipendentemente dalla prova del pregiudizio sofferto, che è, invece, necessaria soltanto nel caso in cui si pretende un risarcimento in misura maggiore.

Infondato, infine, è anche il terzo motivo con il quale la ricorrente, deducendo, in rapporto all'art. 360 n. 3 c.p.c. violazione e falsa applicazione degli artt. 2043 c.c., 72 e 73 della legge sulle espropriazioni 25 giugno 1965, n. 2359, lamenta che la Corte di merito, nel liquidare il danno, non abbia considerato che la illegittimità della occupazione decorreva dalla fine del biennio e non dall'inizio dell'occupazione stessa.

Invero, se tale distinzione ha rilevanza, ove alla occupazione abusiva oltre il biennio sopravvenga la espropriazione, onde, in tal caso, al proprietario del bene spettano l'indennità per occupazione temporanea legittima, l'indennità di espropriazione ed il risarcimento del danno per il periodo relativo alla occupazione illegittima ed a tale ipotesi si riferiscono le decisioni citate, la distinzione stessa è senza esito nel caso che il risarcimento del danno costituisca l'equivalente del bene, che l'Amministrazione, non avendo completato la procedura di esproprio, sarebbe stata in obbligo di restituire al privato, ove non fosse stato occupato e trasformato dall'opera pubblica.

In tal caso, come è stato ampiamente detto, il risarcimento è commisurato al valore venale del bene.

Per le considerazioni su esposte, il ricorso deve essere rigettato. — (*Omissis*).

TRIBUNALE DI NAPOLI, Sez. I, 2 agosto 1965 - *Pres.* Capozzi - *Est.* Capasso - Marchitiello (avv.ti Zito, Marino) c. Amministrazione FF. SS. (avv. Stato Carusi).

Giudizio civile e penale - Lesioni personali - Sentenza penale irrevocabile di condanna - Giudizio civile di liquidazione del danno - Preclusione nascente dal giudicato penale sulla « sussistenza del fatto » - Portata.

(c.p.p., art. 27).

Per danni posteriori alla sentenza penale irrevocabile di condanna, dei quali il giudice civile può conoscere senza violare il giudicato, devono intendersi solo quelli sopravvenuti e diversi e non già, nel caso di lesioni personali, i postumi già esistenti alla data della pronunzia del giudice penale e da questi non riconosciuti (1).

(*Omissis*). — Nel merito va osservato che il diritto della istante al risarcimento del danno cagionatole dal fatto reato, oggetto della sentenza penale di condanna (ora giudicato) del pretore di Nocera Inferiore del 20 gennaio 1958, si fonda sul disposto dell'art. 27 del codice di rito penale.

Detta norma, come è noto, attuando il principio dell'unità della giurisdizione, attribuisce alla sentenza penale irrevocabile di condanna il valore di giudicato nel giudizio civile per le restituzioni ed il risarcimento del danno quanto alla sussistenza del « fatto ».

Ora, nella nozione di fatto devono ritenersi compresi tutti gli elementi materiali costitutivi del reato, nella sua entità concreta, che il giudice penale deve necessariamente tenere presenti ai fini del giudizio di responsabilità e dell'applicazione della pena. Da tale principio, ormai pacifico in dottrina e giurisprudenza, si trae che nessun vincolo è posto al giudice civile per l'accertamento dei danni che non si concretano nell'evento lesivo del reato; laddove, quanto ai danni che si sostanziano nella lesione del bene penalmente tutelato, la sentenza irrevocabile di

---

(1) Cfr. Cass., 4 maggio 1954, n. 1377, *Giust. civ.*, 1954, 1034: « La sentenza penale irrevocabile di condanna, a norma dell'art. 27 c.p.p., ha autorità di cosa giudicata *anche in ordine alle conseguenze dannose derivanti dal reato* e, quindi, nel successivo giudizio civile di liquidazione del danno, non può discutersi circa la maggiore gravità o minore entità delle lesioni personali accertate in sede penale, salvo che si tratti di conseguenza dannosa verificatasi dopo la sentenza penale »; v. anche Cass., 11 dicembre 1957, n. 4655, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1957, 1764. Sulla portata della condanna al risarcimento del danno definitivamente liquidato v., poi, Cass., 20 luglio 1965, n. 1653, in questa *Rassegna*, 1965, I, 723 ed *ivi* nota di riferimenti di dottrina e giuriprudenza.

condanna ha autorità di cosa giudicata in ordine alla sussistenza del fatto in tutti i suoi particolari elementi costitutivi accertati e ritenuti nel giudizio penale.

Così, in tema di lesioni, se in una sentenza penale irrevocabile di condanna sia rimasto accertato che esse abbiano prodotto una malattia per un certo tempo, anche questa durata rientra nel fatto accertato e nella cosa giudicata, e non può essere ulteriormente valutata nel giudizio civile di liquidazione del danno. Il testo legislativo (art. 27 c.p.c.) consente soltanto l'accertamento dei nuovi effetti dannosi verificatisi dopo la sentenza penale, oltre quelli dal giudice penale vagliati e tenuti presenti.

E la questione, se per danni posteriori alla sentenza, dei quali il giudice civile può conoscere senza violare il giudicato, debbasi intendere solo quelli sopravvenuti e diversi o anche le conseguenze della medesima causa verificatesi posteriormente al giudizio penale, deve risolversi nel senso che l'accertamento civile può avere ad oggetto solo i primi e non anche le seconde.

Invero, secondo il chiaro disposto della norma, gli ulteriori effetti dannosi devono essersi verificati successivamente alla sentenza penale, cioè devono essere insorti in tempo successivo, perché, se si tratta di postumi, già esistenti alla data della pronunzia di tale sentenza, ma non riconosciuti dal giudice penale, un ulteriore accertamento non può essere esperito dal giudice civile senza che si verifichi violazione del giudicato (Cass., 11 dicembre 1957, n. 4655; 23 novembre 1954, n. 4299).

La continuazione di un processo morboso, già ritenuto chiuso dal giudice penale, non rientra, dunque, nella nozione di nuove conseguenze, perché non di danno nuovo si tratta, bensì della medesima situazione lesiva, non suscettibile, come tale, di diversa valutazione da parte del giudice civile.

Ora, nel caso di specie, la istante, oltre al risarcimento dei danni derivatile dal fatto lesivo oggetto del giudicato penale, ha chiesto anche l'attribuzione di quelli successivi al giudicato medesimo, adducendo (vedi atto di citazione) « la permanenza delle sofferenze, purtroppo immutate, nonostante gli anni decorsi e le continue e dispendiose cure cui si è assoggettata »; ma, con ciò, ad evidenza pone, come fatto generatore degli ulteriori pretesi danni, la protrazione di quegli stessi postumi, che, invece, vennero categoricamente esclusi dal giudice penale.

Con la sentenza del 20 gennaio 1958 (vedi copia in prod. delle parti) fu, infatti, ritenuto che la Marchitiello guarì dalle lesioni riportate in giorni quaranta senza postumi, osservandosi, nella parte motiva, che il tentativo di accollare all'imputato le conseguenze di una sinupatia frontale cronica, da cui essa era affetta da vecchia data, era stato fru-

strato dalle chiare affermazioni contenute nella perizia d'ufficio, redatta dallo specialista in malattie nervose dott. Gangero.

Nessun dubbio, quindi, che l'accertamento di quei postumi, già esclusi dal giudice penale, non possa aver luogo in questa sede.

E, che si tratti delle stesse conseguenze, di cui si pretendeva il riconoscimento con la sentenza penale, alla quale sarebbero preesistite, risulta dalla documentazione sanitaria esibita, comprovante che la Marchitiello, sia precedentemente che dopo il giudicato, e senza soluzione di continuità, adottò le medesime cure per i postumi che pretendeva e pretende esserle derivati dalle riportate lesioni (vedi cert. in data 29 settembre 1959 e 5 novembre 1959 dei dottori Goffredo e Giuseppe Torre; ricette mediche relative agli anni dal 1955 al 1959, in prod. attr.).

Deve, pertanto, respingersi la richiesta di consulenza tecnica perché l'eventuale riconoscimento di postumi sarebbe irrilevante ai fini della attribuzione di risarcimento per danni successivi alla sentenza penale irrevocabile.

Per questo capo, dunque, la domanda va rigettata. — (*Omissis*).

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen., 6 novembre 1964, n. 23 - *Pres.* Bozzi - *Est.* Tozzi - Di Marino (avv.ti Senatore, Santacroce) c. Prefetto di Salerno (avv. Stato Vitucci).

Espropriazione per p.u. - Dichiarazione di p.u. per legge - Primo atto del procedimento - Impugnazione autonoma - Omissione - Conseguenze.

Quando la pubblica utilità di una categoria di opere sia dichiarata per legge, è autonomamente impugnabile il primo atto del procedimento con il quale vengano individuati i beni da espropriare: tale è il provvedimento con il quale il Prefetto, ordinata l'esecuzione del piano, riconosce che le opere da effettuare rientrano nelle previsioni della legge, e dunque completa la dichiarazione legislativa di p.u. con la indicazione concreta delle espropriazioni da eseguire e dei lavori da effettuare. Per conseguenza la mancata impugnativa di quel primo atto rende inammissibile ogni censura, attinente alla dichiarazione di p.u., che venga successivamente sollevata in sede di ricorso contro il decreto di espropriazione (1).

---

(1) Cfr. nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 1954, n. 402, *Giur. it.*, 1954, III, 169 e, più di recente, Cons. Stato, Sez. IV, 14 febbraio 1962, n. 183, *Riv. giur. edilizia*, 1962, I, 431. In senso contrario, per quanto è dato intendere dalle massime, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 maggio 1962, n. 396, *ivi*, 1962, I, 1115, e Cons. Stato, Sez. IV, 14 marzo 1961, n. 174, *ivi*, 1961, I, 367. Per la dottrina cfr. ROSSANO, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Torino, 1964, 401 e segg.; per qualche riferimento, FIORI, *In tema di redazione dei piani regolatori di zona da parte dei Consorzi per lo sviluppo industriale*, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1111.

Circa l'inammissibilità della censura attinente alla dichiarazione di p.u. che sia proposta in sede di ricorso avverso il decreto di espropriazione, Cons. Stato, Sez. IV, 27 dicembre 1963, n. 954, *Riv. giur. edilizia*, 1964, I, 245, con nota di richiami.

È interessante rilevare come la sentenza in esame a sostegno della tesi accolta abbia fatto riferimento al noto problema della prefissione del termine di cui all'art. 13 della legge del 1865 nei casi di dichiarazione di p.u. per legge, che è stato pure risolto nel senso che detta prefissione debba essere effettuata nell'atto amministrativo che dà inizio alla fase del procedimento di espropriazione: sul punto, cfr. di recente, Cons. Stato, Sez. IV, 4 marzo 1964, n. 106, in questa *Rassegna*, 1964, I, 536.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 23 aprile 1965, n. 349 - *Pres.* Polistina - *Est.* Landi - S.p.A. Adelphia Cinematografica (avv. Riccio) c. Ministero Turismo e Spettacolo (avv. Stato Lancia).

Cinematografia - Eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 5 l. 21 aprile 1962, n. 161 - Infondatezza.

(Cost., artt. 21 e 102; l. 21 aprile 1962, n. 161, art. 5).

Cinematografia - Opere vietate ai minori - Art. 9 d.P.R. 11 novembre 1963, n. 2029 - Contenuto.

(d.P.R. 11 novembre 1963, n. 2029, art. 9).

È manifestamente infondata, sia in relazione all'art. 21 *che all'art.* 102 *della Costituzione, l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art.* 5 *della legge* 21 *aprile* 1962, *n.* 161, *che subordina al parere delle apposite commissioni amministrative l'ammissione di minori agli spettacoli cinematografici* (1).

L'art. 9 *d.P.R.* 11 *novembre* 1963, *n.* 2029, *stabilendo che nelle ipotesi ivi considerate le opere cinematografiche* (*o teatrali*) *debbano essere vietate in ogni caso ai minori, non ha già inteso prescrivere che, ove quelle ipotesi non si verifichino, il divieto sia illegittimo; pertanto la proibizione può essere egualmente disposta quando alla medesima conclusione si possa correttamente pervenire attraverso la valutazione di merito dell'opera considerata* (2).

---

(1) Nulla in termini. In dottrina, cfr. Fois, *Censura, Enciclopedia del diritto,* Milano, 1960. Per la qualificazione come provvedimento amministrativo del parere delle Commissioni, cfr. Trib. Roma, 21 dicembre 1963, *Riv. pen.*, 1964, II, 559, con nota di Venditti.

(2) Non risultano precedenti in termini. La massima sembra senz'altro da condividere, sol che si consideri che la fonte normativa del potere delle Commissioni rimane pur sempre l'art. 5 della legge n. 161 del 1962, rispetto alla quale la norma dell'art. 9 si pone in funzione di regolamento di attuazione, e dunque in posizione meramente sussidiaria.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 28 aprile 1965, n. 384 - *Pres.* De Marco - *Est.* Landi-Ballerini (avv. Dallari) c. Ministero Tesoro (avv. Stato Casamassima).

Impiego pubblico - Impiegato pubblico - Cumulo tra pensione e trattamento di attività - Art. 14 l. 12 aprile 1949, n. 149 e successive modifiche - Abrogazione - Esclusione.

Impiego pubblico - Impiegato pubblico - Cumulo tra pensione e trattamento di attività - Divieto - Eccezione di illegittimità costituzionale - Infondatezza.

Impiego pubblico - Impiegato pubblico - Indennità integrativa ex art. 2 l. 27 maggio 1959, n. 324 - Cumulo - Divieto - Eccezione di illegittimità costituzionale - Infondatezza.

Impiego pubblico - Impiegato pubblico - Cumulo tra pensione e trattamento di attività - Divieto - Applicabilità.

(Cost., artt. 2, 3, 4, 35, 36 e 37; l. 12 aprile 1949, n. 149, art. 14; l. 8 aprile 1952, n. 212, art. 14; l. 15 febbraio 1958, n. 46; l. 27 maggio 1959, n. 324, art. 2).

L'art. 14 *della legge* 12 *aprile* 1949 *n.* 149, *successivamente modificato con l.* 8 *aprile* 1952 *n.* 212, *non è stato abrogato per effetto della legge* 15 *febbraio* 1958 *n.* 46, *contenente* « *nuove norme sulle pensioni ordinarie a carico dello Stato* », *la quale ha sostituito solo parzialmente le disposizioni preesistenti* (1).

È manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 14 *l.* 12 *aprile* 1949 *n.* 149, *e successive modifiche, che prevede il divieto di cumulo tra pensione e trattamento di nuova attività per impiegati pubblici, sia in relazione agli artt.* 4, 35, 36 *e* 37 *che agli artt.* 2 *e* 3 *della Costituzione* (2).

In relazione alle stesse norme della Costituzione è manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 *l.* 27 *maggio* 1959 *n.* 324 *in quanto vieta il cumulo dell'indennità integrativa speciale, spettante per il titolo della pensione e per quello di attività di servizio* (3).

Il divieto di cumulo di cui all'art. 14 *l.* 12 *aprile* 1949 *n.* 149 *concerne non soltanto il cumulo di pensione e trattamento di attività*

---

(1) Non risultano precedenti in termini. La massima non può non essere condivisa.

(2-3) Circa il preteso contrasto dell'art. 14, l. 12 aprile 1949, n. 149 con gli artt. 4, 35, 36 e 37 della Costituzione, l'infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale, sollevata con l'ordinanza 3 aprile 1962 del Cons. di Stato, Sez. IV (*Foro it.*, 1963, III, 48), risultava già dalla decisione 22 giugno 1963, n. 105 della Corte Costituzionale (*ivi*, I, 1527). In precedenza il Consiglio di Stato aveva dichiarato la non manifesta infondatezza della eccezione con la sentenza 27 luglio 1962, n. 490, della IV Sezione, *Foro amm.*, 1962, I, 954, e *Riv. giur. lav.*, 1962, II, 633, con nota di CALABRÒ. Intervenuta la decisione della Corte Costituzionale, il Consiglio di Stato vi si adegua con la sentenza in rassegna.

Risulta, invece, del tutto nuova la questione di legittimità della norma in questione con riferimento agli artt. 2 e 3 Cost. Sotto il primo profilo, il Consiglio di Stato ha esattamente osservato che i « diritti inviolabili » garantiti dall'art. 2 sono unicamente quei diritti naturali e fondamentali dell'uomo che — in una prospettiva alquanto giusnaturalistica — possono considerarsi come anteriori alla posizione dell'ordinamento: tale non è, per certo, il diritto a pensione, che rappresenta una creazione positiva del singolo ordinamento. Quanto alla censura di viola-

corrisposti dal medesimo ente pubblico, ma anche quello di trattamenti corrisposti da due diversi enti, e si riferisce sia ai trattamenti di attività per impiegati di ruolo sia a quelli per dipendenti non di ruolo o in periodo di prova o di esperimento (4).

(*Omissis*). — È infondata la tesi dell'abrogazione dell'art. 14 delle leggi 12 febbraio 1949 n. 149 ed 8 aprile 1952 n. 212, per incompatibilità con la legge 15 febbraio 1958 n. 46, contenente « nuove norme sulle pensioni ordinarie a carico dello Stato ». Tale ultima legge ha sostituito solo parzialmente quelle preesistenti, concernenti la materia stessa; e le disposizioni che si vorrebbero abrogate non possono ritenersi incompatibili, perché disciplinano l'ipotesi del cumulo tra pensione e trattamento d'attività, di cui la legge sopravvenuta non si occupa.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 l. 12 aprile 1949 n. 149, modificato dall'art. 14 l. 8 aprile 1952 n. 212, è stata dichiarata infondata dalla Corte Costituzionale (sent. 22 giugno 1963, n. 105) con riferimento agli artt. 4, 35, 36 e 37 Cost.; e pertanto in questa sede debbono ritenersi manifestamente infondati i profili svolti dal ricorrente in rapporto agli artt. 4 e 36 cit.

Restano da esaminare le doglianze relative all'asserito contrasto tra le norme legislative surrichiamate, e gli artt. 2 e 3 Cost.

I « diritti inviolabili » dell'uomo, garantiti dall'art. 2, non sono già i « diritti soggettivi perfetti » o i « diritti quesiti », bensì i diritti naturali e fondamentali dell'uomo, cioè, talmente inerenti alla natura ed alla persona umana, che questa deve portarli con sé dovunque, e vederli rispettati in qualsiasi ordinamento. Il diritto a pensione non è un *prius* rispetto a qualsiasi ordinamento, bensì, una creazione positiva del singolo ordinamento. Il concetto, poi, di diritto quesito, non costituisce

---

zione dell'art. 3, è ormai un dato acquisito dell'elaborazione giurisprudenziale che il principio di eguaglianza di fronte alla legge non vada inteso come esigenza di parità assoluta. Su questi presupposti l'infondatezza della questione proposta risulta di tutta evidenza.

(4) Sul punto che il divieto di cumulo si riferisca anche alle ipotesi di doppio trattamento corrisposto da enti diversi, purché pubblici, cfr. Cons. Stato, Ad. gen., 8 maggio 1958, n. 159, *Consiglio di Stato*, 1958, I, 287; Cons. Stato, Sez. IV, 20 dicembre 1961, n. 748, *ivi*, 1961, I, 2136. Circa l'estensione del divieto a dipendenti non di ruolo, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 24 giugno 1960, n. 686, *Foro amm.*, 1960, I, 777, con nota di CANNADA-BARTOLI. Per la caratterizzazione degli estremi di fatto che individuerebbero il rapporto impiegatizio in relazione alla norma in esame, Cons. Stato, Ad. gen., 29 marzo 1962, n. 321, *Consiglio di Stato*, 1964, I, 1868.

un principio di diritto costituzionale, ma concerne la successione temporale delle norme giuridiche, e l'eventuale conservazione delle posizioni giuridiche precostituite: ora, non esiste nella Costituzione una norma che prescriva, come si esprime il ricorrente, la « intangibilità » dei diritti, cioè che vieti al legislatore ordinario di modificare, limitare o ritogliere, con una norma sopravvenuta, un diritto riconosciuto da una norma anteriore.

La censura di violazione dell'art. 3, secondo il ricorrente, troverebbe conforto in un passo della motivazione della citata sentenza della Corte Costituzionale. In verità, il testo si inizia con le parole « Particolarmente le parti private hanno insistito sul fatto che l'imposizione del limite... crea notevoli disparità... », e quindi non esprime il pensiero della Corte, ma riassume quello delle parti; e la conclusione « sarebbe certamente opportuno che il legislatore portasse la propria attenzione su tali sperequazioni » contiene un apprezzamento di merito su taluni difetti delle norme legislative, ma non si può interpretare come indicativa di un vizio di costituzionalità. Sta di fatto, che il contrasto tra le leggi limitative del cumulo di pensione, e l'art. 3, non è stato esaminato *ex professo* dalla Corte, e la questione deve essere quindi delibata in questa sede.

La Sezione, peraltro, è d'avviso che la soluzione della controversia sia già implicita nelle altre considerazioni della sentenza citata. Il principio di eguaglianza di fronte alla legge, sancito dall'art. 3, non corrisponde alla « parità assoluta », ciò che, se fosse vero, renderebbe impossibile l'esercizio della funzione legislativa, che impone anzi di dettare norme differenziate in relazione alla molteplicità delle situazioni, oggettive e soggettive, che vanno disciplinate nell'interesse generale; ma vieta soltanto le differenziazioni arbitrarie, fondate sul sesso, la razza, la lingua, la religione, le opinioni politiche, le condizioni personali e sociali, intese a favorire o a porre in condizioni deteriori l'individuo che abbia o non abbia talune di quelle qualità; o in altri termini, le differenziazioni che non trovino una giustificazione nella natura stessa dei rapporti che si vogliono regolare. La Corte Costituzionale ha implicitamente escluso la violazione del principio d'eguaglianza, quando, sia pure a proposito dell'art. 36, ha rilevato che « è proprio della natura della pensione, in correlazione alla funzione che essa assolve, di collegarsi nell'*an* e nel *quantum* alla particolare situazione personale e familiare degli aventi diritto »; mentre il godimento d'un trattamento di attività viene « quanto meno a ridurre l'esigenza previdenziale (per natura variabile da situazione a situazione) in funzione della quale la provvidenza pensionistica fu predisposta ». Si può concludere che non sono situazioni eguali, e quindi ingiustificatamente discriminate, quella del pensionato che trae i propri mezzi di vita esclusivamente dal trat-

tamento di quiescenza, e quella del pensionato che continua a svolgere un'attività lavorativa retribuita, perché è proprio della pensione adeguarsi alle situazioni personali e familiari dei beneficiari. E non v'è nemmeno differenziazione arbitraria tra il pensionato dipendente pubblico, colpito dal cumulo, ed il pensionato che esercita una libera professione, o contrae un rapporto di lavoro o d'impiego privato, che continua a percepire l'intero trattamento: il divieto di cumulo non ha infatti una funzione punitiva o repressiva, contro il pensionato che si dedichi ad attività lavorativa retribuita, ma è diretto soltanto a contenere l'onere delle pensioni gravanti sulle finanza pubblica, quando il pensionato tragga altri mezzi di vita dalla retribuzione parimenti gravante sulla finanza pubblica.

Pertanto, anche le questioni di costituzionalità fondate sull'asserita violazione degli artt. 2 e 3 vanno dichiarate manifestamente infondate.

Gli stessi motivi d'illegittimità costituzionale sono stati dedotti a proposito dell'art. 2 l. 27 maggio 1959, n. 324, in quanto vieta il cumulo dell'indennità integrativa speciale spettante per il titolo della pensione, e per quello d'attività di servizio. Le considerazioni svolte più sopra valgono del pari a questo proposito; e quindi anche tale ulteriore questione di costituzionalità devesi dichiarare manifestamente infondata.

Ciò premesso, la Sezione può procedere all'esame delle varie censure, concernenti l'impugnato provvedimento del Ministero del Tesoro.

L'art. 14 l. 12 aprile 1949 n. 149 concerne non soltanto il cumulo di pensione e trattamento di attività corrisposti dal medesimo ente pubblico, ma anche quello del cumulo di trattamenti corrisposti da due diversi enti, entrambi pubblici: tale interpretazione è ormai pacifica, e non viene addotto alcun argomento che possa indurre a riesaminarla. La norma è rivolta infatti a ridurre l'aggravio della finanza pubblica, intesa con riferimento al complesso degli enti che da essa traggono i mezzi, e non già l'aggravio della finanza di ciascun ente singolarmente considerato.

Gli emolumenti corrisposti dagli enti pubblici sono sempre gravati dalle ritenute erariali, quando la legge espressamente non li esoneri. Si tratta d'un principio generale di diritto finanziario, in quanto i redditi, comunque ed a qualsiasi titolo percepiti, sono soggetti ai relativi tributi.

Infine, la legge non distingue tra i trattamenti d'attività corrisposti per gli impieghi di ruolo o stabili, e quelli dei dipendenti non di ruolo o in periodo di prova o d'esperimento. La ragione posta a base del divieto di cumulo non ha riguardo allo stato giuridico, che il dipendente assume presso l'ente pubblico cui presta la sua attività, ma semplicemente al fatto della percezione continuativa dell'emolumento. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 28 aprile 1965, n. 385 - *Pres.* De Marco, *Est.* Tozzi-Bolognese (avv.ti Amendola, Sorrentino) c. Ministero Turismo e Spettacolo (avv. Stato Vitucci) e Barattolo (n.c.).

Alberghi - Gestione diretta del locatore - Nulla osta di cui all'art. 6 l. 2 marzo 1963, n. 191 - Capacità professionale - Nozione.

La capacità professionale, di cui all'art. 6 *della legge* 2 *marzo* 1963, *n.* 191, *non deve essere interpretata come capacità specifica ad esercitare il mestiere di albergatore bensì come capacità di organizzazione imprenditoriale in genere: pertanto, il nulla osta previsto da detta norma deve essere concesso al locatore che pur non avendo mai esercitato attività alberghiera dia sicuro affidamento, per la capacità dimostrata in altri settori, che l'albergo sarà gestito con criteri di sana amministrazione* (1).

---

(1) Non risultano precedenti in termini. Circa il preminente rilievo del pubblico interesse nella materia *de qua*, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 dicembre 1964, n. 1382, *Consiglio di Stato*, 1964, I, 2153. .

La massima suscita perplessità. Proprio in considerazione della *ratio* della norma, che la stessa sentenza individua non già nell'intento di favorire il proprietario dell'immobile bensì nell'esigenza, di pubblico interesse, di promuovere l'industria alberghiera, sembrerebbe più coerente subordinare il rilascio del nulla osta all'accertamento di una specifica competenza del richiedente. E, d'altra parte, l'affermazione che questi può sempre farsi coadiuvare nella gestione dell'albergo da persona di sicura pratica del ramo alberghiero è di quelle che provano troppo, giacché su questa strada si potrebbe concludere con l'esclusione anche di quella pur generica capacità imprenditoriale richiesta dal Consiglio di Stato, posto che qualsiasi persona, pur se priva di qualsiasi esperienza commerciale, può avere quel minimo di accortezza necessaria per farsi coadiuvare da un esperto.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 5 maggio 1965, n. 404 - *Pres.* De Marco - *Est.* Fragomeni-Bartoli (avv. Prosperi) c. Ministero Affari Esteri (avv. Stato Gentile).

Impiego pubblico - Decadenza dall'impiego per mancata assunzione del servizio - Parere del Consiglio di amministrazione - Contenuto.

(d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 127, lett. *c*).

Il parere del consiglio di amministrazione, richiesto per pronunciare la decadenza dall'impiego per mancata assunzione (*o riassunzione*) *del servizio entro il termine prefisso, deve sostanziarsi in una pronuncia che non tanto abbia riguardo alla constatazione del fatto obbiettivo della mancata assunzione* (*o riassunzione*), *ma anche e soprattutto esprima la valutazione dell'organo consultivo circa la sussistenza del*

presupposto soggettivo della volontarietà dell'abbandono del servizio, considerando tutti gli elementi che caratterizzano situazioni del genere, particolarmente quando, come nella specie, l'interessato denunci specifici motivi di impedimento alla esecuzione dell'ordine ricevuto (1).

(1) La massima è in connessione con l'affermazione che nell'ipotesi dell'art. 127, lett. *c*) del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 la decadenza dall'impiego non possa essere ritenuta *ipso jure* in relazione al fatto obiettivo della mancata assunzione o riassunzione del servizio nel termine prefisso, e che la dichiarazione di decadenza non sia un atto amministrativo dovuto, ma abbia un contenuto di discrezionalità amministrativa, nell'esercizio della quale l'Amministrazione è tenuta, volta a volta, a compiere gli accertamenti e le valutazioni che i singoli casi richiedono (così Cons. Stato, Sez. IV, 20 maggio 1960, n. 503, *Consiglio di Stato*, 1960, I, 897). In questo ordine di idee numerose volte il giudice amministrativo ha ritenuto la necessità di specifici accertamenti sulle cause di impedimento del dipendente (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 11 marzo 1964, n. 226, *ivi*, 1964, I, 556; Cons. giust. amm. sic., 7 giugno 1963, n. 146, *ivi*, 1963, I, 1121). Per quanto concerne la volontarietà dell'assenza, una soluzione più rigorosa di quella adottata con la decisione in rassegna trovasi in Cons. Stato, Sez. IV, 31 ottobre 1961, n. 515, *ivi*, 1961, I, 1610, dal quale sembra possibile desumere che la volontà di non prestare servizio sarebbe insita nel comportamento omissivo del soggetto.

Per qualche riferimento, cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI, 10 gennaio 1964, n. 465, in questa *Rivista*, 1964, I, 932.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 5 maggio 1965, n. 405 - *Pres.* De Marco - *Est.* Napolitano - Comune di Bollate (avv. Locati) c. Ispettorato M.C.T.C. per la Lombardia (avv. Stato Mataloni) nonché Soc. Autoservizi Grattoni s.p.a. (avv. Gismondi) e Soc. Ferrovie Nord Italia (n.c.).

Concessioni amministrative - Autolinee - Conflitto di competenza tra l'Ispettorato compartimentale m.c.t.c. e il Comune interessato - Interesse al ricorso di quest'ultimo - Sussistenza.

Concessioni amministrative - Autolinee urbane ed interurbane - Competenza - Determinazione - Criteri.

Poiché l'Amministrazione comunale ha un interesse sostanziale a far valere la competenza attribuitale dalle vigenti disposizioni in materia di concessione di pubbliche autolinee, deve ritenersi ammissibile il ricorso con il quale un Comune impugna il provvedimento dell'Ispettorato della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, con il quale viene autorizzato l'esercizio di una autolinea interessante il territorio del Comune stesso (1).

(1) Cfr. nello stesso senso, per l'analoga fattispecie del ricorso avverso il provvedimento che autorizza l'intensificazione stagionale di una autolinea interfe-

A' sensi dell'art. 46 *d.P.R.* 28 *giugno* 1955 *n.* 771, *mentre l'Amministrazione comunale è competente ad accordare concessioni di autoservizi che si svolgano interamente nell'ambito del territorio del Comune, appartiene alla competenza dell'Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile il provvedere alla concessione di autolinee relative al collegamento di diversi Comuni* (2).

---

rente nel percorso del servizio filoviario svolgentesi in territorio comunale, Cons. Stato, Sez. VI, 22 gennaio 1964, n. 39, *Foro it.*, 1964, III, 104.

(2) La massima non può non essere condivisa trattandosi di puntuale applicazione dell'art. 46 d.P.R. 28 giugno 1955, n. 771, il quale ha sostituito l'art. 2 della l. 28 settembre 1939, n. 1822, e deve ormai considerarsi l'unica fonte normativa regolatrice della materia, non essendo richiamabili nella specie né l'art. 131 del t.u. della legge comunale e provinciale del 1915, né gli artt. 1, n. 4 e 15 r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578. Nello stesso senso della decisione in rassegna il Consiglio di Stato si era già espresso con le pronunce 23 ottobre 1963, n. 782, *Consiglio di Stato,* 1963, I, 1460 e 25 ottobre 1961, n. 793, *Foro it.*, 1962, III, 16: conforme è il parere della II Sezione, 30 aprile 1958, n. 333, *Foro it.*, Rep., 1958, voce: automobili (serv.) n. 33. Cfr. pure Cons. Stato, Sez. IV, 30 ottobre 1957, n. 984, *ivi,* 1957, voce: sindaco n. 31, e Cons. Stato, Sez. IV, 10 gennaio 1958, n. 2, *ivi,* 1958, voce: automobili (serv.) n. 15. Per qualche riferimento ai poteri del Ministro dei trasporti in relazione alla competenza degli Ispettorati compartimentali, secondo la circolare 12 novembre 1955, n. 510, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 25 settembre 1964, n. 1002, *Consiglio di Stato,* 1964, I, 1444.

Per la dottrina, ROMANO, *La disciplina delle autolinee in regime di concessione, Ammin. it.*, 1956, 585 e segg.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 19 maggio 1965, n. 420 - *Pres.* De Marco - *Est.* Potenza - Raparelli (avv. Donato) c. Ministero Difesa-Aeronautica (avv. Stato Vitucci).

Atto amministrativo - Promozione per merito di guerra - Diniego - Obbligo di motivazione - Non sussiste.

Atto amministrativo - Manifesta ingiustizia del provvedimento - Sindacato di merito - Inammissibilità della relativa censura.

A' sensi dell'art. 97 *r.d.l.* 28 *gennaio* 1935 *n.* 314, *integrato dalla legge* 26 *gennaio* 1942 *n.* 148, *non sussiste obbligo di motivazione per i provvedimenti di promozione per merito di guerra dei sottufficiali dell'Aeronautica* (1).

---

(1) Durante l'ultimo conflitto la disciplina del procedimento per conferire ai militari dell'Aeronautica la promozione per meriti di guerra escludeva in termini espliciti che le Commissioni, chiamate a valutare le proposte, dovessero esporre i motivi per i quali esprimevano il loro giudizio (art. 97 del r.d.l. 28 gennaio 1935, n. 314, con la modifica di cui alla l. 26 gennaio 1942, n. 138).

Non è ammissibile, in sede di ricorso di legittimità, quella censura che, sotto la formula della manifesta ingiustizia, deduca in realtà un difetto del provvedimento che involge una sfera di valutazioni discrezionali (2).

Entrata in vigore la legge 12 novembre 1955, n. 1137, il sistema è stato mutato. Per l'art. 134 il potere di decidere sulla proposta spetta al Ministro, mentre le Commissioni di avanzamento esprimono solo un parere. Nella specie veniva in discussione la legittimità di un giudizio espresso nel 1949 e perciò non motivato.

In un caso analogo il Consiglio di Stato aveva ritenuto illegittimo il giudizio della Commissione per essersi questa espressa sfavorevolmente su una proposta senza indicarne le ragioni (IV Sez., 25 ottobre 1961, n. 480). A tale decisione il ricorrente faceva richiamo.

La decisione in rassegna ha ripudiato la precedente interpretazione, e — con specifico richiamo alle norme che si trattava di applicare — ha riconosciuto che il giudizio della Commissione, ancorché non motivato, era legittimo.

Sotto un diverso profilo, la decisione in esame ha pure escluso che la necessità della motivazione potesse derivare dall'art. 113 della Costituzione, confermando l'orientamento prevalente secondo il quale non sussiste un generale obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo: sul punto cfr.: RIVALTA, *La motivazione degli atti amministrativi*, Milano, 1960, 164; JUSO, *Motivi e motivazione del provvedimento amministrativo*, Milano, 1963, 56 e segg.; per la giurisprudenza cfr. Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 1963, n. 128, *Cons. Stato*, 1963, I, 416, e Cons. Stato, Sez. IV, 22 giugno 1962, n. 429, *Giust. civ.*, 1962, II, 289.

(2) Puntuale applicazione di noti principi di teoria generale.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 19 maggio 1965, n. 426 - *Pres.* De Marco - *Est.* Gasparrini - Ceresa ed altri (avv.ti Bolleti e Zegretti) c. Ministero LL.PP. e Ministero Trasporti (avv. Stato Dallari) nonché Comune di Torino (avv.ti Comba e Borda).

Piano regolatore - Vincoli di zona e destinazione di aree a impianti di interesse pubblico - Indennizzabilità - Esclusione.

Piano regolatore - Piano finanziario - Redazione e approvazione - Modalità.

Piano regolatore - Decreto di approvazione - Obbligo di notifica - Non sussiste.

Se, per effetto dell'entrata in vigore di un piano regolatore generale, un'area compresa nel piano risulti destinata a sede di impianti di pubblico interesse in modo tale che i proprietari non possano disporne in maniera che contrasti con la destinazione cui l'area è vincolata, detti vincoli, pur essendo immediatamente efficaci ed operativi non costituiscono espropriazione (mancando il trasferimento coattivo dell'im-

mobile dall'uno all'altro soggetto) né imposizione di servitù (mancando la costituzione di un diritto reale a favore di altro fondo), e pertanto non sono indennizzabili (1).

Il piano finanziario, di cui agli artt. 18 *e* 30 *della legge urbanistica, non deve essere redatto ed approvato insieme al piano regolatore generale, ma soltanto all'atto in cui il Comune delibera di procedere agli espropri* (2).

Nessun obbligo ha il Comune di notificare agli interessati il decreto presidenziale di approvazione di un piano regolatore generale, essendo sufficiente il deposito del piano, a libera visione del pubblico, presso la Segreteria comunale (3).

---

(1) La sentenza in rassegna, unitamente alle decisioni nn. 428 e 449 del 1965 (di cui si omette la pubblicazione, perché identiche a quella considerata), si inserisce in un orientamento giurisprudenziale che, malgrado le perplessità manifestate dalla dottrina (cfr. D'Angelo, *In tema di disposizioni del p.r.g. immediatamente operative, Riv. giur. edilizia,* 1961, I, 786), può dirsi ormai consolidato. Sul punto della immediata operatività delle prescrizioni di zona, cfr., di recente, Cons. Stato, Sez. V, 31 gennaio 1964, n. 128, *ivi,* 1964, I, 465; Cons. Stato, Sez. V, 22 novembre 1963, n. 959, *ivi,* 1964, 177; Cons. Stato, Sez. V, 26 giugno 1964, n. 825, *ivi,* 1964, 1231.

Quanto alla non indennizzabilità dei vincoli imposti con i piani regolatori, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 25 marzo 1964, n. 161, *ivi,* 1964, I, 785. Con questa decisione e con la 25 marzo 1964, n. 156 della IV Sezione (*Riv. giur. edilizia,* 1964, I, 779, con nota di Palma) il Consiglio di Stato ha altresì dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 9, 10, 11 della legge urbanistica in relazione all'art. 42, terzo comma, della Costituzione. Limitatamente all'art. 7, nn. 2 e 3 di tale legge, l'eccezione di illegittimità costituzionale è stata invece rimessa alla Corte Costituzionale dal Cons. Giust. Amm. Reg. Siciliana con l'ordinanza 10 febbraio 1964, n. 1, *ivi,* 1964, I, 456.

(2) L'unico precedente in termini che risulta è la decisione 7 marzo 1962, n. 225, *Riv. giur. edilizia,* 1962, I, 457, con la quale il Consiglio di Stato ha ritenuto che il piano finanziario debitamente approvato debba corredare il progetto di piano particolareggiato.

(3) Massima di evidente esattezza. Nello stesso senso, implicitamente, Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 1963, n. 149, *Riv. giur. edilizia,* 1963, I, 758.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 19 maggio 1965, n. 427 - *Pres.* De Marco - *Est.* Gasparrini - Carello ed altri (avv.ti Evangelista, Sacco e Menghini) c. Ministero LL.PP. e Ministero Trasporti (avv. Stato Dallari) e Comune di Torino (avv. Astuti).

Piano regolatore - Pubblicazione sulla G.U. - Omissione - Conseguenze.

Piano regolatore - Approvazione precedente al piano regolatore intercomunale - Illegittimità - Non sussiste.

Piano regolatore - Determinazione di zone - Sindacato giurisdizionale - Inammissibilità.

Piano regolatore - Osservazioni al progetto - Obbligo di specifica confutazione - Non sussiste.

La pubblicazione di un p.r.g. sulla Gazzetta Ufficiale *non è che una formalità estrinseca, che non costituisce elemento essenziale ed integrale dell'atto; pertanto la sua eventuale omissione può essere invocata al fine della determinazione del termine utile per ricorrere ma non anche per chiedere l'annullamento del p.r. stesso* (1).

Poiché non è necessario che i piani regolatori intercomunali precedano nel tempo i piani regolatori generali dei singoli Comuni, non sussiste illegittimità di quel piano comunale che sia stato approvato prima del relativo p.r. intercomunale (2).

Ogni indagine sull'uso che un Comune faccia della discrezionalità tecnica attribuitagli dalla legge, nel procedere alla divisione in zone del proprio territorio, importa un giudizio di merito inammissibile in sede di ricorso di legittimità (3).

Poiché le osservazioni proposte dagli interessati in sede di pubblicazione del progetto di piano regolatore non sono ricorsi i quali richiedano, in caso di reiezione, una specifica motivazione, ma costituiscono un semplice apporto collaborativo dato dai cittadini alla formazione del piano, l'Amministrazione non è tenuta a confutarle una per una ed analiticamente (4).

---

(1) Conforme Cons. Stato, Sez. IV, 6 febbraio 1959, n. 200, *Riv. giur. edilizia*, 1959, I, 262.

(2) Non risultano precedenti in termini. La massima sembra da condividere.

(3) Massima di evidente esattezza che discende dalla natura di atto normativo del p.r.g. Sul punto cfr. D'Angelo, *Rassegna critica di giurisprudenza sui piani regolatori generali, Riv. giur. edilizia*, 1961, II, 3, 25 e segg.

(4) Cfr., nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. IV, 27 febbraio 1959, n. 269, *Riv. giur. edilizia*, 1959, I, 269; Cons. Stato, Sez. IV, 23 ottobre 1960, n. 1004, *ivi*, 1960, I, 117; Cons. Stato, Sez. IV, 25 marzo 1964, n. 156, *ivi*, 1964, I, 779. In dottrina, Spagnuolo Vigorita, *Rassegna di giurisprudenza sui piani di ricostruzione, ivi*, 1958, II, 152 e segg.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 26 maggio 1965, n. 455 - *Pres.* De Marco - *Est.* Tozzi - Soc. acc. sempl. Paracchi (avv.ti Bodda, Zola e Contaldi) c. Ministeri LL.PP. e Trasporti (avv. Stato Agrò) e Comune di Torino (avv.ti Borda e Comba).

Piano regolatore - Previsione di zona - Miglioramento di comunicazioni - Opportunità - Sindacato - Inammissibilità.

Piano regolatore - Previsione di zona in funzione di molteplici scopi - Variante - Illegittimità della previsione - Esclusione.

La valutazione dell'opportunità di migliorare le comunicazioni già esistenti, mediante una particolare previsione del piano regolatore, investendo il merito dell'atto, non può essere sindacata in sede di ricorso di legittimità (1).

Allorquando una previsione di piano regolatore sia in funzione di molteplici scopi, la variante successivamente adottata, che faccia venir meno una di queste finalità, non importa l'illegittimità della previsione la quale continua pur sempre a mirare alla soddisfazione di altre esigenze pubbliche (2).

---

(1) Massima di evidente esattezza.
(2) Non constano precedenti in termini.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 26 maggio 1965, n. 457 - *Pres.* De Marco - *Est.* Urciuoli-Viva (avv.ti Flascassoviti, Gasparri) c. Ministero Grazia e Giustizia (avv. Stato Faranda).

Contratti pubblici - Esclusione dalla gara - Delega del relativo potere ad organi periferici - Esercizio diretto da parte del Ministero - Legittimità.

(Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, art. 68).

Contratti pubblici - Esclusione dalla gara - Forme del provvedimento - Libertà - Fattispecie.

(Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, art. 68).

Contratti pubblici - Esclusione dalla gara - Motivazione del provvedimento - Limiti.

(Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, art. 68).

Contratti pubblici - Esclusione dalla gara - Norma limitativa dell'obbligo di motivazione - Illegittimità - Esclusione.

(Regolamento sulla contabilità generale dello Stato, art. 68; Cost., artt. 41, 97, 111, 113; l. 30 marzo 1942, n. 511).

La circostanza che il potere di escludere un concorrente da una gara contrattuale sia stato demandato nell'avviso d'asta dal Ministero competente ad organi periferici (nella specie, Procure Generali), non può comportare di per sé delega privativa, in assenza di una espressa volontà in tal senso. Pertanto deve ritenersi legittimo il provvedimento

con il quale il Ministero, sostituendosi all'organo periferico, disponga direttamente l'esclusione di una ditta dalla gara (1).

Poiché per i provvedimenti di esclusione dalle gare, adottati a sensi dell'art. 68, *secondo comma, del regolamento di contabilità, non sono previste forme particolari che possano condizionarne l'efficacia o la validità, l'esclusione può essere disposta anche con telegramma* (2).

Il provvedimento di esclusione da una gara contrattuale, essendo un atto a contenuto fortemente discrezionale, non richiede una specifica motivazione, e ciò sia in relazione ad evidenti esigenze di ordine amministrativo, sia e prevalentemente nell'interesse degli stessi esclusi a che non sia reso di pubblica ragione l'esito negativo degli accertamenti compiuti dalla P.A. (3).

L'art. 68 *del Regolamento di contabilità, in quanto esclude l'obbligo di motivare i provvedimenti di esclusione dalle gare contrattuali, non è in contrasto con il sistema della legislazione formale, ordinaria e costituzionale* (4).

---

(1) La massima fa esatta applicazione di noti principi. Cfr. in dottrina, CARUSI, *In tema di delegazione amministrativa*, in questa *Rassegna*, 1964, 700; GARGIULO, *In tema di delega a decidere i ricorsi gerarchici, ivi*, 1964, 539.

(2) Non risultano precedenti in termini.

(3) Nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. V, 14 luglio 1954, n. 790, *Giust. civ.*, 1955, II, 137; Cons. Stato, Sez. IV, 21 luglio 1949, n. 276, *Riv. amm.*, 1950, 101. In dottrina, cfr. ROENRSSEN, *I contratti della pubblica amministrazione*, Bologna, 1959, 132 e segg.

(4) La questione era stata già risolta nello stesso senso, particolarmente in riferimento al preteso contrasto con l'art. 113 della Costituzione, dalla decisione 21 genaio 1955, n. 132 della V Sezione, *Foro amm.*, 1955, I, 2, 131.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 16 giugno 1965, n. 496 - *Pres.* De Marco - *Est. Landi-Luserta* (avv. Sorrentino) c. Ministero LL.PP., Ministero dei Trasporti e Ministero P.I. (avv. Stato Faranda) nonché Comune di Caserta (n.c.).

Demanio e patrimonio - Demanio artistico e storico - Piano regolatore generale - Vincolo di zona - Preventivo nulla-osta della Sovrintendenza ai monumenti - Illegittimità.

Poiché la legge urbanistica non prevede l'inserzione di provvedimenti discrezionali della P.A. nella concreta attuazione dei vincoli di zona, che debbono essere stabiliti direttamente dal piano, è da ritenere illegittima quella prescrizione di p.r. che subordini il rilascio di

licenze di costruzioni, atte a trasformare l'assetto di una zona di interesse storico-artistico, al nullaosta della competente Sovrintendenza ai monumenti (1).

---

(1) Sul punto specifico oggetto della decisione non risultano precedenti in termini. Con la decisione, Sez. VI, 22 gennaio 1964, n. 32 (in questa *Rivista*, 1964, I, 918, con ampia nota di GARGIULO), il Consiglio di Stato ha confermato l'assoluta indipendenza del potere del Ministro della p.i. di imporre vincoli ai sensi dell'art. 21, l. 1° giugno 1939, n. 1089 dall'esistenza e dall'applicazione dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi (per qualche riferimento al riguardo, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 ottobre 1963, n. 788, *Riv. giur. ed.*, 1963, I, 1334; Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 1964, n. 396, *ivi*, 1964, I, 881; in dottrina, MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici*, Padova, 1962, 353 e segg.). Circa l'autonomia della licenza edilizia comunale rispetto all'autorizzazione della Sovrintendenza cfr. anche SPADACCINI, *Diritto edilizio speciale*, Roma, 1962, 387 e segg., con ampie indicazioni della giurisprudenza.

La decisione in rassegna si segnala per la particolare impostazione della motivazione che fa leva non tanto sul principio dell'autonomia dei due diversi procedimenti autorizzativi, quanto piuttosto sul concetto che il vincolo di zona debba risultare in ogni sua modalità direttamente dal piano regolatore, con previsioni di valore generico che prescindano dall'intervento caso per caso dell'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 5 marzo 1965, n. 149 - *Pres.* De Martino Rosaroll - *Est.* Pezzana - Soc. n. c. Biscotti Panettoni Colussi (avv.ti Allorio, Carboni) c. Ministero Commercio Estero (avv. Stato Peronaci).

Giustizia amministrativa - Esecuzione di giudicato - Effetti automatici della pronuncia di annullamento.

(t.u., 26 gennaio 1924, n. 1054, art. 27, n. 4).

Dogana - Classificazione delle merci - Annullamento di provvedimento istitutivo di licenza di importazione - Formazione del giudicato - Irrilevanza.

(Tariffa doganale, voce 19.02 a/" beta I e II).

Non occorre alcuna specifica esecuzione da parte della p.a. della pronuncia del giudice amministrativo, con la quale sia stato annullato un provvedimento che subordini ad autorizzazione l'esercizio di una attività del privato, perché in questo caso l'interessato può senz'altro esplicare l'attività stessa (1).

---

(1) La massima è puntuale applicazione del principio secondo il quale il ricorso *ex* art. 27, n. 4 è proponibile soltanto ove sia riscontrabile una situazione di fatto in contrasto con i profili di diritto affermati con la pronuncia passata in

Il provvedimento, con il quale l'Amministrazione, in ottemperanza al giudicato amministrativo, abbia eliminato una voce doganale dall'elenco delle merci la cui importazione è sottoposta ad autorizzazione ministeriale, lascia impregiudicata ogni questione sulla classificazione in concreto delle merci, che dovrà essere fatta dai competenti uffici doganali secondo i consueti criteri merceologici (2).

---

giudicato (cfr. ALIBRANDI, *Giudizio di ottemperanza e motivazione della decisione*, in questa *Rassegna*, 1965, II, 349, con indicazioni della dottrina). Sul punto della automaticità dell'effetto ablativo della pronuncia di annullamento, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 ottobre 1963, n. 792, *Foro it.*, 1964, III, 50.

(2) La massima sembra interessante soprattutto per la implicita accettazione di quel noto orientamento che identifica l'oggetto del giudizio innanzi al giudice amministrativo nel provvedimento impugnato (così, GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1953, 212 e segg.; ROMANO A., *La pregiudizialità nel processo amministrativo*, 1958, 260 e segg.; CASSARINO, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1956, 339 e segg.; in senso contrario, però, cfr. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, Milano, 1962, I, 262 e segg.).

In questo ordine di idee, infatti, il problema della classificazione della merce, di cui si tratta nella singola specie, rileva nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato unicamente al fine di stabilire la sussistenza dell'interesse a ricorrere, e dunque come presupposto che non è coperto dal giudicato.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 12 marzo 1965, n. 162 - *Pres.* Toro - *Est.* Benvenuto - Maurizi (avv. D'Audino) c. Ministero industria e commercio, Prefetto di Roma (avv. Stato Ricci) e Soc. Esso Standard italiana (avv. Zanchini).

Giustizia amministrativa - Provvedimento presidenziale decisorio di ricorso straordinario - Ricorso giurisdizionale - Organo legittimato a contraddire - Individuazione.

Giustizia amministrativa - Silenzio rigetto - Mancata impugnativa - Successivo provvedimento esplicito - Impugnativa - Preclusione - Esclusione.

Ricorso straordinario - Alternatività con il ricorso giurisdizionale - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost., art. 113; t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 34, secondo e terzo comma).

Nel ricorso giurisdizionale avverso un provvedimento, emanato dal Presidente della Repubblica in sede decisoria di ricorso straordinario al Capo dello Stato, l'Amministrazione è legittimata a contraddire non già a mezzo dell'Ufficio del Presidente della Repubblica, sibbene a

mezzo di quel Dicastero, il cui titolare ha assunto con la controfirma la responsabilità dell'atto impugnato (1).

La mancata impugnativa del silenzio qualificato, serbato dall'Amministrazione dopo la diffida dell'interessato, non è di per sé preclusiva della possibilità di proporre ricorso contro l'atto esplicito, ove questo venga successivamente emanato (2).

È manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 113 *della Costituzione, del principio secondo il quale il ricorrente in sede straordinaria non può poi impugnare per* errores in decidendo, *con ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, la decisione presidenziale a lui sfavorevole* (3).

---

(1) Nello stesso senso cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 15 giugno 1955, n. 461, *Il Consiglio di Stato*, 1955, I, 788, e *Giust. civ.*, 1956, II, 176.

(2) Giurisprudenza costante: cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 3 maggio 1960, n. 8, *Foro it.*, 1961, III, 41, e *Giust. civ.*, 1961, II, 189; Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 1961, n. 264, *Il Consiglio di Stato*, 1961, I, 594, e *Foro amm.*, 1961, I, 1059.

(3) Con la sentenza 1° febbraio 1964, n. 1, la Corte Costituzionale (in questa *Rassegna*, 1964, I, n. 3) ha dichiarato la illegittimità costituzionale del secondo e terzo comma dell'art. 34 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato in quanto « il procedimento per la proposizione e la risoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non assicura ai *controinteressati* la possibilità della tutela giurisdizionale ».

L'altro aspetto del problema, e cioè l'eventuale illegittimità costituzionale del precetto dell'alternativa contenuta nell'art. 34 delle leggi del Consiglio di Stato con riferimento alla posizione subiettiva del ricorrente, verrà esaminato dalla stessa Corte Costituzionale a seguito dell'ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione le quali hanno ritenuto non manifestamente infondata la questione. Contrasta con l'orientamento espresso dalle Sezioni Unite attraverso l'ordinanza pubblicata il 17 febbraio 1965 (in questa *Rassegna*, I, 1059) la decisione annotata successivamente intervenuta, la quale si rifà ad argomentazioni disattese dalla Cassazione e riconosciute non fondate anche in sede dottrinale (cfr. Conti, *Ancora sull'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica* (in questa *Rassegna*, 1962, 3).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 18 marzo 1964, n. 247 - *Pres.* Aru - *Est.* Manzari - Compagnia industrie saccarifere S. Eufemia Lamezia (avv. Selvaggi) c. Ministero Agricoltura e Foreste (avv. Stato Carafa).

Atto amministrativo - Declaratoria di incostituzionalità della norma presupposta - Rilevabilità d'ufficio.

Benché in via di principio i vizi dell'atto amministrativo non siano rilevabili d'ufficio, tuttavia gli atti emanati in virtù di una norma successivamente dichiarata incostituzionale possono essere annullati dal Con-

siglio di Stato anche in mancanza di una specifica istanza di parte: e ciò in vista della superiore esigenza di escludere che impedimenti di ordine processuale (quale la mancanza di una specifica deduzione) consentano che norme incostituzionali trovino ancora applicazione da parte del giudice (1).

(*Omissis*). — Come accennato in narrativa, nelle more del giudizio la Corte costituzionale, con sentenza n. 35 del 24 giugno 1961 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. 7 luglio 1959, n. 490, che attribuiva al Ministro per l'agricoltura e le foreste, di concerto con il Ministro per l'industria ed il commercio, la facoltà di determinare il programma annuale di coltivazione delle barbabietole da zucchero e le modalità di attuazione del detto programma. Poiché l'atto impugnato trovava il suo fondamento giuridico esclusivamente in tale legge, devesi preliminarmente esaminare quale incidenza abbia sul presente giudizio la predetta dichiarazione di incostituzionalità, emessa a seguito di eccezione sollevata in altro processo.

La questione dei limiti di efficacia della sentenza di accoglimento della Corte costituzionale non è nuova e non solo ha richiamato l'attenzione della dottrina, ma è passata ripetutamente al vaglio della giurisprudenza sia di questo Consiglio che della Corte di Cassazione. L'intensa e approfondita elaborazione ha consentito di raccogliere un largo consenso di opinioni per lo meno sugli aspetti più generali del delicato problema. Così precisato che la cessazione di efficacia della norma dichiarata incostituzionale presenta caratteristiche proprie che non consentono di assimilarla ad istituti tradizionali ed, in particolare, a quelli della abrogazione o dell'*jus superveniens* e che la forma illegittima per contrasto con la Costituzione, non può per questo qualificarsi nulla o inesistente, è stato chiarito:

a) che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma, in quanto incide direttamente sull'ordinamento giuridico, opera *erga omnes*, cioè anche fuori dell'ambito del rapporto processuale in cui è stata invocata ed ottenuta;

---

(1) Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato ha confermato l'orientamento espresso in Adunanza plenaria, 8 aprile 1963 n. 8, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 508 (per qualche riferimento cfr. anche Cass., 22 giugno 1963, n. 1707, *Giur. it.*, 1963, I, 1, 1377).

La massima non sembra da condividere. In precedenza la giurisprudenza aveva adottato diverse soluzioni, e cioè: 1) improcedibilità del ricorso per inesistenza dell'atto emesso in virtù di norma dichiarata incostituzionale (Cons. Stato, Sez. VI, 10 febbraio 1960, n. 51, *Il Consiglio di Stato*, 1960, I, 271); 2) cessazione della materia del contendere, per essere l'atto che si impugna ormai privo di validità giuridica (Cons. giust. amm. sic., 19 gennaio 1962, nn. 10 e 19, *ivi*, 1962, I, 174);

b) che la dichiarazione predetta ha efficacia *ex tunc* e non *ex nunc*, perché l'accertato contrasto della norma con i precetti della Costituzione o di altra legge costituzionale risale al momento dell'entrata in vigore di quella, se posteriore, ed è, quindi, originario. E tale retroattività opera non solo nel giudizio in cui la questione di legittimità costituzionale fu sollevata, ma, data l'efficacia *erga omnes* della pronuncia di incostituzionalità, si estende a tutti i rapporti non ancora esauriti, altrimenti si verrebbe a determinare una disparità di trattamento aggravata dalla circostanza che l'intervenuta dichiarazione di incostituzionalità rende improponibile *ex novo* la questione incidentale rispetto alla medesima norma. Secondo la logica del sistema, l'inefficacia della norma dichiarata incostituzionale, non può essere quindi, assoluta e totale. Essa deve operare per il passato come per il futuro, salvo il limite derivante da quelle situazioni giuridiche divenute ormai definitive ed intangibili per effetto di altri fattori estrinsechi (cosa giudicata, prescrizioni, decadenza, ecc.); che neutralizzano *ab extra* le conseguenze che la pronuncia di incostituzionalità è di per sé idonea a produrre;

c) infine, che la norma dichiarata incostituzionale non può più trovare applicazione *ministerio iudicis*, il che vale quanto dire che deve essere disattesa dal giudice, anche *ex officio*, rispetto a tutti i rapporti controversi e compresi quelli precostituiti.

Questi principi, tratti dalla corretta interpretazione dell'art. 136 della Costituzione e dell'art. 30, terzo comma; della l. 11 marzo 1953, n. 87, coordinati con l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, sono stati di recente confermati anche dalle Sez. Un. della Corte di Cassazione (sentenza 22 giugno 1963, n. 1707) e questa Sezione ritiene che non vi siano motivi per disattenderli.

Tuttavia, essi, in sede di applicazione ai giudizi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, hanno dato luogo a particolari difficoltà, a causa della natura e della struttura di tali giudizi, caratterizzati dal termine di decadenza entro cui l'atto, ritenuto illegittimo deve essere impugnato, per cui sul ricorrente grava l'onere di dedurre, al momento

---

3) difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, per essersi trasformate — a seguito della pronuncia di incostituzionalità — le originarie posizioni di interesse legittimo in diritto soggettivo (Cons. Stato, Sez. VI, 30 maggio 1962, n. 454, *ivi*, 1962, I, 1047). Ma di queste tesi, la prima (e la seconda che in quella si converte) non vedevano come l'atto amministrativo, pur dopo l'accertata incostituzionalità della norma su cui si fonda, conservi tuttavia la propria autonomia siccome manifestazione di un diverso potere; mentre la terza — a prescindere dal rilievo che essa finisce con il privare l'interessato della giurisdizione di annullamento — non può essere accettata, perché l'illegittima attribuzione all'autorità amministrativa di un potere discrezionale non equivale ad inesistenza del potere.

stesso della costituzione del processo, salvo i motivi aggiunti nei casi in cui sono ammissibili, le singole illegittimità che intende far valere, cioè fornire fin dall'inizio tutti gli elementi idonei a identificare ciò che sarà oggetto del giudizio, e, quindi, della decisione. Nell'intento di superare tali difficoltà è stato, di volta in volta, ritenuto che la norma dichiarata incostituzionale debba ritenersi inesistente per trarne l'illazione che tale va considerato anche l'atto amministrativo emesso in base alla norma medesima, onde il ricorso proposto contro di esso dovrebbe essere dichiarato « improcedibile per inesistenza dell'atto impugnato » (Cons. di Stato, Sez. VI, dec. 10 febbraio 1960, n. 51); che la dichiarazione di incostituzionalità fa cessare la materia del contendere, in quanto l'Amministrazione sarebbe obbligata a considerare l'atto impugnato come privo di giuridica validità (Cons. di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, dec. 19 gennaio 1962, nn. 10 e 19) o che la pronuncia di illegittimità costituzionale di una norma che attribuisce alla Pubblica Amministrazione un potere discrezionale, trasforma *ex tunc* le originarie posizioni d'interesse legittimo in diritto soggettivo, con il conseguente difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (Cons. di Stato, Sez. VI, dec. 30 maggio 1962, n. 454).

Ma anche tale particolare profilo della questione che qui interessa passato al vaglio della Adunanza plenaria delle Sezioni giurisdizionali di questo Consiglio, che, rilevate le incongruenze derivanti dalle predette contrastanti pronuncie, con decisione dell'8 aprile 1963, n. 8, riguardante una fattispecie su cui si appalesava influente la medesima sentenza della Corte Costituzionale 24 giugno 1961, n. 35, che dichiara l'illegittimità costituzionale della l. 7 luglio 1959, n. 490, ha escluso che la norma dichiarata incostituzionale possa considerarsi inesistente, ha precisato che l'atto amministrativo, pur dopo l'accertata incostituzionalità della norma su cui si fonda, conserva la propria autonomia siccome manifestazione di un diverso potere ed ha chiarito, inoltre che il predetto accertamento non produce alcuna modificazione sulla competenza giurisdizionale, perché l'illegittima attribuzione all'autorità amministrativa di un potere discrezionale non equivale ad inesistenza

---

La decisione riportata, come si è detto, offre motivo per tornare sulla questione relativa agli effetti della pronuncia di incostituzionalità di una norma sul ricorso giurisdizionale per l'annullamento di un atto amministrativo, che di quella norma abbia fatto applicazione.

Del problema e delle soluzioni di volta in volta prospettate (richiamate nella prima parte della pronuncia del Consiglio di Stato) ci siamo già occupati, annotando la decisione adottata dall'Adunanza plenaria il 10 aprile 1963, n. 8 (cfr. in questa *Rassegna,* 1963, 147 e segg.). Richiamandoci, dunque, a quelle osservazioni riprendiamo, qui, il tema per occuparcene sotto un altro profilo, collegato al primo, e che ha costituito, poi, l'oggetto della decisione riportata.

del potere, ha poi affermato che il regime processuale dei giudizi di competenza degli organi giurisdizionali amministrativi deve essere coordinato con il sindacato di costituzionalità retto prevalentemente da norme di grado superiore, non potendosi privare il ricorrente del vantaggio di una pronuncia di annullamento dell'atto amministrativo impugnato.

Tale coordinamento, se svolto, sulla base della corretta valutazione dei precetti contenuti nell'art. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1, e nell'art. 136, primo comma, della Costituzione, conduce a riconoscere al giudice amministrativo in via generale il potere di rilevare d'ufficio il vizio di legittimità — che investe di riflesso l'atto amministrativo una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma — e di pronunciare l'annullamento dell'atto.

Infatti l'aver attribuito al giudice il potere di sollevare d'ufficio la questione di costituzionalità (art. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1) non avrebbe significato se tale potere non dovesse essere preordinato alla definizione del giudizio. Definizione che, in quanto l'illegittimità della norma si riverbera sull'atto impugnato e non sui presupposti processuali, non può che concretarsi in una pronuncia di annullamento, anche, perché, osserva l'adunanza plenaria, l'adozione di una formula diversa da quella di accoglimento, potrebbe essere pregiudizievole per il ricorrente che rimarrebbe privato del risultato positivo dell'azione di annullamento.

In particolare, per quanto attiene all'ipotesi che la questione di costituzionalità non sia stata sollevata nel giudizio in corso né dal ricorrente, né d'ufficio, ma sia nota al momento della decisione la sentenza della Corte Costituzionale che, in altro giudizio abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge — e questa è la fattispecie che qui precisamente ricorre — l'adunanza plenaria con la citata decisione ha rilevato che « la questione di costituzionalità può essere sollevata per la prima volta in qualsiasi momento del giudizio: dimodoché è certo che, se anch'essa non è stata dedotta nel ricorso, il ricorrente, o il giudice d'ufficio, possono sempre sollevarla, finché non sia intervenuta

---

Nell'esporre i motivi per i quali, a nostro avviso, non poteva accettarsi la tesi dell'annullabilità dell'atto, rilevammo che per una sola via era sostenibile tale tesi, e cioè ritenendo l'atto *ab origine* viziato per effetto della sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità, che retroagisce *ex tunc*. Ed aggiungemmo: « Poiché dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione della Corte, la legge non ha più efficacia, non solo per quanto riguarda la disciplina giuridica dei casi futuri, ma anche per quanto attiene alla valutazione dei fatti passati, questi ultimi, quando siano ancora *sub iudice*, sarebbero da giudicare come se la norma di legge non fosse mai esistita. Il giudizio di legittimità di un atto dovrebbe, allora, fondarsi sull'ordinamento giuridico qual'era al momento della emanazione del provvedimento,

una decisione definitiva. Senonché, in quanto la sentenza della Corte Costituzionale ha efficacia *erga omnes,* la questione non può essere nuovamente sollevata, se la legge è stata dichiarata incostituzionale: e quando ciò malgrado gli atti le siano rimessi, la Corte, com'è noto, dichiara la questione manifestamente infondata perché già decisa. Ed allora, mentre se non esistesse alcuna pronuncia della Corte nulla vieterebbe al ricorrente o al giudice di sollevare la questione, qui si incontrerebbe proprio una preclusione, la quale deriverebbe dal fatto che il vizio di costituzionalità della legge è stato già affermato, e che, quindi, la legge ha cessato d'aver efficacia. Ora, di fronte ad un effetto che non necessariamente legato ad una istanza di parte, e che non circoscritto nell'ambito di un determinato giudizio, è evidente che sarebbe fuori luogo introdurre disparità di regime, che deriverebbe non dall'applicazione delle norme costituzionali, ma da una supposta resistenza che le norme ordinarie del procedimento innanzi al Consiglio di Stato opporrebbero alle norme costituzionali ».

L'indirizzo segnato da questa esauriente decisione dell'Adunanza plenaria deve essere confermato.

Si può aggiungere che la deroga, in tal modo introdotta rispetto al principio che il giudice amministrativo può rilevare d'ufficio soltanto le questioni attinenti alla giurisdizione e al rapporto processuale, mentre per quanto attiene al merito il suo sindacato deve attenersi rigorosamente ai motivi dedotti dal ricorrente, trova una adeguata giustificazione della complessa funzione del giudizio costituzionale incidentale che è ambivalente, perché pur essendo preordinato alla risoluzione della controversia in occasione della quale la questione di costituzionalità è stata proposta (tanto che la questione non può proporsi se non in quanto sia rilevante ai fini del decidere la controversia), assolve nel contempo la funzione assoluta di garantire l'osservanza dei precetti costituzionali e di assicurare la necessaria coerenza dell'ordinamento generale. Dal che deriva la prosecuzione del giudizio costituzionale anche quando venga meno l'interesse delle parti o si estingua il giudizio nel quale fu sollevata la questione, nonché l'effetto della cessazione *erga omnes*

---

senza considerare la norma incostituzionale. Si prospetterebbe, cioè, il problema dell'accoglimento del ricorso per un motivo che, tutt'al più, andrebbe considerato solo come implicitamente dedotto dal ricorrente » (v. in questa *Rassegna,* loc. cit., 148). Tale ultimo problema è proprio quello affrontato e deciso dalla pronuncia annotata, che ha ritenuto essere rilevabile d'ufficio il vizio di legittimità che investe di riflesso l'atto amministrativo una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma.

A nostro avviso la breccia, coscientemente aperta nel principio secondo cui il giudice amministrativo, nell'esame della illegittimità del provvedimento, è vincolato ai motivi dedotti dalle parti, è una inevitabile conseguenza della tesi, che

dell'efficacia della norma con la pubblicazione della sentenza dichiarativa d'incostituzionalità.

Ora è opportuno questo interesse generale ed obiettivo, questa esigenza indefettibile dell'espunzione dell'ordinamento giuridico delle norme dichiarate incostituzionali e quindi incapaci di conseguire, neppure indirettamente, ulteriori applicazioni da parte del giudice (tanto è vero che la questione di illegittimità costituzionale viene sollevata da un giudice che non è competente a risolverla solo in funzione e in relazione strumentale con altro giudizio nel quale la norma di incerta legittimità costituzionale è rilevante ai fini del decidere), che vale ad escludere la sopravvivenza di impedimenti di ordine processuale che possano precludere al giudice di trarre tutte le conseguenze derivanti dalla dichiarazione di incostituzionalità di una norma.

A ben considerare non sussiste neppure una sostanziale differenza tra l'ipotesi in cui il giudice amministrativo solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale di una norma — in quanto rilevante ai fini del decidere la controversia a lui proposta — e l'ipotesi nella quale egli debba d'ufficio trarre le conseguenze, dalla dichiarazione d'incostituzionalità già pronunciato, in un giudizio in cui la norma abbia decisoria rilevanza.

Ed invero nella prima ipotesi il giudice amministrativo, nel sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale, da un lato soddisfa all'accennata esigenza di carattere generale di mettere in moto il meccanismo di espunzione dall'ordinamento giuridico delle norme incostituzionali, dall'altro invece (proprio perché può sollevare la questione solo in quanto rilevante ai fini di decidere la controversia a lui sottoposta), egli promuove la declaratoria della Corte Costituzionale al fine specifico di decidere la controversia, e deve, poi, adeguare la sua pronuncia alla decisione della Corte Costituzionale.

Sussistendo in tal caso l'obbligo, che dalla legge costituzionale gli deriva, di proporsi d'ufficio il motivo di illegittimità derivante dalla incostituzionalità della legge, deve necessariamente ritenersi che il medesimo obbligo sussista nell'ipotesi che la questione di costituzionalità sia

---

sembra avviata a consolidarsi nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, della annullabilità dell'atto per effetto della dichiarata incostituzionalità della norma. Ad indurre il Consiglio di Stato ad introdurre tale deroga ai principi è valsa, in sostanza, la seguente argomentazione: come il giudice amministrativo può sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale di una norma, così gli è lecito rilevare d'ufficio le conseguenze che, dalla dichiarazione di incostituzionalità già pronunciata, derivino nel giudizio in cui la norma abbia decisoria rilevanza, dal momento che tra le due ipotesi non sussiste una sostanziale differenza.

Simile affermazione non è contestabile, sotto un profilo generale, posto che, come ha pure rilevato la decisione annotata, è imperiosa l'esigenza di assicurare

stata già sollevata e decisa in occasione di altro giudizio. Nell'una e nell'altra ipotesi, che si sono considerate, opera in altri termini lo stesso obbligo a carico del giudice amministrativo di adeguare la sua pronuncia al giudicato costituzionale, senza che l'interesse generale a tale adempimento possa incontrare preclusione nel difetto di apposita deduzione da parte del ricorrente in funzione del suo interesse particolare.

Non è perciò tanto sotto il profilo dell'interesse del ricorrente a ottenere la pronunzia di annullamento che vanno escluse altre formule di definizione del giudizio (cessazione della materia del contendere, sopravvenuto difetto di giurisdizione) diverse dall'accoglimento del ricorso, quanto per la considerazione obiettiva che l'impedimento di ordine processuale (al quale soggiace l'interesse particolare del ricorrente), che preclude l'accoglimento della domanda di annullamento in difetto dell'osservanza di deduzione specifica del motivo di impugnazione, non può resistere né sopravvalere, ma deve anzi cedere a caducarsi di fronte alla prescrizione di carattere costituzionale, che impone al giudice — nell'interesse generale avanti precisato — di trarre tutte le conseguenze che derivano dalla dichiarazione di incostituzionalità della norma (pronunciata in occasione dello stesso o di altro giudizio) pronunciata dalla Corte Costituzionale.

---

la coerenza dell'ordinamento giuridico, la quale certo non sarebbe salvaguardata ove al giudice fosse precluso di trarre dalla dichiarazione di incostituzionalità le conseguenze valide per il giudizio pendente.

Non sembra, peraltro, che la segnalata esigenza debba necessariamente portare, come afferma la decisione, ad introdurre un'eccezione al principio secondo cui la materia del decidere è solo quella fornita, con i motivi di impugnazione, dalle parti. Ciò sarebbe inevitabile se effettivamente la dichiarazione di incostituzionalità della norma determinasse l'invalidità originaria dell'atto che ne ha fatto applicazione. Su questo punto, per brevità, ci riportiamo alle osservazioni contenute nella nota più sopra richiamata, limitandoci, in questa sede, ad aggiungere che impostando il tema principale non già in termini di validità-invalidità dell'atto bensì in termini di efficacia-inefficacia, sarebbe superato anche il problema affrontato dalla decisione. Ritenendo, infatti, che la dichiarazione di incostituzionalità della norma operi nel senso di paralizzare l'efficacia dell'atto amministrativo (per l'esatta portata di tale affermazione rinviamo allo scritto richiamato), è chiaro che non vi sarebbe più alcuna necessità di una pronuncia giurisdizionale che ripristini una situazione conforme al diritto. Dalla inettitudine dell'atto a spiegare ulteriori effetti scaturirebbe, invero, il venir meno dell'interesse al ricorso e al giudice non resterebbe che prenderne atto (questa volta sì, d'ufficio), senza necessità di porsi il problema di superare, in qualche modo, i precisi limiti delineati con i motivi di ricorso al fine di pervenire ad una pronuncia caducatoria dell'atto. E si salverebbe, in tal modo, anche il principio più volte ricordato precludendo recisamente ogni possibile, futuro tentativo di far passare per la breccia così aperta altre eccezioni, che finirebbero col compromettere l'intero sistema di giustizia amministrativa.

S. LA PORTA

Sembra altresì che quanto esposto valga a superare il dubbio, se, in seguito alla pronuncia della Corte Costituzionale (promossa in occasione di altro giudizio) intervenuta in pendenza di una controversia davanti al Consiglio di Stato nella quale la norma dichiarata incostituzionale sia rilevante ai fini del decidere, non debba il ricorrente dedurre con motivo aggiunto l'illegittimità che ne deriva, dell'atto impugnato.

La conclusione è quindi nel senso che, proposto il ricorso quando già era operante la decisione della Corte Costituzionale, o intervenuta questa in pendenza di giudizio, il Consiglio di Stato deve d'ufficio (per le stesse ragioni per cui deve farne applicazione nello stesso giudizio nel quale abbia sollevato d'ufficio la questione di incostituzionalità) adeguarsi ad essa ed eliminare nell'ambito della sua competenza ogni effetto della norma che la Corte Costituzionale con efficacia *erga omnes* ha espunto dall'ordinamento giuridico.

Per quanto sopra considerato l'atto impugnato dalla Compagnia Industrie saccarifere S. Eufemia Lamezia, essendo stato emanato in attuazione della l. 7 luglio 1959, n. 490 dichiarata incostituzionale deve essere annullato restando assorbite le censure dedotte con il ricorso. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 2 aprile 1965, n. 216 - *Pres.* Breglia - *Est.* Longo - S.p.A. Unione Chimica Italo-Belga (avv.ti Cutrera, Ferrari) c. Ministero Finanze (avv. Stato Raffaele Bronzini).

Dogana - Controversie - Provvedimento ministeriale - Motivazione per relationem - Legittimità.

Dogana - Prodotti coperti da marchio o brevetto - Valore imponibile - Rédevance - Esclusione.

Deve ritenersi legittimo il provvedimento del Ministro delle Finanze che, nel decidere una controversia doganale, motivi per relationem *attraverso il richiamo al parere del Collegio dei periti doganali, anche se tale parere tragga la sua motivazione dalla relazione istruttoria dell'Ufficio tecnico centrale delle dogane* (1).

Quando una rédevance *stabilita contrattualmente a favore del venditore estero rappresenti esclusivamente la remunerazione della con-*

---

(1) Cfr., nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. VI, 27 marzo 1963, n. 151, *Consiglio di Stato*, 1963, I, 452; Cons. Stato, Sez. VI, 21 giugno 1961, n. 568, *Foro amm.*, 1961, I, 1270; così pure implicitamente, Cons. Stato, Sez. IV, 8 novembre 1961, n. 554, *Consiglio di Stato*, 1961, I, 1844.

cessione di diritti di fabbricazione e vendita di prodotti finiti coperti da brevetto e marchio di proprietà del produttore estero, il relativo importo non può essere reincorporato nel valore imponibile in dogana (2).

(*Omissis*). — Il motivo di difetto assoluto di motivazione o, quanto meno, di insufficiente motivazione, dedotto nel primo mezzo di impugnativa, non è fondato. Invero, il decreto ministeriale impugnato è motivato *ob relationem* mediante il richiamo, contenuto nelle premesse, al parere del Collegio dei periti doganali. In proposito, la Sezione ha già, in altra occasione, affermato che il provvedimento del Ministro delle Finanze, decisorio di una controversia doganale, è legittimamente motivato attraverso il richiamo del parere del predetto Collegio (VI, 27 marzo 1963, n. 151).

Vero è che, nella specie, l'anzidetto parere trae la sua motivazione dalla richiamata relazione istruttoria dell'Ufficio tecnico centrale delle dogane; ma, poiché quest'ultima costituisce parte integrante del parere medesimo, il rinvio ad esso — contenuto nel provvedimento impugnato — comprende anche la succitata relazione.

Che, poi, il decreto ministeriale si riferisca, ai fini della determinazione del valore imponibile, ai prezzi praticati sul mercato internazionale, non è ragione per ritenere che abbia inteso introdurre una motivazione diversa ed autonoma rispetto a quella enunciata dall'Ufficio centrale e fatta propria dal Collegio dei periti; tale riferimento, infatti, costituisce soltanto un giudizio conclusivo, il quale si basa sulle premesse valutative enunciate negli atti predetti; premesse secondo le quali dovrebbe ritenersi che il valore dichiarato in dogana è appunto

---

(2) La sentenza in rassegna lascia perplessi, sia quanto alla soluzione della specifica questione portata all'esame del Consiglio di Stato sia quanto all'affermazione della sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo che implicitamente risulta dalla decisione della questione di merito.

Sotto il secondo profilo, non potendosi dubitare che la controversia di specie fosse relativa alla determinazione del valore dell'imponibile in dogana, la sentenza a prima vista parrebbe inserirsi nell'orientamento già enunciato con la decisione 25 luglio 1964, n. 565 della VI Sezione (in questa *Rassegna*, 1965, I, 174 e in *Foro it.*, 1965, III, 90). Tale orientamento sembra, peraltro, contraddittorio con il principio — affermato dalle Sezioni Unite nella fondamentale decisione 4 aprile 1964, n. 733 (in questa *Rassegna*, 1964, I, 845) — secondo il quale il criterio di discriminazione tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa, in *subiecta materia* è da individuare nel consueto criterio della distinzione fra diritto soggettivo ed interesse legittimo. In effetti, ed in applicazione di siffatto principio, la controversia di specie, che verteva circa l'incorporazione della *rédevance* nel valore imponibile, inerendo per un verso alla determinazione quantitativa del debito di imposta e sottraendosi, per altro aspetto, a qualsiasi discrezionalità dell'autorità competente (visto che si trattava di definizione di un punto di mero diritto), sembra

inferiore del 10% rispetto al prezzo normale della merce corrente sul mercato internazionale.

Fondati, invece, sono i profili di censura dedotti nei motivi aggiunti.

Secondo i principi ed i criteri dettati dalle disposizioni preliminari alla tariffa doganale (artt. 18-23 del d.P.R. 26 dicembre 1958, n. 1105), i dazi di importazione per le merci (come quella di cui si discute) tassate *ad valorem*, sono commisurati sul valore imponibile delle merci medesime, che è il prezzo normale, quello cioè convenuto a seguito di una vendita effettuata in condizioni di libera concorrenza fra un compratore ed un venditore indipendenti. Allorquando le merci importate formano oggetto di una vendita effettuata nelle predette condizioni, il prezzo di fattura può egualmente essere considerato come valore imponibile.

L'art. 20, poi, pone alcune condizioni in presenza delle quali soltanto una vendita può considerarsi effettuata in regime di libera concorrenza fra un compratore ed un venditore indipendenti. Occorre, cioè, che il pagamento del prezzo della merce costituisca la sola condizione effettiva della transazione; che il prezzo convenuto non sia influenzato da relazioni commerciali, finanziarie o d'altro genere, contrattuali o non, che potrebbero esistere al di fuori di quelle create dalla vendita stessa; che nessuna parte del ricavato della vendita o della utilizzazione della merce spetti direttamente o indirettamente al venditore.

Per l'ipotesi, inoltre, che le merci da valutare siano coperte da marchio di fabbrica o di commercio stranieri o siano importate per essere vendute sotto detto marchio, anche dopo avere subìto una lavorazione complementare, l'art. 22 precisa che la determinazione del valore imponibile deve essere compiuta considerando che il prezzo normale

---

qualificabile come questione di diritto soggettivo; con l'ulteriore conseguenza della affermazione della giurisdizione del giudice ordinario. Queste conclusioni non contrastano che apparentemente con la decisione n. 65 del 1964, nella quale — pur vertendosi genericamente in materia di determinazione dell'imponibile — bene a ragione è stata ritenuta la giurisdizione del giudice amministrativo per una fattispecie in cui non era contestabile l'esistenza del potere discrezionale della p.a. di procedere ad accertamenti diretti del valore normale delle merci, in funzione correttiva del prezzo di fattura. Sicché sembra lecito concludere come, particolarmente dopo la sentenza n. 733 del 1964, ogni generalizzazione nella materia in esame sia logicamente impossibile e praticamente pericolosa, perché l'indagine sulla questione di giurisdizione non può formularsi indipendentemente dalle caratteristiche proprie di ogni concreta fattispecie.

Nel merito la decisione del Consiglio di Stato non può essere condivisa. A prescindere dalla questione di fatto circa l'interpretazione della convenzione commerciale di cui si discuteva, ed in particolare del valore della clausola istitutiva della *rédevance*, sta di fatto che, ai sensi dell'art. 22 delle disposizioni preliminari della tariffa doganale, una *rédevance* del tipo considerato (che sia, cioè, remunerazione della concessione per lo sfruttamento del prodotto importato) non può non

comprenda il valore del diritto di utilizzazione del brevetto e del marchio di fabbrica o di commercio, relativo a dette merci.

Ai fini della loro inclusione nel valore imponibile, sono altresì da considerare, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, gli sconti od altre riduzioni di prezzo praticati nei confronti dei concessionari unici, rappresentanti esclusivi od altri intermediari similari.

Sul contenuto, portata ed interpretazione delle norme succitate non v'è questione fra le parti. Controversia sussiste, invece, sul punto se il prezzo di fattura della merce importata, corrispondente al valore dichiarato al momento della verifica, possa ritenersi un prezzo normale, ossia un prezzo convenuto in una vendita effettuata in condizioni di libera concorrenza fra un compratore ed un venditore indipendenti.

L'Amministrazione finanziaria, sulla base di alcune clausole di un contratto stipulato fra la ricorrente e la società belga esportatrice, ha ritenuto che il prezzo risultante dalla fattura, non possa considerarsi normale, alla stregua dei criteri suindicati, in quanto, per effetto degli accordi intercorsi fra le due società, la compravendita sarebbe stata stipulata al di fuori delle condizioni di libera concorrenza e di reciproca indipendenza delle parti; e, conseguentemente, ha determinato il valore imponibile della merce in misura maggiore del 10% rispetto a quello denunciato.

Più precisamente, premesso che in forza del contratto suddetto la Union Chimique Belge ha concesso alla Unione Chimica Italo-Belga, a partire dal 1° gennaio 1959, l'esclusività di fabbricazione e vendita

---

essere incorporata nel valore imponibile in dogana. Sul punto la sentenza si limita ad osservare che l'art. 22 nella specie non sarebbe invocabile « perché esso si riferisce a merci di per se stesse oggetto di brevetto o coperte da marchio, e non riguarda perciò l'ipotesi in esame nella quale il brevetto ed il marchio concernono prodotti finiti, per la cui fabbricazione sono adoperate le materie prime importate », dove, a parte la sostanziale apoditticità della motivazione, occorre ricordare come uno spunto testuale per l'accoglimento della opposta interpretazione sia contenuto nella prima nota interpretativa all'art. 3 della Definizione del valore in Dogana di Bruxelles (resa esecutiva con legge 31 ottobre 1952, n. 1976), la quale inquadra nella previsione dell'art. 3 (cui corrisponde sostanzialmente l'art. 22 delle disposizioni preliminari della tariffa) anche l'ipotesi di merce allo stato di parziale manufatturazione. Sembra quindi legislativamente escluso che la norma dell'art. 22 si riferisca unicamente alle materie prime: ciò che, d'altra parte, è anche conforme alla *ratio* della disposizione, la quale è preordinata ad evitare che si attribuisca alle « specialità » lo stesso valore delle merci ordinarie (sul punto, cfr. CALDERONI, *Valore in dogana delle merci*, 1955, 51 e segg.).

Per l'analogo problema della assoggettabilità all'imposta di R.M. delle *rédevances* stabilite per la concessione di brevetti da parte di imprenditori residenti all'estero, senza stabile organizzazione in Italia, cfr. Comm. prov. Genova, 30 aprile 1964, *Dir. prat. trib.*, 1965, II, 21, con nota di CROCETTA.

T. ALIBRANDI

in Italia delle specialità farmaceutiche di marchio U.C.B. di proprietà della società fornitrice, l'Amministrazione rileva: *a*) che l'art. III del contratto stabilisce che la ditta italiana pagherà a quella belga una *rédevance* uguale al 7% della cifra d'affari realizzata in Italia mediante la vendita delle specialità stesse; tale *rédevance*, ai sensi degli artt. 20 *c* e 22 delle disposizioni preliminari alla Tariffa, deve essere reincorporata nel valore imponibile in dogana, in quanto, sebbene pagata sul prezzo di vendita del prodotto finito in Italia, incide nella stessa misura su tutti i componenti del prezzo stesso e quindi anche sul prezzo delle materie prime importate; *b*) che gli artt. IX e XI del contratto pongono a carico della società italiana le spese commerciali, di pubblicità e di propaganda, nonché quelle di viaggio e di soggiorno dei funzionari e dei tecnici inviati in Italia ai fini della collaborazione tecnica e scientifica fra le due società; anche tali oneri, pur riferendosi alla fase industriale e ai prodotti finiti, si ripercuotono sulle materie prime importate, in quanto componenti del costo finale.

Pertanto, l'Amministrazione ha concluso che, in aggiunta al 7% di aggiustamento derivante dalle *rédevances*, debbasi procedere ad una ulteriore maggiorazione del 2-3%, in riferimento agli oneri suindicati; sicché la maggiorazione del 10% richiesta dalla Dogana è da riconoscere come dovuta.

Ritiene il Collegio che le argomentazioni addotte a sostegno del così determinato aumento del valore imponibile della merce non possano essere, nel caso in esame, condivise.

È di fondamentale importanza il rilievo che l'accennato contratto concerne soltanto la concessione alla ricorrente della esclusività di fabbricazione e di vendita in Italia delle specialità farmaceutiche coperte da marchio U.C.B. di proprietà della società belga. Oggetto del contratto — come la stessa Amministrazione non disconosce — è, pertanto, la concessione in esclusiva alla ricorrente del diritto di utilizzazione del brevetto belga per la fabbricazione e la vendita in Italia delle specialità medicinali coperte dall'anzidetto marchio. Coerentemente all'oggetto ed ai limiti dei rapporti contrattuali, è previsto dall'art. VI, il pagamento alla società belga di una *rédevance* del 7% sulla cifra complessiva realizzata mediante la vendita delle specialità farmaceutiche.

Orbene, tale *rédevance*, nell'equilibrio giuridico-economico del contratto, rappresenta esclusivamente la remunerazione della concessione dei suindicati diritti di fabbricazione e vendita di prodotti coperti da brevetto e marchio di proprietà della società belga. Essa non riguarda, invece, l'acquisto della materia prima dalla medesima società.

Il richiamo che l'Amministrazione fa, nell'intento di superare tale obiezione, alle disposizioni degli artt. 20 *c* e 22, non è conferente. Da

un lato, non è consentito, sulla base delle clausole contrattuali, affermare che una parte del ricavato della vendita e della utilizzazione della merce spetti direttamente o indirettamente al venditore, dal momento che il pagamento della *rédevance* è diretto a remunerare esclusivamente la concessione dei suindicati diritti. Dall'altro, l'art. 22 è inesattamente invocato, perché esso si riferisce a merci di per se stesse oggetto di brevetto o coperte da marchio, e non riguarda, perciò, l'ipotesi in esame, nella quale il brevetto ed il marchio concernono prodotti finiti, per la cui fabbricazione sono adoperate le materie prime importate.

Del resto, la tesi che la *rédevance* pagata all'esportatore, sebbene rapportata al prezzo del prodotto finito in Italia, finisca con l'incidere, nella stessa misura, anche sul prezzo delle materie prime, appare sfornita di dimostrazione. Nella specie, anzi, essa condurrebbe ad una duplicazione del relativo onere, poiché la società importatrice, oltre a pagare la percentuale stabilita, dovrebbe addossarsi un eguale aumento del valore imponibile della materia prima, che non trova giustificazione in una effettiva e concreta posizione di favore ad essa riservata nell'acquisto della merce importata.

Analoghe considerazioni possono svolgersi relativamente all'aggiustamento del 3% del valore imponibile, effettuato dall'Amministrazione con riferimento agli altri particolari oneri suindicati, i quali tutti trovano causa e ragione, come il pagamento della *rédevance*, nell'oggetto e nei limiti contrattuali, come sopra individuati.

L'indagine, piuttosto, va spostata sulla clausola dell'art. II, per la quale la ricorrente si è impegnata a dare la preferenza alla società belga per l'acquisto delle materie necessarie alla fabbricazione dei prodotti farmaceutici, perché il prezzo di costo di quest'ultima, tenuto conto della *rédevance*, non sia più elevato di quello ottenuto con l'acquisto di materie di altra provenienza. Potrebbe, infatti, sostenersi che il prezzo convenuto è influenzato dalle particolari relazioni esistenti fra le due società, e precisamente dal pagamento della *rédevance*, ivi richiamato (art, 20 *c*), o che, comunque, il collegamento di tale impegno di preferenza con gli anzidetti rapporti, potrebbe determinare una riduzione di prezzo delle materie prime a favore della ricorrente (art. 23, ultimo comma).

Si evince dalla surriportata clausola che, in sostanza, l'obbligo di preferenza assunto dalla ricorrente è operativo nei limiti in cui, a parità di condizioni e tenuto conto della rédevance, il costo delle materie prime non incida sul costo finale del prodotto, sì da importare la formazione di un prezzo delle specialità più elevato di quello ottenuto con l'acquisto di materie di altra provenienza.

Si può assumere che, nella indicata situazione, la società belga abbia interesse a fornire le materie prime ad un prezzo più favorevole,

allo scopo di evitare che la società ricorrente possa sottrarsi all'impegno cui è vincolata. Ma può, con eguale validità, obbiettarsi che l'interesse della società fornitrice è quello di offrire la merce a quel prezzo che le consenta il massimo profitto, ossia ad un prezzo uguale a quello richiesto in Belgio o altrove, poiché in tal caso — a parità, insomma, di prezzi — la ricorrente sarebbe sempre vincolata all'assunto impegno preferenziale.

La clausola in esame, pertanto, non è in sé decisiva. Occorrerebbe che, di volta in volta, e in concreto, l'Amministrazione pervenisse aliunde, attraverso la considerazione di elementi diversi alla determinazione del prezzo normale della merce, maggiore di quello risultante dalla fattura.

Del resto, la stessa Amministrazione — dopo avere determinato il valore imponibile in base ai criteri che sopra si sono ritenuti erronei — ha fatto richiamo, ma per escluderla, ad una presunzione — non dimostrabile — di sconti invisibili fra le due ditte, che sono collegate da permanenti rapporti di affari comuni e dal comune interesse di tenere meno elevati i costi dei prodotti finiti per evidenti ragioni concorrenziali di mercato. Tali semplici presunzioni, se pur plausibili, non possono tuttavia avere ingresso nella materia in controversia. — (*Omissis*).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 novembre 1964, n. 2808 - *Pres.* Celentano - *Est.* Arienzo - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Savona Michele (avv. Scandale) c. Ministero Finanze (avv. Stato Graziano).

Imposta di ricchezza mobile - Soggetti passivi - Complessi di beni privi di personalità giuridica e con autonomia patrimoniale - Applicabilità.

(t.u. 24 agosto 1877, n. 4021; t.u. 5 luglio 1951, n. 1573; t.u. 29 gennaio 1958, n. 645).

Imposta di ricchezza mobile - Soggetti passivi - Società di fatto - Accertamento del reddito nei confronti della società stessa - Possibilità di enucleare la quota di reddito spettante ad un socio che gode di agevolazioni tributarie per i redditi da lui singolarmente prodotti - Esclusione.

Imposta di ricchezza mobile - Agevolazioni tributarie previste per i capi di famiglia numerosa - Produzione di reddito da parte dei capi famiglia numerosa, in quanto facciano parte di società di fatto - Applicabilità dell'agevolazione - Esclusione.

(l. 20 marzo 1940, n. 224; d.l. 17 giugno 1944, n. 87, art. 6; d.l.l. 19 ottobre 1944, n. 384; d.l. 1° settembre 1947, n. 892, art. 9; l. 27 giugno 1961, n. 551).

Ai sensi degli artt. 2 *e* 29, *primo comma, del t.u.* 24 *agosto* 1877, *n.* 4021 *sull'imposta di ricchezza mobile, deve ritenersi che possono essere soggetti passivi dell'obbligazione tributaria, oltre ai singoli individui e agli enti morali, anche quei complessi di beni che, sebbene non dotati di personalità giuridica, abbiano una destinazione unitaria o una certa autonomia patrimoniale* (1).

Di conseguenza il reddito prodotto da una società di fatto è legittimamente accertato e tassato nei confronti della società stessa, quale

---

(1-3) Massime esatte. Le prime due confermano una giurisprudenza ormai consolidata; la terza è un'applicazione specifica della giurisprudenza stessa.

Non v'è dubbio che i capi di famiglia numerosa possono godere di particolari esenzioni ed agevolazioni tributarie; ma non è del pari dubbio che le agevolazioni e le esenzioni si rapportano pur sempre ad un soggetto passivo di imposta, che il

autonomo soggetto passivo dell'imposta, distinto dai soci, e che conseguentemente non è consentito enucleare la quota del reddito spettante ad un socio e considerarlo come da lui prodotto ai fini dell'applicazione delle agevolazioni tributarie che competono alle persone dei soci (2).

Le agevolazioni tributarie previste per i capi di famiglia numerosa — anche in considerazione del loro carattere personale — possono essere applicate solo al reddito da essi prodotto e non possono, invece, essere estese al reddito di una società di fatto di cui essi facciano parte, essendo la società di fatto un soggetto tributario distinto ed autonomo dalle persone dei soci (3).

(*Omissis*). — Con l'unico complesso motivo di ricorso il contribuente, premesso che l'agevolazione fiscale concessa ai capi di famiglia numerosa, da lui già goduta dal 1947, sulla quota di utili spettantegli quale socio della società di fatto fratelli Savona, gli è stata negata per il periodo dal 1° giugno 1956 al 30 giugno 1961, sostiene che l'esenzione prevista per i contribuenti capi di famiglia numerosa sia applicabile alle quote del reddito di ricchezza mobile ad essi attribuiti quali soci di una società collettiva, previa scomposizione ed attribuzione ai singoli soci del reddito globale.

Il ricorso è destituito di giuridico fondamento.

La società di fatto fratelli Savona, alla quale partecipa il ricorrente, ha una propria autonoma capacità tributaria, distinta da quella dei soci che la compongono, essendo soggetto passivo dell'imposta di ricchezza mobile.

La possibilità di autonoma imposizione tributaria risulta dagli artt. 2 e 29 primo comma della legge istitutiva dell'imposta di R.M., t.u. 24 agosto 1877, n. 4021, relativi il primo alle persone e agli enti in genere soggetti al tributo e il secondo alle società di fatto, che ai fini fiscali, sono considerate come unico contribuente. Tali norme sono state interpretate, anche da questo S.C., nel senso che possono essere soggetti passivi dell'obbligazione tributaria, oltre ai singoli individui e agli enti morali, anche quei complessi di beni che, sebbene non dotati di personalità giuridica, abbiano una destinazione unitaria e una certa autonomia patrimoniale. Il t.u. 5 luglio 1951, n. 573 ha, poi, previsto

---

reddito ha prodotto e nei confronti del quale tale reddito viene accertato e tassato. Val quanto dire che se soggetto passivo è il capo della famiglia numerosa, di quelle esenzioni ed agevolazioni costui potrà godersi; se altri è il soggetto passivo, tenuto al pagamento dell'imposta, quelle agevolazioni ed esenzioni non potranno essere invocate, quali che siano i rapporti fra il soggetto passivo dell'imposta ed il capo della famiglia numerosa, non essendo ammissibile, né sotto il profilo giuridico né sotto il profilo logico, una trasposizione del genere; non è possibile, cioè, che assuma veste di contribuente, allo scopo di godere di una certa esenzione, chi in base alla legge di imposta, questa figura non riveste.

espressamente l'obbligo di presentare la dichiarazione dei redditi a carico degli enti di fatto nei confronti dei quali il presupposto del tributo si verifica in modo unitario e, infine, il t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, ha testualmente riprodotto il principio sopraricordato che sono soggetti passivi del rapporto tributario, oltre alle persone fisiche e giuridiche, alle società e alle associazioni, anche le altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica e non appartenenti a soggetti tassabili in base al bilancio, nei confronti delle quali il presupposto dell'imposta si verifica in modo unitario e autonomo.

Orbene, se il reddito, prodotto dalla società di fatto fratelli Savona, è legittimamente accertato e tassato nei confronti della società stessa, quale autonomo soggetto passivo dell'imposta distinto dai soci, non è consentito enucleare la quota del reddito spettante ad un socio e considerarlo come da lui prodotto ai fini dell'applicazione delle agevolazioni fiscali che competono alle persone dei soci. Siffatta operazione è, esclusa non solo dalle citate norme, relative all'autonomia tributaria delle società di fatto, ma anche da quelle che prevedono il beneficio tributario invocato dal ricorrente.

L'agevolazione tributaria a favore del contribuente che abbia a carico sette o più figli ha carattere personale in quanto è limitata al soggetto giuridico che versi nelle condizioni previste. La legge istitutiva 14 giugno 1928, n. 1312, disponeva l'agevolazione per gli impiegati e dipendenti, anche se pensionati, dello Stato, degli enti autarchici e parastatali aventi a carico sette o più figli e per coloro che, pur non appartenendo al detto personale, avessero a carico dieci o più figli (art. 2). Successivamente, la l. 20 marzo 1940, n. 224, in sostituzione della citata norma, ha disposto che godono delle esenzioni coloro che abbiano a carico sette o più figli e il d.l.l. 19 ottobre 1944, n. 384 ha riaffermato che l'esenzione tributaria per i capi di famiglie numerose sono limitate a coloro i quali abbiano realmente a carico sette o più figli. Trattasi di un'agevolazione fiscale soggettiva e di carattere personale prevista per i capi di famiglia numerosa e, quindi, i contribuenti che versano nelle condizioni per goderla possono chiederne l'applicazione al reddito da essi prodotto, ma non anche l'estensione al reddito di una società di fatto, di cui facciano parte, che, come si è detto, è un soggetto tributario distinto ed autonomo dalle persone dei soci.

Né a diverse conclusioni può pervenirsi con riguardo alle modalità di applicazione del beneficio. L'agevolazione tributaria fu prevista nella legge istitutiva come una riduzione proporzionale del reddito accertato a carico dei capi di famiglia numerosa, elevata con successive disposizioni da L. 100.000 a L. 200.000 e a L. 500.000 (d.l. 17 giugno 1944, n. 87, art. 6; d.l. 1° settembre 1947, n. 892, art. 9). In seguito, introdotto in via generale il minimo esente per l'imposta di R.M. dall'art. 13

l. 11 gennaio 1951, n. 25, fu disposto, con l'art. 32 l. 5 gennaio 1956, n. 1, che le quote esenti erano elevate a L. 4 milioni a favore di coloro che versavano nelle condizioni di cui al primo comma dell'art. 30 d.l.l. 19 ottobre 1944, n. 384 sopracitato. Il successivo t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 161, poi, confermò in L. 4 milioni la quota ammessa in detrazione dal reddito di R.M. delle categorie B, C-1 e C-2 ai sensi dell'art. 89 (che la prevede in via generale in L. 240.000) e determinò in L. 500.000, come previsto dal d.l. 1° settembre 1947, n. 892, la riduzione proporzionale dei redditi personali e reali (R.M., terreni, fabbricati e reddito agrario) al netto delle quote fisse ammesse in detrazione. Infine, la legge 27 giugno 1961, n. 551 ha fissato l'agevolazione in questione nella riduzione proporzionale dei redditi, personali e reali, accertati ai fini dell'imposta di R.M., al netto della quota esente di cui all'art. 89 t.u. 1959, n. 645, in modo che rimanga esente una quota complessiva di L. 5.000.000.

Orbene, come è reso palese dalle ricordate norme, l'applicazione dell'agevolazione — costituita dalla riduzione proporzionale del reddito sola o congiunta alla detrazione della quota fissa prevista in via generale ovvero speciale per i capi di famiglia numerosa —, ha riferimento esclusivo al reddito prodotto dal titolare dell'agevolazione stessa e all'accertamento fiscale nei suoi confronti cosicché non è legittimo, anche con riguardo alla concreta applicazione, trasferire il beneficio al reddito prodotto da altro soggetto.

Irrilevante è, poi, la circostanza che il competente ufficio distrettuale delle imposte dirette abbia, per il periodo fino al 1956 e dopo il 1961, applicato la riduzione sulla quota del reddito spettante al contribuente quale compartecipe alla società di fatto. Tale operato, erroneamente ritenuto legittimo dalla sentenza impugnata, non ha modificato il rapporto sostanziale tributario per il godimento dell'esenzione né costituisce titolo per una diversa applicazione della legge nel periodo in contestazione. Né, infine, possono trarsi argomenti a favore della tesi del ricorrente dalla l. 27 giugno 1961, n. 551, la quale ha modificato l'importo dell'agevolazione elevando la riduzione proporzionale dei redditi a L. 5.000.000. senza apportare, peraltro, alcuna modifica al carattere soggettivo del beneficio. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. 1, 14 gennaio 1965, n. 70 - *Pres.* Rossano - *Est.* Gambogi - *P.M.* Tuttolomondo (diff.) - Soc. Edilizia Centrale (avv. Galli) c. Ministero Finanze (avv. Stato Foligno).

Imposta straordinaria sul patrimonio - Società immobiliari - Aree fabbricabili - Esenzione.

(t.u., 9 maggio 1950, n. 203, art. 78, lett. *a*).

L'esenzione fiscale di cui all'art. 78, *lett.* a) *del t.u. approvato con decreto pres.* 9 *maggio* 1950, *n.* 203, *spetta anche alle società immobiliari che, avendo subìto la distruzione per cause belliche di edifici, abbiano ricostruito gli edifici stessi sulle aree di risulta della demolizione e li abbiano nuovamente locati, e ciò anche se la ricostruzione sia avvenuta dopo il decorso del quinquennio di legge* (1).

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo di ricorso la « Edilizia Centrale », premesso di aver posseduto nel periodo di legge solo le aree di risulta della demolizione di suoi edifici distrutti per cause belliche e di aver poi ricostruito essa stessa, su dette aree, immobili nuovamente dati in locazione, denunzia la violazione, falsa interpretazione ed errata applicazione dell'art. 78, lett. *a*), del t.u. approvato con d.P. 9 maggio 1950, n. 203, nonché dell'art. 812 c.c., censura altresì la decisione impugnata per difetto di motivazione.

La doglianza è fondata sotto il primo profilo, essendo la decisione impugnata incorsa nei lamentati vizi di erronea interpretazione ed applicazione di legge.

Devesi anzitutto osservare che non può essere accolta la tesi della Finanza secondo cui anche attraverso il semplice criterio interpretativo letterale alla espressione « beni immobili urbani », usata dal testo di legge, non si potrebbe attribuire che il ristretto significato di « fabbricati urbani ».

Tale assunto si basa su due argomenti, e cioè: *a*) impossibilità di conciliare la endiadi « proprietà e gestione » con le aree fabbricative, che sarebbero oggetto di proprietà, ma non di gestione in senso proprio; *b*) impossibilità di comprendere dette aree fabbricative nel catasto urbano, dovendo la classificazione relativa aver riguardo alla destinazione attuale e non alla ubicazione dei fondi.

Entrambi tali argomenti sono infondati.

Al primo, infatti, si può replicare che i due termini della endiadi sono scindibili e che quello di gestione può riferirsi ai soli fabbricati,

---

(1) La sentenza in esame non può non essere accolta con esplicite riserve in quanto, pur motivando diffusamente in ordine all'interpretazione dell'art. 78 lett. *a*) t.u. 9 maggio 1950, n. 203, trascura la più semplice considerazione che le « aree fabbricabili » costituiscono una categoria di beni aventi caratteristiche e valori del tutto propri, ed a cui non possono estendersi le norme relative in genere agli immobili urbani e in specie quelle che stabiliscono per essi esenzioni fiscali a motivo della loro scarsa redditività dipendente dal blocco dei fitti.

La conferma di ciò può trarsi agevolmente considerando che, secondo la stessa sentenza in esame, la semplice conservazione delle aree fabbricabili, in quanto naturalmente collegata alla speculazione dipendente dal loro continuo incremento di valore, esorbita dai limiti di una normale gestione patrimoniale ai

mentre la espressione « proprietà » può concernere ogni genere di immobili; e che, d'altra parte, non è escluso che un suolo edificabile sia destinato ad uno sfruttamento economico autonomo, che prescinda dalla edificazione, e che dia luogo, quindi, ad una attività di gestione, come nel caso di un'area urbana destinata a parcheggio di autoveicoli o simili.

Per quanto, invece, concerne la classificazione delle aree edificabili nel catasto urbano, anche ammesso che unico criterio distintivo sia quello della destinazione attuale e non della ubicazione del suolo, si potrà magari giungere a definire fondo rustico ogni terreno sul quale non si sia *mai* edificato, ma non certo addossare la stessa definizione alle aree ubicate in un centro cittadino e risultanti dalla demolizione di edifici distrutti per cause belliche: la destinazione ad immobile urbano di tali aree è un carattere ormai indelebile di esse e non può essere obliterata per il fatto puramente contingente e temporaneo che gli edifici distrutti non siano stati ancora ricostruiti.

Pertanto, se la norma di cui all'art. 78, lett. *a*) del t.u. dovesse interpretarsi solamente secondo il significato proprio delle parole, senza considerare la volontà del legislatore, non vi sarebbero sufficienti motivi testuali per attribuire alla espressione « beni immobili » un significato diverso da quello che detta espressione ha nella fondamentale disposizione dell'art. 812 c.c., la quale, appunto, elenca per primo il suolo tra i beni immobili.

Più appropriato sostegno alla tesi che nega nella specie la esenzione fiscale si ritrova, quindi, nella decisione impugnata, la quale invoca la volontà del legislatore, affermando che la esenzione stessa fu concessa al solo scopo di alleggerire la pressione fiscale sulle società immobiliari che, possedendo esclusivamente edifici inquilinari locati con contratti sottoposti al vincolo di legge, avessero veduto ridursi a proporzioni minime il loro reddito a causa della rapidissima svalutazione della moneta verificatasi alla fine della guerra.

Tale ricostruzione della *mens legis* risponde ad una notoria situa-

---

sensi dell'art. 78 lett. *a*) t.u. n. 203 del 1950. Eppure deve riconoscersi che nulla è immaginabile di meno impegnativo di una gestione patrimoniale consistente in una astensione completa di attività.

Pertanto, anziché porre l'accento sulla concreta destinazione riservata alle singole aree fabbricabili e determinare per di più l'assurdità pratica di una tassazione dipendente dalla valutazione del comportamento delle contribuenti nel quinquennio 1945-1950 in base all'attività da esse svolta anche successivamente, la formula « immobili urbani » di cui alla norma in esame deve essere interpretata con totale esclusione delle aree fabbricabili, qualunque sia stato il modo della loro formazione.

G. ANGELINI ROTA

sione economica; ma devesi riconoscere che essa, oltre che non essere basata su lavori preparatori, trova ostacolo nel testo di legge, nel quale, come si è veduto, non è agevole attribuire alla espressione « beni immobili urbani » il ristretto significato di « fabbricati urbani ». D'altra parte, però, deve escludersi che rientri nella *ratio* della legge la esenzione dalla imposta patrimoniale di società immobiliari che, esclusivamente od assieme alla gestione di case locate abbiano, nei cinque anni di legge, svolto attività di *speculazione immobiliare,* acquistando e vendendo edifici od aree fabbricabili. Tale forma di speculazione, specialmente per quanto concerne il suolo edificabile, non è certo favorita dal legislatore; e se è vero che l'attuale regime di particolare rigore fiscale riservato a questo aspetto della proprietà immobiliare urbana ancora non esisteva nel 1950, non è peraltro nemmeno pensabile che la legge di tale epoca addirittura volesse favorire, dal punto di vista tributario, le società che speculavano sulle aree edificabili.

Occorre quindi dare al testo di legge una interpretazione che, pur non forzandone la lettera, tenga però conto della evidente impossibilità logica, e sistematica di un privilegio fiscale concesso a siffatta forma di speculazione immobiliare.

Ora, per escludere, che la esenzione di cui alla lett. *a*) dell'art. 78 del t.u. possa spettare a società immobiliari che nel periodo edittale abbiano svolto, anche solo in parte, attività di speculazione commerciale sugli immobili, e particolarmente sulle aree fabbricabili, basta concentrare la esegesi del testo non sulla espressione « beni immobili urbani », che può essere lasciata al suo naturale significato, bensì sulla già veduta endiadi « *proprietà e gestione* », che, rettamente interpretata, non può certo estendersi alla nozione di speculazione commerciale, ma deve essere limitata ai concetti della *conservazione* della proprietà immobiliare e della gestione di essa come *bene fruttifero in senso proprio* e non come oggetto di attività diretta all'incremento del capitale attraverso le fluttuazioni dei valori relativi dei beni immobili e della moneta.

Quello che, insomma, devesi considerare, così interpretando la legge, non è il *genere* di beni posseduto dalla società nel periodo quinquennale, bensì l'uso effettivo che di tali beni la società ha fatto, fossero essi edifici od aree fabbricabili.

Attraverso questo criterio, anche il caso di specie può trovare soddisfacente soluzione, sebbene in esso ci si trovi di fronte ad un immobile del tutto *sui generis* e cioè l'area di risulta dalla demolizione di edifici urbani distrutti per cause belliche.

Spostando, infatti, l'indagine dalla ricerca della precisa definizione giuridica da darsi a codesto immobile all'*uso* che di esso ha fatto la società proprietaria durante il periodo di legge, ogni difficoltà termi-

nologica è superata. Di fronte ad un caso del genere il giudice dovrà limitarsi ad accertare quale destinazione la società abbia dato al terreno nel quinquennio 1945-1950; se su di esso sia stato ricostruito un immobile e questo sia stato nuovamente affittato, la società non avrà con ciò valicato i limiti dei concetti di proprietà e gestione del fabbricato, perché il riparare i danni di guerra (si siano questi concretati nel solo danneggiamento o nella totale distruzione) allo scopo di poter nuovamente locare l'edificio riparato o ricostruito è attività *che rientra sempre nella amministrazione,* sia pure *straordinaria,* di un patrimonio immobiliare. Se, invece, l'area edificabile di risulta sia stata ad altri rivenduta, *o sia stata conservata per attendere un ulteriore aumento dei prezzi,* si verserà allora nel campo della speculazione commerciale, che fa venir meno, anche nel semplice concorso con le altre attività, il beneficio fiscale.

Trattasi quindi di un controllo di fatto, da eseguire caso per caso, e non di una classificazione astratta di generi di attività sociale; come chiaramente, del resto, si desume dal testo di legge che, con l'ultima parte della lett. *a*) dell'art. 78, concede l'esenzione anche alle società nel cui atto costitutivo siano state previste operazioni « di commercio »; non è l'attività ordinaria, statutaria della società che si deve considerare, ma quella che sia stata di fatto svolta negli anni dal 1945 al 1950; attività che non deve essere stata, come appunto si è detto, « commerciale ».

Devesi infine affermare, come logico corollario di quanto si è premesso, che laddove nel quinquennio di legge la società siasi limitata come nella specie, a lasciare l'immobile distrutto od il terreno di risulta in tale stato, questa attività negativa, di per sé dubbia agli effetti di cui si discute, non può esser valutata che « a posteriori », con riguardo al momento della decisione del giudice; se l'immobile è stato ricostruito e poi dato in locazione dalla società *dopo il decorso del quinquennio* la esenzione spetta ugualmente perché, in tal caso, l'indugio a ricostruire non può essere attribuito ad intento speculativo e può, anzi, trovare la sua più logica spiegazione nella necessità di reperire i capitali necessari alla ricostruzione, sempre nei limiti della attività di amministrazione del patrimonio immobiliare. Non sarebbe certo logico, secondo quanto dovrebbesi ritenere seguendo lo strettissimo criterio adottato dalla decisione impugnata, che la esenzione spettasse alla società che ha seguitato a percepire dai suoi inquilini un canone, sia pure ridotto dalla svalutazione ai minimi termini, e non a quella che, *in attesa di poter ricostruire l'immobile distrutto,* nulla addirittura *medio tempore* ha percepito.

La decisione impugnata deve essere quindi cassata in accoglimento del mezzo di ricorso; e la causa deve esser rinviata per nuovo esame

alla Commissione Centrale la quale applicherà il seguente principio di diritto: « la esenzione fiscale di cui all'art. 78, lett. *a*) del t.u. approvato con d.P. 9 maggio 1950, n. 203, spetta anche alle società immobiliari che, avendo subito la distruzione per cause belliche di edifici, abbiano ricostruito gli edifici stessi sulle aree di risulta dalla loro demolizione e li abbiano nuovamente locati, anche se la ricostruzione sia avvenuta dopo il decorso del quinquennio di legge ». — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 gennaio 1965, n. 85 - *Pres.* Vistoso - *Est.* Montanari Visco - *P.M.* Caccioppoli (conf.) - Soc. finanziaria sviluppo industria e agricoltura (avv. Menegazzi) c. Ministero Finanze (avv. Stato Ricci).

Imposta di registro - Società - Sovrapprezzo azioni di nuova emissione - Imposta proporzionale - Esclusione.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 8, secondo comma; tariffa all. A artt. 85 e 81).

L'imposta proporzionale di registro, prevista dall'articolo 85 della tariffa all. A legge di registro, si applica ai conferimenti destinati ad aumentare il fondo sociale e che si traducono nell'aumento del capitale sociale: pertanto, a tale imposta non è soggetto il sovrapprezzo delle azioni, che, pur incrementando il patrimonio della società, non è destinato ad aumentare il capitale (1).

(*Omissis*). — Con il primo mezzo di gravame, la società ricorrente assume che la somma in questione e tassata in sede di verifica non fu versata dai soci a titolo di sovraprezzo, bensì a titolo di « conguaglio-dividendi ». Rileva al riguardo la Corte che l'accertamento della destinazione e dello scopo della maggior somma pagata dagli azionisti rispetto al valore nominale delle azioni di nuova emissione è il risultato di una indagine di fatto, alla quale ha proceduto il giudice di merito e che per la sua natura non è sindacabile in sede di mera legittimità.

Quanto al secondo motivo di gravame, con il quale si deduce l'erronea applicazione degli artt. 1 e 8 della legge di registro e degli artt. 81 e 85 della tariffa A va rilevato che la ricorrente, nell'affermare che l'imposta non sarebbe dovuta per il caso del sovraprezzo azionario, fa richiamo ad una precedente sentenza di questa Corte Suprema (n. 3411 del 19 novembre 1959). La ricorrente assume che debba distin-

(1) La soluzione, anche se lascia perplessi, deve accettarsi in relazione al costante orientamento della Cassazione.

guersi fra incremento patrimoniale e vero e proprio aumento del capitale sociale, quest'ultimo solo essendo assoggettabile all'imposta proporzionale ai sensi dell'art. 85 della tariffa all. A, e che, essendo il sovrapprezzo un versamento richiesto ai nuovi soci come condizione per acquistare una quota del nuovo capitale, non potrebbe farsi ricorso alcuno all'applicazione analogica della norma sopra indicata.

Osserva questa Corte che non può riconoscersi certamente al sovraprezzo e cioè alle somme percepite dalla società per la emissione di azioni ad un prezzo superiore al loro valore nominale, natura di reddito. Le somme predette, che i nuovi azionisti debbono versare in aggiunta al valore nominale delle azioni affinché sia evitata la sperequazione nei confronti dei vecchi azionisti e perché venga raggiunta una sostanziale parità di trattamento con costoro, hanno natura di conferimento. Esattamente la precedente sentenza n. 3411 del 1959 riconobbe che, avendo la legge 15 ottobre 1925 n. 1802 stabilito espressamente l'esenzione del sovraprezzo dall'imposta di ricchezza mobile e avendo il legislatore del 1942 disposto, con l'art. 2430 c.c., che il sovraprezzo non possa essere distribuito ai soci fino a che non sia integralmente ricostituita la riserva legale e cioè fino a che tale riserva non abbia raggiunto il limite di cui all'art. 2428, deve considerarsi accolto il prevalente indirizzo dottrinale che ravvisava nel sovraprezzo la natura di conferimento o apporto patrimoniale: infatti il legislatore ha assoggettato il sovraprezzo stesso a un regime analogo a quello della riserva legale e lo ha destinato a garantire i creditori sociali insieme al capitale sociale e alla riserva legale anzidetta, fino all'integrale ricostituzione di questa ultima.

Escluso che il sovraprezzo abbia natura di reddito, non ne consegue però, come ha rilevato la sentenza sopra citata, che esso debba essere assoggettato al trattamento fiscale degli aumenti di capitale previsto dagli artt. 81 e 85 della tariffa all. A della legge di registro. Va osservato al riguardo, infatti, che trattasi di un conferimento che serve ad incrementare il patrimonio della società, ma non ad aumentarne il capitale. Il sovraprezzo si aggiunge al capitale sociale, ma ne resta giuridicamente distinto, come resta distinto dalla riserva legale. É vietata la sua distribuzione ai soci fino a che, come si è rilevato, la riserva legale non sia stata portata al massimo di legge ed esso deve figurare nel bilancio fra le riserve facoltative o i fondi speciali. Appena la riserva legale raggiunge il quinto del capitale sociale, il predetto cespite patrimoniale si renderà disponibile e potrà essere utilizzato. Se esso verrà ripartito tra i soci, la deliberazione assembleare sconterà l'imposta graduale di registro (art. 89 tariffa). Se verrà passato a capitale, per sopperire alle perdite subite, sconterà la sola imposta fissa. Se verrà portato ad aumento di capitale, sarà applicata l'imposta proporzionale di regi-

stro di conferimento (art. 85 in relazione all'art. 81 tariffa). Infatti con il passaggio della riserva a capitale si accresce la garanzia dei creditori e nuovi mezzi economici vengono stabilmente acquisiti dalla società per essere indirizzati a scopi produttivi: non può quindi dubitarsi che si tratti di atto soggetto all'imposta proporzionale di registro.

Le predette osservazioni, già contenute nella sentenza citata n. 3411 del 1959, sono pienamente condivise da questo Collegio, il quale deve pure rilevare che l'assunto che l'art. 85 della tariffa assoggetti a tributo ogni conferimento e che per individuare i conferimenti tassabili si debba avere riguardo solo all'effettivo trasferimento di ricchezza (anche se non determini variazione alcuna del capitale sociale), non può certamente spiegare come il sovraprezzo, se viene assoggettato all'imposta proporzionale quando incrementa il patrimonio, debba esserlo di nuovo se viene passato a capitale. Nessuna ragione sussiste perché la stessa imposta debba colpire prima il versamento del sovraprezzo e poi il passaggio a capitale della riserva con tale sovraprezzo costituita.

Erroneamente quindi la Corte di merito ha riferito l'imposta in questione, che è prevista per i soli aumenti di capitale, anche agli incrementi del patrimonio costituenti una fattispecie estranea alla previsione legislativa di cui all'art. 85 della tariffa all. A della legge di registro. Né vale fare riferimento alla disposizione di cui all'art. 8, secondo comma, del r.d. 30 dicembre 1923 n. 3269, la quale stabilisce che un atto non nominativamente indicato nella tariffa è soggetto alla tassa stabilita dalla tariffa stessa per l'atto col quale per la sua natura e per i suoi effetti esso ha maggiore analogia. L'applicazione di tale disposizione alla fattispecie non è possibile, anzitutto, perché non si tratta di atti aventi natura od effetti analoghi, ma di atti sostanzialmente diversi. La distinzione sul piano giuridico ed economico dei due concetti di capitale e di patrimonio sociale è netta e va notato che ne è conseguenza il fatto che non sempre alla variazione dell'uno corrisponde la variazione dell'altro. In secondo luogo deve osservarsi che, una volta riconosciuta l'inapplicabilità al sovraprezzo dell'imposta proporzionale prevista dalla tariffa agli artt. 85 e 81, non si verifica l'ipotesi di un atto non assoggettato ad alcuna tassa di registro, per cui in tale caso potrebbe farsi luogo al procedimento analogico previsto dalla disposizione di cui all'art. 8 citato. Invero il caso del sovraprezzo rientra sempre nella previsione della legge tributaria in questione e dovrebbe sempre, in relazione ad esso, trovare applicazione uno specifico articolo della tariffa. La citata sentenza del 1959 ha rilevato al riguardo che possono darsi due ipotesi: o il nuovo socio assume l'obbligazione di pagare il sovraprezzo e allora sarà applicabile la cosiddetta imposta di obbligo; oppure, in caso diverso, sarà soggetta all'imposta di quietanza prevista dall'art. 60 della tariffa la ricevuta

da cui risulti il contestuale pagamento del sovraprezzo effettuato dal socio.

Pertanto, trovando il caso del sovraprezzo comunque una sua regolamentazione nella legge del registro e dovendo il sovraprezzo medesimo essere assoggettato, a seconda delle varie ipotesi, sempre ad una specifica imposta non sarebbe legittimo il ricorso all'analogia ai sensi dell'art. 8, secondo comma, legge citata.

Quindi la sentenza della Corte di Milano impugnata va cassata. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 febbraio 1965, n. 320 - *Pres.* Rossano - *Est.* Alliney - *P.M.* Raja (conf.) - Serra Carafa D'Andria (avv.ti Romano, Asquini e Giannini) c. Ministero Finanze (avv. Stato Soprano).

Imposta straordinaria sul patrimonio - È imposta personale - Cittadini italiani residenti a Trieste - Non vi sono soggetti. (d.l. 29 marzo 1947, n. 143).

L'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio è una tipica imposta personale diretta a colpire non i beni per se stessi e in quanto situati in un determinato territorio, bensì il complesso unitario di beni siccome spettanti ad una data persona; non sono quindi soggetti all'imposta, nemmeno per i beni situati nel restante territorio dello Stato, i cittadini italiani residenti a Trieste alla data del 28 *marzo* 1947, *perché la legge istitutiva* (*d.l.* 29 *marzo* 1947, *n.* 143) *non fu estesa al Territorio Libero di Trieste, al tempo soggetto al Governo Militare Alleato* (1).

(*Omissis*). — Ha preminente rilievo, rispetto a tutti gli altri, il terzo motivo del ricorso, col quale si denuncia la violazione degli artt. 1, 2, 5, 32 e 45 del t.u. 9 maggio 1950, n. 203 in relazione agli artt. 23 e 25

---

(1) **Sulla soggezione all'imposta straordinaria sul patrimonio dei residenti nel Territorio Libero di Trieste.**

La decisione pronunciata dalla S.C. non può essere condivisa. La immunità per i cittadini di Trieste da un tributo al quale sono oggetti anche gli stranieri, è manifestamente inconcepibile. È opportuno tuttavia mettere in luce gli errori di impostazione sui quali si sorregge la pronuncia che si annota.

È esatto che, durante il periodo di occupazione, la potestà legislativa nel Territorio Libero di Trieste era attribuita al Governo Militare Alleato, sicché la legge italiana non aveva efficacia in quel territorio se non a seguito di un provvedimento di estensione del Governo Alleato (Cass., 12 ottobre 1959, n. 2779, Mass., *Giur. it.*, 580; Sez. Un., 31 luglio 1952, n. 2451, *Foro pad.*, 1952, I, 1292, con nota di E. Volli, *I poteri normativi del G.M.A. di Trieste*), provvedimento che non è

della Costituzione, per avere la Commissione Centrale ritenuta l'esistenza, nella specie, della contestata obbligazione tributaria.

La censura è fondata.

Pur ammettendo che il d.l. 29 marzo 1947 n. 143, istitutivo dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio, non fu esteso al Territorio Libero di Trieste, allora soggetto al Governo Militare Alleato, la Commissione Centrale ha tuttavia ritenuto che « per effetto di tale mancata estensione furono esenti (dalla detta imposta) le persone colà residenti relativamente ai beni situati in quella circoscrizione... e non

---

intervenuto per il d.l. 29 marzo 1947, n. 143 istitutivo dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio.

Ma da questa giusta premessa se può discendere l'esclusione (ammessa dalla Amministrazione Finanziaria con sua circolare e non contestata nella fattispecie) dal complesso del patrimonio tassabile dei beni situati nel Territorio di Trieste, non discende di certo l'immunità dall'imposta per i beni situati nella restante parte del territorio dello Stato.

L'errore fondamentale della pronunzia si trova nell'inesatta nozione assunta di imposta personale e di estensione della legge nello spazio.

L'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio è di certo un'imposta *personale* (« sul patrimonio complessivo posseduto da ciascun contribuente », art. 1 del d.l. n. 143 del 1947, a cui « sono soggette le persone fisiche », art. 2); ma ciò non significa necessariamente che il campo di applicabilità dell'imposta debba circoscriversi territorialmente ai confini dello Stato e personalmente ai cittadini soggetti alla legge italiana.

Del resto l'imposta sul patrimonio, se è personale, ha tuttavia (art. 5) un *contenuto oggettivo* perché « considera il patrimonio in sé » (UCKMAR, *Le tre imposte straordinarie sul patrimonio*, Milano, 1948, 21) ed anzi fa riferimento ai singoli patrimoni esistenti nello Stato a chiunque appartenenti (SALERNI, *Le imposte straordinarie sul patrimonio*, Milano, 1951, 122). Non ha quindi alcuna importanza il fatto che la legge istitutiva sia stata o no estesa nello spazio al territorio di Trieste (o, allo stesso modo, di un altro Stato estero) e che le persone fisiche obbligate siano o no soggette, come cittadini, alla legge dello Stato. L'imposta ha un suo ambito *territoriale* (beni situati nello Stato) e ad essa sono soggetti (sono « contribuenti », secondo il testo dell'art. 1) tutti i possessori di beni siti nel territorio dello Stato, siano essi cittadini italiani, residenti o no nel territorio dello Stato, siano essi stranieri.

La personalità, per altro *sui generis dell'imposta*, non conduce quindi alla conclusione cui è pervenuta la S.C.

Altro evidente errore si può rilevare nella semplicistica affermazione che non avendo la legge istitutiva dell'imposta avuto efficacia del Territorio di Trieste, l'obbligazione tributaria non è sorta. Come è noto, bisogna distinguere l'efficacia della legge come tale nello spazio del territorio dello Stato da cui promana, dalla estensione della legge stessa con riferimento a fatti che si siano verificati fuori del territorio o ad opera di sudditi di altro Stato (A. BERLIRI, *Principi di diritto tributario*, Milano, 1952, I, 103; A. D. GIANNINI, *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Torino, 1956, 51). Che la legge istitutiva dell'imposta non abbia avuto efficacia spaziale nel Territorio di Trieste è cosa, come si è visto, pacifica; ma ciò non esclude che ai cittadini ivi residenti, per un fatto considerato dalla legge ita-

per i beni siti nel restante territorio dello Stato, perché non vi sarebbe stata alcuna ragione per una simile estensione, dato che la legge sottopone al tributo anche gli stranieri per i beni situati nel territorio dello Stato ».

Ora codesto argomentare non può essere condiviso in quanto discende da una inesatta nozione del tributo di cui si discute.

Si tratta, nella specie, di una tipica imposta personale, diretta cioè a colpire l'insieme dei beni posseduti dal contribuente, considerati, non nella loro oggettività, ma in quanto spettanti a una data persona.

---

liana (possesso di un patrimonio nel territorio dello Stato), la norma tributaria debba essere estesa.

La contraddittorietà della pronunzia è ancor più grave perché in essa si dà per pacifico che alla data del 28 marzo 1957 i residenti a Trieste fossero cittadini italiani.

Su questo presupposto non poteva nascere alcun dubbio sulla legittimità della pretesa tributaria, perché ovviamente la semplice *residenza* al di fuori del territorio dello Stato (a Trieste o altrove) non può influire in alcun modo, come emerge chiaramente dal capoverso dell'art. 5 del d.l. n. 143 che considera in modo particolare i cittadini italiani residenti in Italia in contrapposto a quelli non residenti contemplati nel primo comma.

Se mai dalla premessa che i residenti a Trieste sono cittadini italiani, poteva discendere il quesito se la residenza a Trieste fosse da considerare nazionale o estera agli effetti del capoverso dell'art. 5 per stabilire se l'imposta dovesse colpire anche i beni esistenti fuori del territorio dello Stato e quindi anche nel Territorio Libero di Trieste. Ma questa questione esulava dalla materia controversa.

In verità è discutibile se nel 1947 agli effetti particolari della legge istitutiva dell'imposta straordinaria sul patrimonio i residenti nel Territorio Libero di Trieste, ove la norma non si estendeva territorialmente, fossero da considerare italiani o stranieri; indipendentemente dal più complesso problema concernente la cittadinanza in senso proprio dei residenti a Trieste e la soggezione del Territorio alla sovranità italiana (problema che non può essere trattato in questa sede), nel limitato campo di applicazione dell'art. 5 del d.l. n. 143 che contempla italiani e stranieri (e non ammette un *tertium genus*), i residenti a Trieste sembrerebbero equiparabili piuttosto agli stranieri (cioè non soggetti direttamente alla legge dello Stato italiano) e non ai cittadini italiani.

Ma, come si è visto, in quanto stranieri (si ripete, ai soli effetti del d.l. n. 143), i residenti a Trieste sono incontestabilmente soggetti all'imposta relativamente ai beni siti nel territorio dello Stato italiano.

L'ultimo argomento adottato dalla decisione annotata lascia veramente sconcertati: « Non essendo i *cittadini italiani* residenti a Trieste equiparabili agli stranieri (e, si sottintende, nemmeno ai citadini italiani veri e propri), manca la legge che, a norma dell'art. 23 della Costituzione, legittimi l'applicazione del tributo nei loro confronti ».

Che in termini di pura speculazione di diritto internazionale ed agli effetti generali possa anche configurarsi per i residenti a Trieste una categoria a sé stante non pienamente riconducibile né a quella dei cittadini né a quella degli stranieri né a quella degli apolidi, è problema forse legittimamente proponibile ma che non interessa in questa sede. È chiaro però che la legge istitutiva dell'imposta quando

Ne porge conferma l'art. 1 del citato d.l., che la definisce appunto come imposta straordinaria progressiva sul patrimonio complessivo posseduto dal contribuente alla data del 28 marzo 1947.

Dato questo suo specifico carattere, è dunque evidente che l'imposta in parola non riguarda i beni per se stessi e in quanto situati in un determinato territorio, ma nella loro complessiva e unitaria appartenenza a un dato soggetto, con la conseguenza che essa non può essere applicata alle persone che non vi sono state assoggettate dalla legge.

Ora, poiché il 28 marzo 1947, data di riferimento stabilita dal d.l. n. 143 del 1947, la Serra aveva la propria residenza a Trieste, ne segue che — essendo mancata, come la Commissione Centrale ha bene avvertito, l'estensione di tale provvedimento legislativo al Territorio

---

parla di cittadini italiani e stranieri che siano possessori di beni esistenti nel territorio dello Stato, comprende in queste due categorie tutto il genere umano; il problema consisterà allora solo nel classificare i soggetti con incerto *status* nell'una o nell'altra categoria, ma non potrà di certo affermarsi che la mancanza di espressa menzione dei residenti a Trieste (o degli apolidi o di altri eventuali appartenenti a categorie anomale) sottrae questi dalla soggezione all'imposta. Come, indubbiamente, negli stranieri sono da ricomprendere gli apolidi, così anche i residenti a Trieste vanno inclusi in una delle due categorie contemplate nella norma tributaria.

È troppo semplicistico l'affermare che i residenti a Trieste in quanto cittadini italiani (ammesso che lo siano in termini generali) non possono essere equiparati agli stranieri agli speciali effetti della norma tributaria in discussione, senza peraltro nemmeno porre il problema se la qualità di cittadini italiani, che escluderebbe l'assimilabilità agli stranieri, non possa far considerare i residenti a Trieste come veri e propri cittadini italiani.

Certo è che, secondo la decisione in rassegna, sarebbe soggetto all'imposta istituita dalla *legge italiana* tutto il genere umano ad eccezione dei residenti a Trieste, proprio perché essi *sono cittadini italiani.*

Ma ancor più grave apparirà l'affermazione se si considera che con l'aver creato un *genus* tanto particolare per i residenti a Trieste, se ne è cancellata la loro esistenza giuridica. Poiché nessuna legge, né italiana né straniera, e nessuna convenzione internazionale contemplano in modo *specifico e diretto* i residenti a Trieste, costoro (argomentando come fa la sentenza), non essendo né cittadini italiani, né stranieri, né apolidi, resterebbero del tutto al di fuori di ogni legge, sia di quelle che impongono doveri sia di quelle che costituiscono diritti. I residenti a Trieste, fuori del loro Territorio Libero, non sarebbero nulla per lo Stato italiano (come pure per gli altri Stati), perché tutte le norme, da quella penale a quella sul godimento dei diritti civili, contemplano soltanto, oltre i cittadini, gli stranieri e tutt'al più gli apolidi e mai la categoria *a sé stante* dei « cittadini italiani residenti a Trieste »; se quest'ultima non potesse davvero essere « equiparabile » ad una delle categorie fondamentali, i residenti a Trieste verrebbero a trovarsi giuridicamente (come la decisione annotata li ha considerati agli effetti dell'imposta patrimoniale) al di fuori del genere umano.

C. BAFILE

Libero di Trieste — l'obbligazione tributaria nei confronti della stessa non è sorta.

Né importa che, a norma dell'art. 5 del citato decreto, l'imposta straordinaria sia dovuta anche dallo straniero, relativamente ai beni esistenti nello Stato, poiché, non essendo i cittadini italiani residenti a Trieste equiparabili agli stranieri, manca la legge che, a norma dell'art. 23 della Costituzione, legittimi l'applicazione del tributo nei loro confronti. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 marzo 1965, n. 416 - *Pres.* Pece - *Est.* Perrone-Capano - *P.M.* Gentile (conf.) - Comune di Castel Guelfo (avv. Gualandi) - c. Ministero Finanze (avv. Stato Graziano).

Imposta di registro - Convenzione fra Comune ed Esattore - Tesoriere per delegazione di pagamento sulle imposte di consumo gestite direttamente dal Comune da emettersi per estinzioni di mutui contratti dal Comune - Atto autonomamente tassabile.

Imposta di registro - Disposizioni necessariamente connesse e derivanti « per intrinseca loro natura » le une dalle altre - Concetto ed estremi per unicità della tassazione.

Imposta di registro - Agevolazioni recate dalla legge 3 agosto 1949, n. 589 con norme per l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali - Contestualità della richiesta - Non necessaria.

Imposta di registro - Agevolazioni recate dalla legge 3 agosto 1949, n. 589 con norme per l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali - Estensione agli atti che, come mezzo al fine sono in correlazione con l'atto espressamente previsto, anche se con lo stesso non necessariamente connessi o derivati.

(t.u. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 9; T.A., art. 28, tab. C, art. al t.u. predetto; l. 3 agosto 1949, n. 589, art. 18).

L'atto con il quale l'Ente cui è affidato il servizio di Tesoreria Comunale unitamente a quello di riscossione delle imposte dirette, si impegna ad estinguere i mutui concessi ad un Comune con il pagamento, con l'onere del non riscosso per riscosso, delle delegazioni di pagamento che il Comune avrebbe emesso sui proventi delle imposte di consumo, tenute in gestione diretta e versati, all'uopo, alla Tesoreria predetta, non costituisce contratto di esattoria o a questo equiparabile,

ma atto autonomo di assunzione di obbligazioni altrui, soggetto all'imposta di registro prevista dall'art. 28, della T.A. ammessa al L.O.R. (1).

Le disposizioni necessariamente connesse o derivanti per loro intrinseca natura le une dalle altre, soggette, a norma dell'art. 9, secondo comma, della L.O.R., alla sola tassazione della disposizione che dà luogo all'imposta più grave, sono soltanto quelle fra le quali intercorre, in forza della legge e non per mera volontà delle parti, una concatenazione o compenetrazione di carattere oggettivo, tale da riassorbire tutte le disposizioni in un unico negozio giuridico, quali elementi indispensabili del negozio stesso (2).

(1-4) **Ancora del regime fiscale delle delegazioni di pagamento tratte dai Comuni sulle Imposte di consumo - Autonomia rispetto al mutuo garantito - Trattamento di favore ai fini della legge 589/49 - Limiti.**

Le statuizioni oggetto delle prime tre massime tratte dalla sentenza in nota hanno fatto retta applicazione della legge e dei principi. Quelle oggetto della quarta massima, inquadrate nel principio ormai consolidato, per il quale, salvo diversa disposizione di legge, il diritto al trattamento tributario agevolato riguarda non solo gli atti direttamente ed espressamente agevolati, ma anche quelli che, come mezzo al fine, sono in correlazione con i primi, anche se non necessariamente connessi o derivanti gli uni dagli altri, possono essere condivise per i soli casi in cui l'imposta di registro è liquidata e richiesta ai Comuni. Non per casi in cui l'imposta stessa è liquidata e richiesta alla parte che assume con i Comuni l'impegno di estinzione del mutuo con il pagamento delle emanande delegazioni. Ciò per il carattere peculiare dell'agevolazione recata dall'art. 18 della l. 3 agosto 1949, n. 589.

Nessun dubbio sia per il caso risolto dalla sentenza in nota, che per quelli analoghi, del carattere autonomo rispetto al contratto di mutuo stipulato dai Comuni, delle delegazioni di pagamento tratte sui proventi delle imposte di consumo, in gestione diretta dei Comuni stessi. Le ragioni sono di un duplice ordine: uno dato dal fatto che, nel caso risolto, non di delegazione di pagamento si è, in realtà, trattato, ma dell'obbligo assunto dal Tesoriere Comunale di provvedere direttamente all'Ente mutuante al pagamento delle future delegazioni che il Comune sarebbe andato ad emettere sui proventi delle imposte di consumo, a tale riguardo vincolate e versati volta a volta nelle Casse della Tesoreria. L'altro dato dal fatto che, ai fini dell'imposta di consumo (e ciò vale in via di principio per le delegazioni in generale), per le delegazioni di pagamento, l'art. 94 del t.u. sulla Finanza locale non potrà non essere, per indeclinabile canone di ermeneutica giuridica, limitato alle disposizioni che risultano compatibili con la riscossione delle imposte di consumo stesse, alle quali le agevolazioni si riferiscono. Per tali imposte la garanzia del non riscosso per riscosso non opera, in via generale e di principio perché essa presuppone, necessariamente, per la sua concreta applicazione, la presenza di ruoli, la cui consegna costituisce l'esattore debitore dell'ammontare dei tributi dagli stessi risultanti (art. 5, secondo comma, r.d. 17 ottobre 1922, n. 1401). La ragione è chiara: intanto si potrà pretendere che l'esattore, ad una determinata scadenza, versi incondizionatamente una somma predeterminata, in quanto la somma stessa risulti già dovuta dai contribuenti; in quanto, in altri termini, sia stato già determinato l'imponibile e sia stato liquidato il rapporto tributario da cui deriva l'entrata, la cui

La legge 3 *agosto* 1949, *n.* 589, *con norme per agevolare l'esenzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali e le leggi integrative e modificative della stessa non subordinano le agevolazioni tributarie all'uopo previste al requisito formale dell'espresso richiamo nell'atto agevolato* (3).

In applicazione del principio per il quale, salvo diversa disposizione di legge, il diritto al trattamento tributario agevolato riguarda anche gli atti che, come mezzo al fine, siano in correlazione con l'atto direttamente agevolato, pur non essendo con esso necessariamente connessi o derivanti, le agevolazioni previste dalla ricordata legge 3 *ago-*

---

riscossione è affidata all'Esattore. Per le imposte di consumo nulla di tutto ciò: esse, per il preciso disposto dell'art. 48 dello stesso t.u. della Finanza locale sono esigibili non con le norme stabilite per la riscossione delle imposte dirette, bensì con quelle « stabilite per la riscossione delle imposte indirette ». La qual cosa è la conseguenza necessitata del fatto che per le imposte di consumo manca, data la natura del particolare tributo e le caratteristiche della sua imposizione, la predeterminazione dei singoli ammontari con conseguente formazione di un ruolo preventivo di riscossione. L'obbligazione sorge di volta in volta in relazione al determinarsi o meno di alcuni specifici rapporti e per essa manca il distacco temporale tra l'accertamento dei presupposti dell'imposta e la sua liquidazione da un lato e la riscossione dell'imposta dall'altro, come avviene per le imposte dirette.

Da ciò l'impossibilità tecnica di pretendere dall'Esattore Tesoriere, senza una esplicita autonoma assunzione del relativo obbligo, la garanzia del non riscosso per riscosso.

La qual cosa esclude, in radice, sia per i casi del genere di quello risolto in cui l'atto di assunzione dell'obbligo di pagamento delle delegazioni è separato e distinto da quello di mutuo per la cui estinzione l'obbligo stesso è posto, sia per i casi in cui l'atto di assunzione di obbligo sia lo stesso di stipulazione del mutuo, di un utile richiamo all'art. 9, secondo comma, della L.O.R. Gli estremi a tal fine richiesti e chiaramente precisati dalla sentenza in nota, per i quali l'unicità di tassazione ha luogo nel caso in cui un medesimo atto contenga più disposizioni necessariamente connesse e derivanti per l'intrinseca loro natura, le une dalle altre, ricorrono, infatti, nei soli casi in cui per le disposizioni stesse ricorra una concatenazione strutturale, oggettiva, concettuale delle disposizioni stesse, secondo lo schema tipico del negozio e con una causa giuridica che assolva la stessa funzione economica e sociale.

Ne restano escluse le concatenazioni occasionali, soggettive, non concettuali, quale che sia la finalità che le concatenazioni stesse vogliono attuare. La ragione è di intuitiva evidenza: in questi ultimi casi, infatti, delle singole disposizioni è dato concepirne l'esistenza anche senza la concatenazione predetta e per ciò stesso viene meno la necessità di evitare il carattere vessatorio di una distinta tassazione per il caso in cui più disposizioni, anche se distinte, sono caratterizzate da una concatenazione logica sì da essere riassorbite in unico rapporto. Concetto questo chiaramente posto in evidenza dalla Corte di Cassazione nella sentenza in nota, laddove ha precisato che ai fini di una unica tassazione il rapporto di interdipendenza deve essere tale *da riassorbire tutte le disposizioni in un unico negozio giuridico, quali elementi indispensabili del negozio stesso.*

sto 1949, *n.* 589, *sono operanti per tutti gli atti e contratti occorrenti per l'attuazione della legge stessa, anche se non necessariamente connessi o derivanti* (4).

(*Omissis*). — Con i primi due motivi di ricorso, che riguardano sostanzialmente un'unica questione, si censura l'impugnata sentenza nella parte in cui ha ritenuto che nella convenzione del 18 settembre 1956 non fossero configurabili gli estremi di un contratto di esattoria, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 della tabella allegata C alla legge del registro (che contempla gli atti da registrarsi gratuitamente), né fosse ravvisabile un atto insuscettibile di tassazione autonoma.

La censura è infondata.

Invano il ricorrente si sofferma ad analizzare le differenze che intercorrono fra le delegazioni di pagamento nel diritto privato, regolate dagli artt. 1268 e seguenti del codice civile, e le delegazioni sulle imposte di consumo, previste e disciplinate dall'art. 94 del testo unico per la finanza locale. E fuor di luogo vengono richiamate le norme sulla riscossione delle imposte dirette, nonché le disposizioni della legge comunale e provinciale in materia di riscossione delle entrate e di pagamento delle spese degli enti locali. Non sono questi gli argomenti che possano essere utilmente invocati per la soluzione della questione di cui trattasi, che consiste nello stabilire se nella convenzione del 18 settembre 1956 possa ravvisarsi un contratto di esattoria o a questo equiparabile, da registrarsi gratuitamente, o un atto insuscettibile di tassazione autonoma, o se invece debba ravvisarsi (come hanno ritenuto i giudici di

---

La qual cosa è assolutamente esatta.

Lettera, infatti, spirito informatore della norma ed applicazione giurisprudenziale portano, necessariamente, a ritenere che:

a) *disposizione indipendente* è quella di rapporto o negozio giuridico *autonomamente* previsto dalle Tariffe allegate alla legge di registro;

b) tale disposizione è tassata in via separata e distinta sempre che non costituisca un *elemento integratore* del negozio giuridico posto in essere, secondo lo *schema tipico del negozio, quale è fissato dalla legge;*

c) l'intervento della legge, dovendo soddisfare all'esigenza di una *connessione obiettiva ed inscindibile* fra le varie disposizioni, che assolva alla *medesima causa giuridica* — « per l'intrinseca loro natura » richiede l'art. 9 citato — deve determinare una situazione non di *accessorietà* della disposizione, ma di *connaturale compenetrazione,* con l'esclusione di quei casi in cui la stessa impone delle cautele richieste da esigenze di opportunità amministrativa che non influiscono sulla possibilità di concepire il negozio giuridico anche senza le cautele predette.

Escluso un utile richiamo all'art. 9, secondo comma, della L.O.R., per i casi del genere resta da stabilire se ed in quali limiti all'economia delle leggi 589/49 con norme sulle opere pubbliche d'interesse degli Enti locali, opera il principio

merito) un atto di assunzione di obbligazioni altrui, soggetto al corrispondente trattamento tributario.

Ai fini di tale questione, devesi anzitutto rilevare che la convenzione del 18 settembre 1956 non apportò alcuna modifica al servizio di riscossione delle imposte di consumo, che continuò ad essere gestito direttamente dal Comune di Castelguelfo. Con la convenzione in parola, della cui tassazione si discute, il Comune, riaffermando espressamente che avrebbe mantenuto la gestione diretta delle imposte di consumo, si impegnò solo a versare i relativi proventi, giorno per giorno, nella cassa della tesoreria comunale, sottoponendoli a vincolo in favore della Cassa di Risparmio di Bologna, alla quale, con precedenti contratti, era stato affidato il servizio della tesoreria comunale, nonché quello della riscossione delle imposte dirette. La Cassa di Risparmio, a sua volta, si obbligò di provvedere all'estinzione dei mutui che sarebbero stati concessi al Comune dal Monte di Bologna, impegnandosi di pagare a quest'ultimo l'importo delle delegazioni che all'uopo il Comune avrebbe rilasciato sulle imposte di consumo (gestite e riscosse dallo stesso Comune). E pur riservandosi il diritto di trattenere, fino a concorrenza dell'importo delle delegazioni, i proventi delle imposte di consumo che sarebbero stati versati dal Comune nelle casse della tesoreria comunale, la Cassa di Risparmio si obbligò tuttavia a pagare direttamente al Monte di Bologna tutte le somme a questo dovute dal Comune (in dipendenza dei predetti mutui), anche se superiori all'importo delle imposte in realtà riscosse. È certo, infatti, che la Cassa di Risparmio assunse anche l'obbligo del non riscosso come riscosso; e quest'obbligo

---

recepito dalla giurisprudenza per il quale, salvo diversa disposizione di legge, il diritto al trattamento tributario agevolato riguarda anche gli atti che come mezzo al fine, siano in correlazione con l'atto direttamente agevolato pur non essendo con esso necessariamente connesso o derivante. Il principio predetto, come è stato già accennato, potrà operare per il caso in cui l'imposta è liquidata e richiesta ai Comuni, ma non alla parte che con il Comune ha assunto le relative obbligazioni. L'art. 18 della legge 3 agosto 1949, n. 589, infatti, ha previsto una equiparazione ai fini tributari degli Enti locali allo Stato per gli atti occorrenti all'attuazione della legge stessa. Da ciò deriva che, a norma dell'art. 94 della L.O.R. nei casi in cui l'imposta è dovuta alle parti private, nulla dovrebbe opporsi una volta riconosciuta l'autonomia dell'atto tassabile rispetto a quello espressamente agevolato, a che l'imposta sia accertata liquidata e percetta nei confronti della parte privata predetta. Così limitatamente all'ipotesi in cui l'appaltatore dell'imposta di consumo o l'esattore tesoriere assuma l'obbligo di provvedere al pagamento dell'importo delle delegazioni anche in mancanza di provvista di cassa.

Tale distinzione si impone dal momento che nella disciplina normativa posta dall'art. 94 della L.O.R. non trova applicazione il principio della solidarietà posto in via generale dal precedente art. 93.

L. CORREALE

importava che, quali che fossero i proventi delle imposte di consumo, anche se inferiori all'ammontare delle rate di ammortamento dei mutui, la Cassa di Risparmio era pur sempre tenuta al pagamento delle rate stesse, senza poter opporre al creditore (Monte di Bologna) la deficienza dei proventi delle imposte di consumo sulle quali il Comune avesse rilasciato le delegazioni di pagamento.

Essendo questi i precisi termini della convenzione intercorsa fra le parti, quali risultano dalla denunciata sentenza, esattamente i giudici di merito hanno ritenuto che con quella convenzione « non venne introdotta nessuna modifica al contratto di esattoria, stipulato tra la Cassa di Risparmio e il Comune di Castelguelfo con il precedente contratto 9 luglio 1955 ». Appare manifesta la giuridica impossibilità di ravvisare nella convenzione del 18 settembre 1956 (le cui clausole, innanzi riassunte, non formano oggetto di contestazione) gli estremi di un contratto di esattoria, o di un contratto equiparabile a quello di esattoria, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 della tabella allegato C alla legge di registro. Il contratto di esattoria, che va registrato gratuitamente, deve riguardare necessariamente la riscossione di tributi, mentre la convenzione in parola aveva per oggetto obbligazioni di tutt'altra natura, inerenti ai mutui che il Comune di Castelguelfo intendeva contrarre con il Monte di Bologna e con la garanzia della Cassa di Risparmio.

Esatta è anche l'altra considerazione della Corte d'Appello, secondo cui il contratto in questione « non era diretto a disciplinare la materia delle delegazioni da rilasciarsi a norma dell'art. 94 del t.u. per la finanza locale, in quanto, nella fattispecie, non venne affidato il servizio di esazione delle imposte di consumo all'esattore delle imposte dirette, ma si convenne l'autonomo obbligo della Cassa di Risparmio di pagare direttamente al Monte di Bologna l'importo delle delegazioni che il Comune sarebbe andato ad emettere, attuandosi in tal modo una convenzione autonoma da assoggettarsi alla normale imposta di registro prevista per tale tipo di convenzione ». In sostanza, la Cassa di Risparmio assunse l'obbligo di provvedere direttamente all'estinzione dei mutui che il Monte di Bologna avrebbe concesso al Comune di Castelguelfo, indipendentemente dalla riscossione delle imposte di consumo, sulle quali sarebbero state emesse le delegazioni di pagamento, e al di fuori dello schema tipico delle delegazioni esattoriali previste dall'art. 94 del t.u. per la finanza locale.

L'obbligazione, in tal modo assunta dalla Cassa di Risparmio, non solo non incideva sul contratto di esattoria, precedentemente stipulato col Comune, ma non concretava neppure una disposizione insuscettibile di autonoma tassazione, ai sensi dell'art. 9 della legge di registro, non trattandosi di obbligazione necessariamente connessa con i mutui da contrarre, né di obbligazione legata ai mutui stessi da un vincolo di

necessaria derivazione. A parte che trattavasi di atti distinti, ed a parte che i contratti di mutuo erano ancora da stipulare, qui è sufficiente ricordare che, giusta la giurisprudenza di questa Suprema Corte, le disposizioni necessariamente connesse o derivanti per la loro intrinseca natura le une dalle altre, che per l'art. 9 della legge del registro sono soggette ad un'unica tassazione (come se comprendessero la sola disposizione che dà luogo all'imposta più grave), sono soltanto quelle fra le quali intercorra, in forza della legge e non per mera volontà delle parti, una concatenazione o compenetrazione di carattere oggettivo, tale da riassorbire tutte le disposizioni in un unico negozio giuridico, quali elementi indispensabili del negozio stesso. Il che, nella specie, non si verificava. — (*Omissis*).

I primi due motivi di ricorso, pertanto, sono infondati e debbono essere rigettati.

Ugualmente infondato è il terzo motivo, col quale si denuncia la violazione « di norme cogenti per l'ufficio fiscale impositore del tributo ». Le norme violate sarebbero le istruzioni contenute in una circolare in data 4 settembre 1962 del Ministero delle finanze. Ma, a parte che tale circolare riguarda casi diversi da quello attuale, è noto che le circolari ministeriali sono atti interni della pubblica amministrazione, destinati unicamente ad indirizzare e regolare in modo uniforme l'attività degli organi inferiori, atti che non hanno efficacia vincolante e che non possono spiegare effetti giuridici nei confronti di altri soggetti, estranei alla pubblica Amministrazione, neppure ai fini della interpretazione di determinate norme di legge.

Fondato, invece, è il quarto motivo, col quale si denuncia la violazione dell'art. 18 della l. 3 agosto 1949, n. 589, nonché difetto di motivazione, per aver la Corte di merito ritenuto che la convenzione del 18 settembre 1956 non potesse usufruire del trattamento fiscale stabilito per gli atti stipulati dallo Stato.

Al fine di escludere che nella specie fosse applicabile l'agevolazione tributaria invocata dal Comune, la Corte d'Appello ha addotto tre diversi ordini di ragioni: 1) che « per espressa disposizione di legge i benefici fiscali devono essere invocati dalle parti nello stesso contesto dell'atto »: il che, nella specie, non era avvenuto; 2) che la convenzione del 18 settembre 1956 era autonoma nei confronti del contratto di mutuo, che in quell'epoca il Comune doveva ancora stipulare, « non essendo una convenzione necessariamente connessa e dipendente dal contratto stesso »; 3) che la detta convenzione « non rientrava nelle finalità previste dalla legislazione speciale per le agevolazioni fiscali concesse ai mutui contratti per l'esecuzione di opere pubbliche nell'interesse degli enti locali ».

La prima affermazione è senza dubbio destituita di fondamento, in quanto né la legge 3 agosto 1949, n. 589, né le norme integrative e modificative, contenute nelle successive leggi in materia, subordinano la concessione delle agevolazioni tributarie da esse previste al requisito formale che tali agevolazioni siano espressamente invocate nello stesso atto che deve beneficiarne. Né una siffatta subordinazione è prescritta da altre leggi applicabili nella specie, o dai principi generali del diritto tributario. Anzi, con sentenza 8 febbraio 1963, n. 233, questa Suprema Corte ha ritenuto che, ai fini dell'applicazione di un beneficio fiscale, non è necessario che risultino dall'atto tutte le condizioni che occorrono per l'applicazione del beneficio stesso, quando ciò non sia espressamente richiesto dalla legge. E il beneficio tributario che in realtà competa è ugualmente applicabile, salvo diversa disposizione di legge, oltre che nel caso in cui non sia stato espressamente invocato nell'atto che può beneficiarne, anche nel caso che le parti abbiano in un primo tempo invocato un diverso e non applicabile beneficio.

Infondata è anche la seconda considerazione in base alla quale la Corte di merito ha negato l'applicabilità dell'agevolazione prevista dalla legge 3 agosto 1949, n. 589, cioè quella del trattamento fiscale stabilito per gli atti stipulati dallo Stato. È esatto — e già innanzi lo si è rilevato — che la convenzione in esame non può ritenersi necessariamente connessa con i predetti mutui, ai sensi dell'art. 9 della legge di registro; ma questa norma è del tutto estranea alla questione da risolvere, che non riguarda la tassabilità di un atto o di negozio, ma l'applicabilità di un beneficio. E l'agevolazione tributaria invocata dal Comune è applicabile a tutti gli atti e contratti occorrenti per l'attuazione della citata legge del 3 agosto 1949, anche se non necessariamente connessi o non derivanti necessariamente gli uni dagli altri, come chiaramente risulta dall'art. 18 della stessa legge. Del resto, è principio più volte affermato da questa Suprema Corte che salvo diversa disposizione di legge, il diritto al trattamento tributario speciale riguarda anche gli atti che, come mezzo a fine, siano in correlazione con l'atto che gode dell'agevolazione, pur non essendo con esso necessariamente connessi o derivanti.

Quanto all'ultima ragione addotta dalla Corte di merito, risulta manifesto il difetto di motivazione, che il ricorrente denuncia. La Corte d'Appello si è limitata ad affermare che la convenzione in parola « non rientrava nelle finalità previste dalla legislazione speciale », ma non ha affatto dimostrato di aver esaminato e valutato il testo della convenzione, né ha accertato quali fossero in concreto le finalità che le parti intesero perseguire con l'assunzione dei predetti mutui e con le relative obbligazioni. Sosteneva e sostiene il Comune che tali finalità erano precisamente quelle previste dalla legge 3 agosto 1949, la quale mira ad agevolare l'esecuzione di opere pubbliche di interesse degli

enti locali, e che, di conseguenza, erano applicabili le agevolazioni tributarie concesse con l'art. 18 della stessa legge. Su questo punto manca nell'impugnata sentenza un'adeguata motivazione: e poiché, come innanzi si è visto, sono giuridicamente infondate le altre ragioni addotte per negare l'applicabilità del beneficio, devesi accogliere il quarto motivo di ricorso, con conseguente cassazione della denunciata sentenza e rinvio ad altro giudice per nuovo esame. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 maggio 1965, n. 1003 - *Pres.* Pece - *Est.* Straniero - *P.M.* Tavolaro (conf.). - Soc.n.c. Trottmann (avv.ti De Crescienzo e Forgione) c. Ministero Finanze (avv. Stato Cavalli).

Imposta generale sull'entrata - Obbligo del pagamento in abbonamento - Erronea corresponsione a mezzo marche - Efficacia estintiva dell'obbligazione tributaria.

(l. 19 giugno 1940, n. 762, artt. 37 e 47).

Il pagamento dell'imposta generale sull'entrata, irregolarmente effettuato dal contribuente a mezzo marche, anziché nella prescritta forma dell'abbonamento, non dà luogo, quando non superi l'ammontare del canone dovuto, ad una questione di rimborso ai sensi dell'art. 47, comma primo, della legge sull'i.g.e. ed è efficace ad estinguere, integralmente o pro quota, il debito di imposta, salva l'applicazione della pena pecuniaria di cui all'art. 37 della legge medesima (1).

---

(1) Con la sentenza in esame la Cassazione ha fornito per la prima volta una interpretazione coordinata delle norme degli artt. 37, primo comma, e 47, primo comma, della legge sull'i.g.e. che, già disattesa dai giudici di merito nella stessa causa, appare suscettibile di riserve.

Non sembra infatti dubitabile che, specialmente in materia tributaria in cui le forme assumono importanza particolare a tutela degli interessi sia del Fisco che dei contribuenti, « affinché la *solutio* sia liberatoria ed estingua quindi il rapporto giuridico obbligatorio è necessario che il debitore presti *esattamente* ciò che deve, *nel modo e nei termini* stabiliti dalla legge » (Berliri, *Principi di diritto tributario*, Milano, 1957, 301). Onde nella specie, l'irregolare pagamento dell'i.g.e. a mezzo marche anziché in abbonamento, non poteva essere equiparato ad un esatto adempimento, ma doveva dar luogo soltanto ad un problema di ripetizione di somma, risolto negativamente dal legislatore con l'art. 47, primo comma, della legge organica sull'i.g.e.

(1) **In tema di inesatto adempimento dell'obbligazione tributaria.**

La soluzione affermativa e niente affatto convincente data dalla sentenza in esame alla questione, sulla quale non constano precedenti editi, se nell'i.g.e. *in abbonamento l'erronea applicazione di marche* da parte del contribuente, in luogo

(*Omissis*). — La controversia, determinata dal pagamento, da parte della Trottmann, dell'imposta i.g.e. mediante applicazione di marche, anziché nella forma del canone di abbonamento prescritta dalla legge, e dalla successiva istanza, rivolta dalla stessa Trottmann all'Ufficio del Registro affinché l'ammontare del pagamento irregolarmente eseguito fosse detratto dalla maggior somma liquidata successivamente a suo carico in sede di abbonamento, è stata, dalle parti e dai giudici di merito, essenzialmente impostata, sin dalla prima fase del giudizio, sotto il profilo della interpretazione dell'art. 37 della legge organica sull'i.g.e. e della possibilità o meno di un suo coordinamento con il successivo art. 47 della legge medesima.

Dalla constatazione che l'art. 37 si limita a comminare una pena pecuniaria (nella misura da un decimo alla metà della somma corrispondente all'imposta irregolarmente versata) a carico di colui che, essendo obbligato, dalle disposizioni contenute nella legge e nel relativo regolamento, a corrispondere l'imposta in abbonamento o in altro modo virtuale, ne abbia, invece, effettuato il pagamento a mezzo di marche ovvero del sistema dei conti correnti postali, la Trottmann trasse, infatti, immediatamente argomento per sostenere sia che la previsione, da parte della legge, dell'unica sanzione della pena pecuniaria dimostrerebbe la volontà del legislatore di ritenere sostanzialmente valido il pagamento agli effetti della estinzione del debito di imposta sia che siffatto convincimento dovrebbe, a sua volta, condurre alla conseguenza che il successivo pagamento, effettuato a seguito della liquidazione dei canoni di abbonamento, debba essere considerato, fino alla concorrenza delle

---

dell'adempimento secondo le prescritte modalità, possa determinare, sino a concorrenza delle marche applicate, l'estinzione dell'obbligazione tributaria, è basata sulle seguenti proposizioni:

1) l'art. 47 della legge organica sull'i.g.e., che esclude il rimborso dell'imposta erroneamente corrisposta a mezzo di marche applicate dal contribuente, concerne esclusivamente l'ipotesi in cui manchi l'obbligazione tributaria e non riguarda invece l'ipotesi in cui l'obbligazione tributaria debba essere adempiuta in altro modo, cioè in modo diverso da quello seguìto dal contribuente con l'applicazione delle marche;

2) in tale ipotesi, e così quando l'i.g.e. debba essere assolta in abbonamento, l'erronea applicazione delle marche, pur non costituendo esatto adempimento, per vizio di forma, vale tuttavia ad estinguere l'obbligazione tributaria, come è dato desumere dagli artt. 35 e 37 della legge organica sull'i.g.e., i quali per l'inesatto adempimento si limitano a comminare solo una sanzione pecuniaria, ponendo « un regime assolutamente compatibile col riconoscimento dell'efficacia estintiva » dell'inesatto adempimento.

L'equiparazione che per tale via viene fatta dell'*inesatto adempimento* all'*adempimento* contrasta con i principi generali ed appare inspiegabile in una materia come quella tributaria, improntata ad un rigorismo anche formale che non trova riscontro nel diritto comune.

somme in precedenza versate, un duplicato di imposta, ripetibile dal contribuente.

Sul richiamo dell'art. 47, comma primo, secondo il quale l'imposta erroneamente corrisposta a mezzo di marche applicate dal contribuente non è rimborsabile, integrato dalla sentenza impugnata col rilievo che il divieto del rimborso costituisce in tal caso un principio tradizionale del diritto tributario, espressamente trasfuso nell'art. 45 della vigente legge sul bollo 25 giugno 1953, n. 492, i giudici di merito hanno, viceversa, fatto essenziale assegnamento per la prospettazione della *ratio decidendi* sulla cui base hanno ritenuto di dover rigettare la domanda della Trottmann. Ora, questo Supremo Collegio, chiamato a giudicare del contrasto di interpretazione, a seguito del ricorso della Trottmann, fondato, nell'unico suo motivo, sulla violazione delle suindicate disposizioni di legge, oltre che sul vizio di motivazione ai sensi dell'art. 360, n. 5, c.p.c., ritiene che le censure di merito della ricorrente, la quale ribadisce le premesse ed i principi già riferiti, siano sostanzialmente fondate.

Non vi è dubbio, invero, in primo luogo, che, per giustificare l'applicazione al caso concreto della norma di cui all'art. 47, non sia sufficiente il fatto che la Trottmann abbia corrisposto l'i.g.e., mediante applicazione sulle singole fatture rilasciate ai clienti, nel convincimento di dover corrispondere l'imposta in quella forma anziché per abbonamento, senza aver, quindi, presentato alcuna dichiarazione a tale ultimo fine e prima che l'Amministrazione, in mancanza della denuncia, avesse effettuato un qualsiasi accertamento in ordine a quanto dovuto a termine di canoni.

La verità è invece che « anche per l'obbligazione tributaria affinché la *solutio* sia liberatoria ed estingua quindi il rapporto giuridico obbligatorio é necessario che il debitore presti *esattamente ciò che deve*, nel modo e nei termini stabiliti dalla legge » (A. Berliri, *Principi di diritto tributario*, II/l, Milano, 1957, 301).

Di conseguenza l'applicazione di marche in luogo del pagamento in denaro presso gli uffici finanziari o dove sia consentito a mezzo del servizio dei c.c. postali, non può valere come adempimento e non può comportare la liberazione del debitore, perché egli così facendo non presta esattamente *ciò che deve, nel modo dovuto*.

Tale affermazione, assolutamente conforme ai principi, è ancora più evidente se si acceda alla dottrina (Berlieri, *op. cit.*, 170) che ravvisa nell'applicazione e nell'annullamento delle marche un *fare* (e correlativamente nelle imposte che si assolvono in tal modo delle obbligazioni di fare), essendo più macroscopica la diversità della prestazione eseguita (applicazione di marche e cioè *fare*) rispetto all'obbligazione dovuta (pagamento di una somma di denaro, cioè *dare*) e la conseguente applicazione del principio civilistico che « il debitore non può liberarsi eseguendo una prestazione *diversa* » (art. 1197 c.c.). Peraltro, anche a considerare l'applicazione di marche come un *modo* di assolvere alla prestazione di *dare*, certo è che a questo modo di pagamento il debitore può fare ricorso solo quando la legge glielo prescriva o glielo consenta e non quando la legge richiede un *diverso* modo di adempimento; altrimenti non potrà conseguire la liberazione dall'obbligazione.

Che il debitore, il quale non esegua esattamente la prestazione dovuta

La Trottmann era in realtà un soggetto avente obbligo d'imposta i.g.e. per il solo fatto del conseguimento di entrate afferenti al suo commercio e, pertanto, soggette ad imposta, indipendentemente dalla presentazione della prescritta denuncia e, a maggior ragione, indipendentemente da qualsiasi accertamento da parte della Finanza perché questo Supremo Collegio ha già precisato (sentenza del 30 dicembre 1963, n. 2916) che il debito d'imposta sorge nel momento del verificarsi del presupposto, ovverosia della situazione di fatto alla quale la legge ricollega il debito stesso, non già nell'altro nel quale l'ufficio finanziario effettua il proprio accertamento, in quanto (sentenza 29 luglio 1963, n. 2116) l'accertamento tributario, pure avendo il fine di accertare e valutare gli elementi costitutivi del debito d'imposta, ha natura meramente dichiarativa del debito medesimo, che sorge direttamente dalla volontà della legge e non già da quella dell'Amministrazione. I pagamenti da essa eseguiti, sia pure in forma non consentita dalla legge, al fine di soddisfare l'imposta non potevano, di conseguenza, posto che l'Amministrazione aveva accertato che il loro ammontare non era superiore ai canoni di abbonamento dovuti, essere considerati in ipotesi ripetibili nel quadro dell'indebito oggettivo *ex* art. 2033 c.c. e, quindi, non potevano neppure ritenersi compresi nella sfera giuridica della norma richiamata, posto che la presenza in quest'ultima dell'espressione « rimborso » ed il logico riferimento concettuale di detta espressione soltanto a ciò che l'Amministrazione, per difetto originario, o per fatto sopravvenuto, non abbia comunque diritto di ritenere, chiariscono sufficientemente che l'errore di « corresponsione » preso in esame dalla

---

(art. 1218 c.c.) non consegua la liberazione dall'obbligazione, significa che all'obbligazione stessa egli *rimane* tenuto ad adempiere secondo le prescritte modalità; mentre ciò che ha prestato in modo difforme dal dovuto, essendo privo di una causa di giustificazione, potrà dar luogo ad un problema di ripetizione di indebito.

La sentenza in esame, invece, giunge nel caso alla conclusione opposta e in contrasto con i principi, e cioè a prospettarsi un problema di ripetizione di indebito con riguardo al pagamento dell'imposta in abbonamento (cioè alla prestazione dovuta) eseguito dal contribuente dopo l'erronea applicazione delle marche (prestazione non dovuta e difforme da quella dovuta).

S'intende, al contrario, agevolmente come nel caso, il problema di ripetizione d'indebito non potesse prospettarsi con riguardo al pagamento dell'i.g.e. in abbonamento (ripetesi, *prestazione dovuta*) ma dovesse porsi con riferimento alle marche erroneamente applicate e dovesse risolversi negativamente per il disposto del ricordato art. 47.

Tale norma, infatti, contempla tutte le ipotesi in cui vi sia stata una prestazione non dovuta e così l'ipotesi di prestazione eseguita in mancanza di un'obbligazione tributaria, come l'ipotesi di prestazione difforme da quella dovuta, giacché in entrambe le ipotesi la situazione è la medesima: la prestazione è priva di una causa di giustificazione. Né, così intesa, la disciplina realizzata dalla norma contrasta con i principi, ai quali, anzi, si conforma. Invero, proprio secondo i principi, come

legge tributaria è quello, di sostanza, che postula l'esistenza di un titolo giustificativo dell'obbligo di pagamento in realtà insussistente, non già l'altro, di forma, che incide soltanto sulle modalità da seguirsi riguardo all'adempimento di un obbligo realmente esistente ed è idoneo soltanto ad attribuire all'adempimento medesimo la qualifica della irregolarità.

Tale qualifica, a sua volta, se pur avrebbe potuto in ipotesi indurre il legislatore a considerare il pagamento siccome inefficace ad estinguere, per intero o pro quota, il debito d'imposta, in quanto giustificato nella sua decisione dal maggior disagio dell'Amministrazione nella individuazione del contribuente e dall'imputabilità del fatto ad esclusiva attività del contribuente medesimo, ha, invece, in realtà, determinato, nel sistema della legge, soltanto previsioni di sanzioni pecuniarie, sole (art. 37 per le marche in luogo dell'abbonamento) ovvero congiunte ad una integrazione di pagamento pari all'aggio corrispondente all'acquisto delle marche (art. 35 per le marche in luogo del servizio dei conti correnti postali), cioè un regime assolutamente compatibile, per sua natura, con il riconoscimento dell'efficacia estintiva e tale, pertanto, da rendere l'Amministrazione obbligata a procedere, in sede di accertamento, alla conseguente detrazione e a non pretendere, come ha fatto invece nel caso della Trottmann, l'intero versamento dei canoni di abbonamento.

Il richiamo ai principi della legge sul bollo in tema di non rimborsabilità del prezzo delle marche erroneamente applicate ma regolarmente annullate ed alla estensibilità dei principi medesimi anche in tema di marche i.g.e., sotto il profilo che vi sia stato comunque un

---

si è visto, anche nell'ipotesi che la prestazione eseguita non sia quella dovuta, il problema del trattamento da farsi alla prestazione stessa si pone e non può che porsi in termini di *rimborso*, atteso che il debitore rimane tenuto all'esatta esecuzione della prestazione dovuta. È invece la diversa interpretazione, data dalla Corte, che porta a conseguenze contrarie ai principi generali e che quindi non è rispondente ai canoni ermeneutici fondamentali, in mancanza di argomenti validi a giustificare la sovversione del sistema. Argomenti che non sono forniti dalle norme degli artt. 35 e 37 della legge organica sull'i.g.e., invocate dalla sentenza.

Invero le norme indicate, contenute nel titolo X che tratta delle sanzioni, non postulano affatto la supposta ed inverosimile equiparazione dell'inesatto adempimento all'adempimento. Esse ribadiscono invece che l'obbligazione tributaria deve essere adempiuta secondo le modalità prescritte dalla legge e rafforzano, con la comminatoria di una *sanzione*, il divieto di fare ricorso a modi diversi, anche se, in definitiva, idonei a far conseguire al creditore lo stesso vantaggio (Berliri, *op. cit.*, 303). Detta sanzione, in considerazione che ovviamente diversa è la posizione del contribuente che ha eseguito una prestazione difforme da quella dovuta rispetto a quella del contribuente che non ha eseguito alcuna prestazione, è *adeguata* a questa diversa situazione ed è perciò inferiore alla sanzione prevista per l'ipotesi in cui non sia stata eseguita alcuna prestazione (art. 30). Questa soltanto è la ragione degli artt. 35 e 37.

consumo di beni tale da non poter essere considerato come non avvenuto, è pertanto inconferente perché, nel sistema della legge, l'annullamento delle marche da parte della Trottmann non ha costituito un fatto a sé stante, che si esauriva in se stesso mediante un consumo di beni, ma era idoneo a conseguire un risultato utile, anche se non *ad viam juris* e tale, quindi, sotto quest'ultimo profilo, da soggiacere a sanzione.

L'annullamento in questione, per i suoi riflessi positivi sull'adempimento del debito, pone piuttosto, in relazione al singolo caso in esame, un secondo problema, inerente alla duplicazione del tributo che, per effetto del pagamento integrale dei canoni, sorge sino alla concorrenza delle somme sostanzialmente pagate due volte. È questa duplicazione, in altri termini, che, in ordine al secondo pagamento, senza dubbio erroneamente corrisposto pro quota perché privo di causa, si presta ad essere inquadrata sotto il profilo dell'art. 47 sia quanto al diritto della contribuente ad ottenere il rimborso sia eventualmente al diniego del rimborso medesimo, se, trattandosi di versamenti fatti a mezzo del servizio dei conti correnti postali, la relativa istanza fosse

---

Del resto, che tali norme considerino solo il profilo della sanzione adeguata si evince altresì dal diverso trattamento che esse rispettivamente riservano all'erronea applicazione di marche a seconda che siano state violate le norme sul pagamento a mezzo del servizio dei c.c. o le norme sul pagamento in abbonamento o in altro modo virtuale. Nella prima ipotesi, in considerazione delle minori possibilità di errori circa le modalità di corresponsione dell'imposta (art. 9) e dell'eventuale frazionamento del corrispettivo costituente una unica entrata (art. 35), è prevista, oltre la sanzione, la refusione dell'aggio corrispondente alle marche applicate, che, invece, per inversa ragione, non è prevista nell'altra ipotesi.

La previsione della refusione dell'aggio nell'art. 35 e non anche nell'art. 37 e l'omessa considerazione del costo intrinseco delle marche costituiscono un'ulteriore ragione per escludere che l'importo corrispondente alle marche erroneamente applicate abbia un qualche rilievo ai fini dell'adempimento dell'obbligazione tributaria da assolvere in altro modo, essendo inspiegabile la perdita che altrimenti la Finanza verrebbe a subire in dipendenza dell'omessa esecuzione della prestazione secondo le prescritte modalità.

Sembra quindi potersi concludere che l'erronea applicazione di marche, quando l'i.g.e. debba essere pagata a mezzo del servizio dei c.c. o in abbonamento o in altro modo virtuale, non vale ad estinguere l'obbligazione tributaria, che continua a dover essere adempiuta negli altri modi indicati, così come in genere ogni prestazione difforme da quella dovuta. Per di più, a differenza che nelle altre ipotesi di erronea prestazione, essa non dà neppure luogo a possibilità di rimborso, come appunto prescrive l'art. 47, in conformità ad un tradizionale principio, già applicato per l'imposta di bollo e ora stabilito in modo espresso dalla nuova legge (art. 45 d.P. 25 giugno 1953, n. 492). La ragione dell'esclusione del rimborso risiede nel fatto che l'erronea applicazione di marche da parte del contribuente, a ben guardare, non è suscettibile di essere considerata in termini di pagamento di indebito (così, ma dubitativamente, Allorio, *Ripetizione dell'imposta di bollo, Dir. prat. trib.*, 1956, II, 351 e part. 355). Infatti, se le marche si considerano, secondo l'opi-

stata dall'interessata presentata oltre il termine di un anno dall'effettuato pagamento. All'esame di questo aspetto nuovo della causa provvederà peraltro il giudice di rinvio.

Il ricorso va perciò accolto e la causa va rinviata ad altro giudice di merito, che si designa in altra Sezione della stessa Corte d'Appello di Genova, la quale provvederà anche sulle spese del giudizio di cassazione e si conformerà al principio di diritto che il pagamento dell'imposta i.g.e., irregolarmente effettuato dal contribuente a mezzo marche, anziché nella prescritta forma dell'abbonamento, non dà luogo, quando non superi l'ammontare del canone di abbonamento dovuto, ad una questione di rimborso ai sensi dell'art. 47, comma primo, della legge organica sull'i.g.e. ed è efficace ad estinguere, integralmente o pro quota, il debito d'imposta, salva l'applicazione della pena pecuniaria di cui all'art. 37 della legge medesima. — (*Omissis*).

---

nione comune, come beni economici suscettibili di consumo, questo, una volta avvenuto, è irriversibile (A. Berliri, *La legge del bollo*, Milano, 1953, 101; Stammati, *Imposta generale sull'entrata*, 269); se invece si considerano come titoli di credito in senso largo (Allorio, *op. loc. cit.*) o più specificamente come titoli di legittimazione (D'Amati, *L'imposta di bollo*, Torino, 1962, 179 e segg.) la conseguenza è che quando il titolo non sia stato utilizzato nei modi richiesti, il contribuente perde la possibilità di farne un uso profittevole per l'avvenire, o, come bene rileva D'Amati « che l'emittente è sciolto da ogni obbligo, indipendentemente dal fatto che il prenditore abbia o meno conseguito la situazione collegata col particolare titolo di legittimazione ».

A. FRENI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 maggio 1965, n. 1036 - *Pres.* Favara - *Est.* Rossi - *P.M.* Polimeni (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Graziano) c. Consorzio portuale di Livorno soc. coop. a r.l. (avv.ti Romanelli e Bassano).

Imposta di registro - Distinzione tra vendita ed appalto - Principi stabiliti dalla legge 19 luglio 1941, n. 771 - Applicabilità nella interpretazione di leggi posteriori in materia di registro.

(l. 19 luglio 1941, n. 771; dd.ll. luog. 7 giugno 1945, n. 322 e 26 marzo 1946, n. 221).

Imposta di registro - Distinzione tra vendita ed appalto - Criterio dell'ordinaria produzione - Assorbente rispetto a quello della prevalenza di materie, merci o prodotti sulla prestazione di opera.

(l. 19 luglio 1941, n. 771, art. 1, commi quinto e sesto).

I principi stabiliti dalla legge 19 *luglio* 1941, *n.* 771, *in materia di imposta di registro devono applicarsi nell'interpretazione di qualsiasi legge tributaria successiva che riguardi detta imposta* (1).

La legge n. 771 *del* 1941, *per la determinazione della prevalenza del lavoro o della materia, si è riferita, in via esclusiva, al valore rispettivamente dell'opera o della materia, considerando appalto, agli effetti dell'imposta di registro, il contratto comprendente, oltre alla prestazione d'opera, anche la fornitura di materie, merci o prodotti, ove tali forniture non siano prevalenti per prezzo o valore rispetto al prezzo o valore globale* (*art.* 1, *primo comma*) (2).

(*Omissis*). — L'Amministrazione ricorrente — deducendo violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi quinto e sesto, della legge 19 luglio 1941, n. 771 e dell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c. — censura la sentenza impugnata per avere negato il carattere di compravendita al contratto 25 marzo 1949, sul riflesso che le grue fornite dalla Società Rinieri, pur costituendo ordinaria produzione della società stessa, non erano prodotte in serie, siccome costruite su apposita ordinazione del Consorzio.

La Corte del merito — si sostiene dall'Amministrazione — ha, violandone la lettera, arbitrariamente interpolato il testo dell'art. I della legge n. 771 del 1941, introducendovi, come equivalente del concetto di « ordinaria produzione », il concetto di « produzione in serie »,

---

(1) La prima massima può considerarsi ormai pacifica. La Corte Suprema ha costantemente (sent. 29 aprile 1954, n. 1332, resa in causa SAMIA c. Finanze; sent. 3 luglio 1957, n. 2588, resa in causa Finanze c. SIMMA; sent. 13 febbraio 1961, n. 317, resa in causa Finanze c. SIF) ritenuto che ogni qualvolta sia necessario, in materia di imposta di registro e relative agevolazioni od esenzioni, distinguere tra vendita ed appalto, debbasi ricorrere ai criteri distintivi sanciti nell'art. 1 della l. n. 771 del 1941 e non a quelli elaborati dalla dottrina sulla base della normativa contenuta nel codice civile.

(2) **Produzione ordinaria, produzione di serie e produzione specializzata nell'interpretazione dell'art. 1, commi 5 e 6 della legge 19 luglio 1941, n. 771.**

La legge n. 771 del 1941, recante « provvedimenti in materia di imposta di registro sugli appalti » ed accordante, in concreto, speciali agevolazioni a detti rapporti, allo scopo di eliminare incertezze ed appianare difficoltà in sede di registrazione, ha dettato specifici criteri di differenziazione tra appalto e vendita valevoli agli effetti tributari.

Più precisamente l'art. 1, al primo comma, sancisce doversi qualificare appalto il contratto « comprendente fornitura di materie, merci o prodotti e prestazioni di opera » allorché « il prezzo o valore delle materie, merci e prodotti non costituisca la parte prevalente del prezzo o valore globale ».

Il quinto comma del medesimo articolo soggiunge, però, che « qualunque sia il valore delle materie, merci o prodotti impiegati nella lavorazione, si considerano

che è in contrasto con la possibilità (la quale non priva del carattere di compravendita la fornitura di cose costituenti l'oggetto della produzione ordinaria della ditta fornitrice) che le cose stesse « subiscano nella fabbricazione variazioni o adattamenti su richiesta o ordinazione dell'acquirente ».

La censura non è fondata.

Le agevolazioni tributarie concesse con i decreti 7 giugno 1945, n. 322 e 26 marzo 1946, n. 221 per la ricostruzione o riparazione, tra l'altro, degli impianti industriali distrutti o danneggiati da eventi bellici devono intendersi limitate ai contratti che, agli effetti dell'imposta di registro, possano essere qualificati come appalti a norma della legge 19 luglio 1941, n. 771 (« Provvedimenti in materia d'imposta di registro sugli appalti »), i principi stabiliti dalla quale devono perciò applicarsi nell'interpretazione e nell'applicazione di qualsiasi legge posteriore relativa a tale imposta.

Come è noto, nell'interpretazione delle norme di diritto comune, si ha appalto o vendita, a seconda dell'oggetto che, rispettivamente, è, nel primo, un'obbligazione di dare e insieme di fare (quest'ultima prevalente sulla prima, con gestione a rischio dell'appaltatore) e, nel secondo, un'obbligazione di dare (cfr. Cass., 29 novembre 1963, n. 3067, 686/1960 ecc.).

La legge tributaria del 1941 — che si propose di dettare dei criteri precisi per discriminare gli appalti dalle vendite, e così evitare le diffi-

---

vendite ai fini tributari i contratti con i quali una ditta si obbliga a consegnare cose che costituiscono l'oggetto della sua ordinaria produzione ». Il comma successivo, poi, enuncia gli elementi dai quali desumere il carattere di ordinarietà della produzione, primo fra tutti « quello dell'ordinaria organizzazione industriale e attrezzatura tecnica della ditta produttrice... ».

Attesa la formulazione della norma é chiaro come il secondo criterio abbia carattere assorbente rispetto al primo, in quanto ogni indagine diretta all'accertamento dell'eventuale prevalenza delle prestazioni rispetto alle merci o alle materie, si appalesa inutile tutte le volte che oggetto del contratto sia una cosa che rientri nella « normale produzione » della ditta.

Peraltro, la rigidità del principio ha, in certo senso, favorito o, perlomeno, occasionato una serie di tentativi diretti chiaramente a restringerne la portata ed a limitare il concetto di produzione ordinaria entro limiti del tutto inaccettabili.

Lo strumento impiegato — non senza qualche successo — per allargare le maglie dell'enunciato criterio restrittivo, è stata la considerazione della cosa fornita con riguardo ora alla sua quantità, ora alla sua complessità ed agli inevitabili riflessi che tali caratteristiche importano rispetto all'organizzazione della ditta produttrice. Così si è ritenuto doversi escludere che l'ordinaria produzione possa avere ad oggetto grandi motori per navi costruiti su espressa ordinazione (App. Napoli, 17 febbraio 1958, Finanze c. Lauro) od impianti rispondenti a determinate caratteristiche di capacità, resistenza o dimensione (App. Roma, 15 aprile 1954, Finanze c. UNES) o complessi di cose costituenti impianti unitari (App. Bologna, 20 dicembre 1955, Finanze c. SIMMA).

coltà che in numerosi casi pratici si presentavano per identificare la natura dei rapporti sottoposti all'esame degli uffici finanziari — è partita, bensì, dal medesimo criterio della prevalenza del lavoro o della materia, ma, per la determinazione di tale prevalenza si è riferita, in via esclusiva, al valore, rispettivamente dell'opera o della materia, considerando appalto, agli effetti dell'imposta di registro, il contratto comprendente, oltre alla prestazione d'opera, anche la fornitura di materie, merci o prodotti, ove tali forniture non siano prevalenti per prezzo o valore rispetto al prezzo o valore globale (art. 1, primo comma).

Inoltre, prescindendosi dalla valutazione delle materie, merci o prodotti impiegati nella lavorazione, ha considerato vendite i contratti con i quali una ditta si obbliga a consegnare cose costituenti l'oggetto della sua ordinaria produzione (art. citato, quinto comma), mentre, nel comma successivo, ha definito l'ordinaria produzione come quella dell'ordinaria organizzazione industriale e attrezzatura tecnica del produttore, indicando gli elementi da cui essa può essere desunta, e precisando che non hanno influenza eventuali variazioni o adattamenti subiti, nella fabbricazione, dai prodotti su richiesta o ordinazione dell'acquirente.

Alla stregua dei criteri stabiliti dalla legge, la Corte di Firenze ha negato la qualifica di compravendita al contratto 25 marzo 1949, osservando che le grue fornite al Consorzio portuale di Livorno non potevano costituire produzione in serie della Società Rinieri, giacché

È doveroso riconoscere che, sotto il profilo teorico, la Corte Suprema ha respinto simili tentativi di alterare la portata della disposizione legislativa in esame, ribadendo, in armonia con l'esplicito dettato legislativo, che eventuali variazioni od adattamenti subìti dalle cose oggetto di fornitura a richiesta dell'acquirente, non valgono ad escludere la vendita quando dette cose formano oggetto della normale produzione della ditta fornitrice.

Senonché, a tali affermazioni di principio, non sempre è seguita una corretta definizione dei casi di specie esaminati, probabilmente per la difficoltà di prescindere, nella valutazione delle singole fattispecie, dal criterio richiamato nel primo comma dell'art. 1 citato, con l'inevitabile conseguenza che, più di una volta, si è di fatto deciso in base alla « prevalenza delle prestazioni » anche quando trattavasi di cose oggetto di « ordinaria produzione ».

Il segnalato salto logico tra premesse teoriche e conseguenze pratiche, esattamente rilevato nella sentenza della Cassazione 30 luglio 1960, n. 2235 (R. ALBANO, *I criteri distintivi tra appalto e vendita* ecc., *Riv. nav.*, 1961, 2, 264) e giustificato con lo specioso argomento della pretesa « severità del criterio restrittivo enunciato nel quinto comma dell'art. 1 » (*op., loc. cit.*) vale a dire con un motivo prettamente extragiuridico, ricorre puntualmente anche nella sentenza in esame laddove, nel considerare fondata la pronuncia dei giudici di appello, vuoi sotto il profilo della « prevalenza », vuoi sotto quella della « ordinaria produzione », essa rivela una sintomatica indifferenza circa la diversa portata dai due criteri ed una evidente dimenticanza del carattere assorbente del secondo rispetto al primo.

questa, — a differenza di altra Società, la OMAS di Livorno, che aveva fornito al Consorzio altre grue, la fornitura delle quali aveva dato luogo a controversia della medesima natura (pure sottoposta al suo esame) tra il Consorzio stesso e la Finanza — eseguiva costruzioni meccaniche in genere, e non era specializzata nella produzione di apparecchi di sollevamento, ed altresì ritenendo provato dal Consorzio, mediante l'esibizione del contratto e dell'allegato capitolato d'appalto, che, nell'importo globale dell'opera, il prezzo delle materie prime era stato considerato dai contraenti pari al costo della mano d'opera.

La decisione si fonda, perciò, su un duplice accertamento di fatto, uno dei quali, e cioè quello dell'equivalenza tra materia e lavoro non ha costituito neppure oggetto d'impugnazione in questa sede da parte del ricorrente.

In queste circostanze, la censura mossa alla Corte del merito, di avere dapprima riconosciuto che le grue costituivano ordinaria produzione della Società Rinieri, e poi escluso che gli apparecchi avessero formato oggetto di compravendita, in quanto non costruiti in serie, troverebbe la ricorrente priva di interesse alla doglianza; ma questa, per di più, non ha pregio.

L'indagine della Corte è stata, invero, diretta ad accertare, non tanto se le grue costituissero oggetto di produzione industriale in serie, ma correttamente, in aderenza al disposto della legge, se la società produttrice fosse in grado, con la propria organizzazione industriale e

---

Solo così può spiegarsi il rimprovero mosso all'Amministrazione di non aver contestato la sussistenza nel caso di specie del requisito della « prevalenza »; mentre è chiaro che essa Amministrazione non aveva nessuna ragione di discutere tale problema per il semplice ma assorbente motivo che a fondamento della tesi difensiva era stato posto il criterio della « ordinaria produzione ».

A queste difficoltà derivanti, come si è accennato, dalla rigidità delle norme tributarie in esame, se ne sono aggiunte altre di natura più squisitamente interpretativa riguardanti la definizione del concetto di ordinaria produzione.

Il problema centrale consiste nel determinare la linea di confine — indubbiamente sottile in una numerosa serie di casi — tra le ipotesi in cui eventuali « variazioni o adattamenti » richiesti od ordinati dall'acquirente possano essere soddisfatti dalla ditta produttrice con l'ordinaria « organizzazione industriale e attrezzatura tecnica », da quelle, invece, in cui la ditta medesima possa soddisfare le specifiche esigenze del compratore solo con innovazioni più o meno profonde della propria ordinaria struttura produttiva.

Un primo orientamento giuridisprudenziale, accolto prevalentemente dalle magistrature di merito (App. Napoli, 17 febbraio 1958, Finanze c. Lauro; App. Firenze, 15 dicembre 1961, Finanze c. Cons. portuale di Livorno, questa ultima oggetto del ricorso deciso con la sentenza annotata), ed anche dalla Corte Suprema (Cass., 13 febbraio 1961, n. 317, Finanze c. Soc. Imprese Ferroviarie), ha ritenuto di dover identificare l'ordinaria produzione nella produzione di serie giacché, fuori di tal caso, « oltre a prevalere l'elemento del lavoro su quello della materia, non

con la propria attrezzatura tecnica, di fornire all'altro contraente apparecchi aventi le caratteristiche descritte nel contratto 25 marzo 1949.

E con l'accertamento che — contrariamente a quanto aveva sostenuto l'Amministrazione appellante — la Società Rinieri non era specializzata nella costruzione di apparecchi di sollevamento la Corte ha escluso che, al tempo della « commessa » l'organizzazione industriale e l'attrezzatura tecnica della società fossero idonee alla costruzione delle grue richieste dal Consorzio.

L'apprezzamento di puro merito compiuto al riguardo dalla Corte, siccome consono ai principi di legge e suffragato da una motivazione adeguata, per quanto succinta, è incensurabile dalla Corte Suprema, ed escludendo che la produzione di cui è causa avesse i requisiti richiesti dal combinato disposto dei commi quinto e sesto dell'art. 1 della legge tributaria, rende superflua qualsiasi ulteriore indagine sulle caratteristiche della produzione stessa. — (*Omissis*).

---

sempre è sufficiente l'ordinaria organizzazione e l'attrezzatura tecnica dell'imprenditore » (Cass., n. 317-1961 cit.). L'erroneità dell'assunto appare evidente sol che si consideri come la legge stessa ammetta la possibilità di adattamenti delle cose ordinariamente prodotte alle speciali esigenze dell'acquirente senza che ciò valga ad escludere, di per sé, il requisito dell'ordinarietà quale risulta delineato nella previsione legislativa. Tutt'al più, come la Corte medesima ha osservato (sent. 30 luglio 1960, n. 2235), la produzione della cosa fornita su « ordinazione e con caratteristiche specifiche, potrà costituire indizio dell'estraneità di essa alla ordinaria produzione (...), ma non ne è senz'altro dimostrazione, perché, secondo la norma (...), occorre » che la cosa « sia frutto della ordinaria organizzazione industriale e attrezzatura tecnica: e non può escludersi un prodotto da tale ambito, solo perché possiede particolarità rispetto alla normale produzione ».

La sentenza in esame ammette implicitamente che il criterio della produzione in serie sia sostanzialmente estraneo al dettato legislativo, ma sembra introdurre un nuovo concetto nella tormentata materia, quando, nel dichiarare esente da vizi logici la pronuncia dei giudici di appello, parifica l'idoneità dell'organizzazione industriale e dell'attrezzatura tecnica della ditta alla « specializzazione » della medesima.

Benché la motivazione non offra elementi sufficienti per intendere esattamente di quali sviluppi interpretativi il concetto possa essere suscettibile nell'applicazione della norma in esame, deve peraltro respingersi il tentativo di sostituire ancora una volta un criterio diverso a quello adottato dal legislatore.

Tra produzione specializzata e produzione ordinaria il rapporto non é di identità: in particolare non può escludersi che una ditta, specializzata nella produzione di un bene, possa, senza necessità di creare un'attrezzatura specifica *ad hoc* e quindi utilizzando i propri normali impianti, dedicarsi alla produzione di beni diversi i quali, proprio in relazione alle capacità dell'apparato produttivo della ditta medesima, debbano considerarsi oggetto di produzione ordinaria.

Dal che si ottiene ulteriore conferma che il carattere ordinario o meno della produzione deve desumersi non già dalle caratteristiche della cosa prodotta, ma dalle capacità produttive della ditta fornitrice in relazione, ripetesi, alle sua organizzazione ed alla sua attrezzatura tecnica.

R. SEMBIANTE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 luglio 1965, n. 1551 - *Pres.* Favara - *Est.* Cesaroni - *P.M.* Gedda (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Cavalli) c. Fabiani.

Imposta straordinaria progressiva sul patrimonio - Accertamento - Facoltà della Commissione Distrettuale di eseguire l'accertamento in caso di accertamento nullo proposto dall'Ufficio - Sussiste.

(t.u., 9 maggio 1950, n. 203, art. 48).

Imposta straordinaria progressiva sul patrimonio - Accertamento - Facoltà di accertamento da parte della Commissione Distrettuale - Abrogazione ad opera dell'art. 5 della legge 5 gennaio 1956, n. 1 - Non sussiste.

(t.u., 9 maggio 1950, n. 203, art. 48; l. 5 gennaio 1956, n. 1, art. 5).

La facoltà conferita alle Commissioni distrettuali delle imposte dirette dall'art. 48 del t.u. 9 maggio 1950, n. 203, sulla imposta straordinaria progressiva sul patrimonio di compiere accertamenti non proposti dagli Uffici distrettuali, deve intendersi comprensiva anche di quella di eseguire gli accertamenti medesimi quando l'Ufficio abbia compiuto un accertamento da considerarsi assolutamente nullo (caso di accertamento notificato a contribuente defunto) (1).

L'art. 48 del t.u. 9 maggio 1950, n. 203, sull'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio che conferisce alle Commissioni distrettuali delle imposte dirette la facoltà di compiere d'ufficio accertamenti non proposti dall'Ufficio distrettuale e di rettificare gli accertamenti proposti o concordati non è stato abrogato dall'art. 5 della legge 5 gennaio 1956, n. 1, riferibile soltanto alle norme sull'imposta di ricchezza mobile e non applicabili quindi ad altre imposte aventi carattere speciale rispetto alla normativa generale del contenzioso tributario (2).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso, la ricorrente censura la decisione della Commissione Centrale denunciando la violazione dell'art. 48 del t.u. 9 maggio 1950, n. 203, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c.

(1-2) Decisione pregevole ed esattissima. La legge sull'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio, analogamente ad altre leggi sulla finanza straordinaria del periodo post bellico, ha fissato il principio che l'accertamento possa essere sempre eseguito dalle Commissioni distrettuali senza preclusioni formali, sia in rettifica dell'accertamento dell'Ufficio delle Imposte (anche se vi sia stato concordato seguito da iscrizione a ruolo), sia, in via sostitutiva, quando l'accertamento non sia stato proposto. Scopo della norma è evidentemente quello di assicurare una maggiore efficenza nell'applicazione dell'imposta consentendo, fino a che non si sia verificata

Con esso la ricorrente sostanzialmente sostiene: *a*) che il ragionamento della decisione impugnata è errato perché, avendo l'ufficio operato un accertamento nullo, la Commissione distrettuale poteva avvalersi della facoltà di cui l'art. 48 sopra citato; *b*) che, attesa la « *ratio* » della norma, diretta ad impedire ogni possibile evasione del tributo, la detta facoltà deve ritenersi estesa non solo ai casi di omessa o insufficiente valutazione dell'ufficio, ma anche ai casi comunque considerati nulli, senza distinzione fra accertamenti « non proposti » ed accertamenti « proposti ». La censura è fondata.

A norma dell'art. 48 del t.u. 9 maggio 1950, n. 203, istitutivo dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio, le Commissioni di prima istanza hanno facoltà di eseguire di ufficio gli accertamenti non proposti dagli uffici distrettuali e di elevare le cifre di patrimonio fissate dagli Uffici o concordate fra i contribuenti e gli uffici, anche se già iscritte a ruolo.

Tale attività, che può esercitarsi quando sia scaduto il termine concesso all'amministrazione attiva per l'esplicazione del proprio potere di accertamento, si concreta, quindi, in un potere diretto ed autoritario di imposizione, comprendente, da un lato, la facoltà di aumentare i cespiti già accertati dagli uffici finanziari, e di procedere, dall'altro, agli accertamenti di cespiti omessi.

Attività, quindi, sostanzialmente consistente nell'applicazione della legge al caso concreto, operata da organi posti *super partes*, nel contraddittorio degli interessati, al fine di impedire ogni possibile evasione dal tributo, quando l'opera degli uffici sia stata insufficiente, o comunque manchevole.

---

la prescrizione, di eliminare eventuali evasioni, totali o parziali, ad opera di un organo che dia ampie garanzie. Bene a ragione pertanto la S.C. ha ritenuto come « non proposto » l'accertamento radicalmente nullo. Il principio dovrebbe essere ulteriormente ampliato, ammettendosi la facoltà di accertamento da parte delle Commissioni anche nelle ipotesi di nullità non assoluta. Infatti l'art. 48 del t.u. 9 maggio 1950, n. 203 (conforme all'art. 48 del d.l. 29 marzo 1947, n. 143, istitutivo dell'imposta), nel prevedere le due ipotesi dell'accertamento non proposto e di quello proposto e rettificabile, considera ogni possibilità di accertamento una terza categoria di accertamenti proposti ma invalidi, non assoggettabili né a revisione in aumento né a nuovo accertamento sostitutivo, è in netto contrasto con lo scopo della norma.

La seconda massima segue il principio affermato nella sentenza Sez. Un., 2 marzo 1964, n. 465 (in questa *Rassegna*, 1964, I, 554, con riferimento ai profitti di regime) alla quale le Sezioni della Cassazione stanno ora adeguandosi dopo le difformi pronuncie (Sez. I, 24 febbraio 1964, n. 404, *ivi*, 1964, I, 756, con ampia nota critica; Sez. I, 15 febbraio 1965, n. 235, *ivi*, 1965, I, 210, con altra nota critica). È da rilevare, peraltro, che queste due sentenze sono, di pochi giorni, precedenti alla pronuncia del 2 marzo delle Sezioni Unite, alla quale la giurisprudenza successiva, come si è detto, deve uniformarsi).

Nella specie, l'Ufficio distrettuale Imposte dirette di Forlì, pure avendo operato in termine l'accertamento e cioè entro il 31 dicembre 1956, lo aveva notificato all'intestatario, Lolli Venerando, quando questi era già defunto, per cui l'accertamento stesso venne ritenuto nullo, non potendosi instaurare un rapporto giuridico di imposta con un soggetto non più esistente.

Ne consegue che ben poteva la Commissione distrettuale effettuare essa l'accertamento a norma dell'art. 48 sopra citato, trovandosi di fronte ad un atto, non soltanto privo di efficacia giuridica, ma sostanzialmente inesistente per mancanza del soggetto nei cui confronti l'atto doveva operare.

L'affermazione contraria contenuta nella decisione impugnata si basa, quindi, su un equivoco, in quanto dal fatto che l'ufficio delle Imposte di Forlì aveva comunque eseguito l'accertamento, la Commissione Centrale è stata tratta a considerare come venuto ad esistenza un atto che non poteva, invece, rivelarsi come manifestazione della volontà in essa espressa, per difetto del soggetto passivo, idoneo a subirne gli effetti.

Né potrebbesi, per conseguenza, sostenere che la Commissione distrettuale, agendo di propria iniziativa, si sarebbe sostituita all'ufficio fiscale competente per sanare la nullità in cui esso era incorso ed eludere il termine entro il quale avrebbe dovuto validamente procedere all'accertamento.

Deve, invece, considerarsi, come sopra rilevato, che la Commissione distrettuale procedendo all'accertamento aveva agito *sua sponte*, non già per eliminare un vizio di un atto invalido, ma per sostituirsi unilateralmente all'ufficio fiscale, rimasto praticamente inerte.

S'impone, pertanto, sul punto il riesame della causa, non potendosi nemmeno invocare nella specie, l'art. 5, comma terzo, della legge n. 1 del 5 gennaio 1956, che sopprime la facoltà concessa alle Commissioni distrettuali delle imposte di aumentare i redditi accertati dagli uffici e di accertare i redditi omessi, trattandosi di una norma applicabile soltanto, come deciso da questa Corte Suprema con sent. n. 465 del 1964, alle disposizioni del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, sulla ricchezza mobile, e non riferibile, quindi, ad altre norme, sia pure di analogo contenuto, aventi, come nel caso, carattere speciale rispetto alla normativa generale del contenzioso tributario.

In conseguenza, accolto il ricorso, deve essere cassata la sentenza impugnata e rinviato il giudizio alla stessa Commissione Centrale, la quale si atterrà al seguente principio di diritto. « La facoltà, conferita alla Commissione distrettuale per le imposte dirette dall'art. 48 del t.u. approvato con legge 9 maggio 1950, n. 203, sull'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio, di compiere accertamenti non proposti dagli

uffici distrettuali, deve intendersi comprensiva anche di quella di eseguire gli accertamenti medesimi quando l'Ufficio abbia compiuto un accertamento da considerarsi assolutamente nullo perché operato nei confronti di un contribuente defunto, anziché dei suoi eredi, nei rapporti dei quali, perciò, non vi è alcun valido accertamento proposto dall'Ufficio in tale loro riconosciuta qualità ». — (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 luglio 1965, n. 1560 - *Pres.* Fibbi - *Est.* Malfitano - *P.M.* Di Majo (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Soprano) c. Soc. Rhodiatoce p.a. (avv. Tamborini).

Imposta di registro - Società - Concentrazione di aziende sociali - Aumento di capitale mediante apporto di ramo aziendale - Tassa fissa - Presupposti - Necessità della preesistenza di almeno due aziende - Esclusione.

(r.d.l. 5 marzo 1942, n. 192 convertito nella l. 21 giugno 1942, n. 820).

Il beneficio della registrazione a tassa fissa, previsto dall'art. 1 *del r.d.l.* 5 *marzo* 1942, *n.* 192 *per la concentrazione di aziende, si applica anche quando l'apporto consista in singoli cespiti formanti oggetto del commercio dell'apportante, e non soltanto quando si tratti di beni organizzati unitariamente in un complesso aziendale.*

Poiché l'apporto può essere realizzato, secondo l'esplicito dettato legislativo, a favore non solo di società esistenti ma anche di società da costituire, non è necessaria la preesistenza di almeno due aziende, ma è sufficiente che l'apporto alla nuova società provenga da un altro solo organismo.

Presupposto necessario e sufficiente per l'applicazione del beneficio è che l'apporto (di azienda o di singola attività) sia tale da potenziare l'organismo produttivo del soggetto cui l'apporto stesso venga conferito, sia tale soggetto già esistente od ancora da costituire (1).

---

(1) Com'è noto, le concentrazioni di aziende sociali — a differenza delle fusioni di società, che comportano l'estinzione degli enti sociali che si fondono o vengono incorporati — consistono nell'apporto di determinate attività di società preesistenti ad un'altra (esistente o da costituire) senza per altro che le società apportanti vengano meno, anche se il loro oggetto resti limitato a causa dell'effettuato apporto (v. su tale nozione: SALANDRA, *Concentrazione di Aziende sociali, Foro it.*, 1937, I, 63).

Sull'ambito di applicazione del beneficio previsto — per le concentrazioni di aziende — dall'art. 1 r.d.l. 5 marzo 1942, n. 192, non constano precedenti, all'infuori della sentenza 1° giugno 1962 della Corte di Appello di Milano (*Foro pad.*, 1962, I, 1055) avverso la quale venne proposto il ricorso deciso dalla Suprema Corte con la sentenza che si annota.

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso l'Amministrazione delle finanze denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 r.d.l. 5 marzo 1942, n. 192, in relazione all'art. 8 della legge del registro e all'art. 81 della relativa tariffa all. A.

Premette la ricorrente che nella fattispecie si trattava di un conferimento eseguito con scrittura privata depositata presso il notaio Guasti il 14 ottobre 1946, dalla Montecatini della propria azienda per la produzione ed il commercio del carburo di calcio, acido acetico e nylon, alla società per azioni Elettrochimica del Toce (oggi Rhodiatoce) costituita il 3 ottobre 1946 ed avente eguale oggetto della branca aziendale conferitale.

Si assume che esulava in concreto il presupposto di fatto della previsione di legge, ossia « la concentrazione di aziende », concetto questo che richiede la preesistenza di almeno due aziende che si vanno a concentrare in una sola.

La censura è infondata.

Vedasi soltanto, per l'applicazione dell'agevolazione *de qua* anche nel caso in cui la società apportante sia in stato di liquidazione, Cass. Sez. I, 30 gennaio 1964, n. 257, *Giust. civ.*, 1964, I, 257, ed *ivi* richiami su tale specifico punto.

La Suprema Corte, per altro, ha avuto ripetutamente occasione di pronunciarsi a proposito delle analoghe norme agevolatrici susseguitesi nel tempo, ed in particolare (oltre che, con meno recenti sentenze, in relazione all'art. 1 r.d.l. 13 novembre 1931, n. 1434: Cass., 4 agosto 1941, n. 2690, *Foro it.*, 1942, I, 253; Cass., 5 agosto 1948, n. 1389, *Riv. legisl. fisc.*, 1948, 777) in relazione all'art. 2 del d.l. 7 maggio 1948, n. 1057, ed all'art. 29 della l. 6 agosto 1954, n. 603: vedansi le sentenze 6 ottobre 1956, n. 3374 (*Riv. legisl. fisc.*, 1957, 122), 26 ottobre 1959, n. 3086 *ivi*, 1960, 485), e 18 dicembre 1963, n. 3188 (*Giust. civ.*, 1964, I, 615) nonché — con particolare riguardo agli aumenti di capitale deliberati per facilitare le fusioni e le concentrazioni — la sentenza 14 ottobre 1963, n. 2745 (in questa *Rassegna*, 1964, I, 157).

Con le richiamate sentenze la Suprema Corte, modificando il primitivo orientamento adottato con la sentenza del 1941, aveva già ripetutamente affermato il principio, ora accolto dalla sentenza in esame, secondo cui il beneficio della tassa fissa — previsto per la concentrazione di aziende — si applica non soltanto quando si verifichi l'apporto di un complesso aziendale, ma anche quando l'apporto abbia ad oggetto singoli cespiti.

Su tale discutibile criterio, vedansi in dottrina — in senso sostanzialmente favorevole — Romani, *Agevolazioni tributarie agli effetti dell'imposta di registro e concentrazione di aziende, Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1959, 711 e Antonini, *Considerazioni intorno ad alcuni aspetti tributari delle « concentrazioni aziendali »*, *Giur. it.*, 1960, IV, 57.

La sentenza in esame, poi, ha esplicitamente affermato che — per l'applicazione del beneficio *de quo* — non è necessaria la preesistenza di almeno due organismi, ma è sufficiente che nella società nuova confluisca l'apporto anche di una sola società preesistente.

Ora, tale ulteriore affermazione (già implicita, per vero, in taluna delle sentenze precedenti) appare in primo luogo contrastante con il tenore letterale della

È noto che lo spirito informatore dei vari provvedimenti concernenti le agevolazioni fiscali sulle fusioni di società e sulle concentrazioni di aziende sociali è stato sempre quello di favorire il rafforzamento degli organismi industriali e commerciali attraverso la costituzione di enti sociali più rispondenti agli interessi generali della economia nazionale.

E sotto tale decisivo aspetto, questa Corte Suprema ha già avuto occasione di precisare (sent. 3374 del 1956; 3580 del 1959; 88 del 1963) che, in tema di concentrazione di aziende, l'apporto può consistere anche in singoli cespiti formanti oggetto del commercio dell'apportante e non necessariamente in unità di beni organizzati in azienda; e se l'apporto può essere fatto non solo a società esistente ma anche a quelle

---

norma, che prevede la concentrazione di « aziende sociali » (e cioè almeno due) mediante apporto di attività in una società (diversa da quelle) già esistenti o da costituire.

Sotto il profilo sistematico, poi, va notato che il primo comma della norma *de qua* prevede il beneficio per gli atti di fusione delle società, presupponendo quindi ovviamente che gli organismi preesistenti siano almeno due: e poiché il beneficio per la concentrazione di aziende è previsto su di un piano di rigoroso parallelismo con quello concesso per gli atti di fusione — e ad integrazione di quello — non sembra dubitabile che anche il presupposto essenziale — rappresentato dalla pluralità degli organismi preesistenti — debba essere identico.

Che se, infine, si risalga alla *ratio* della norma, non sembra che essa possa essere — come afferma la Suprema Corte — quella di potenziare l'organismo produttivo del soggetto cui l'apporto viene conferito: in tal caso, essa si realizzerebbe tutte le volte che vi è, da parte di una società, un conferimento di beni od attività ad una società nuova, venendosi così a confondere tale nozione con quella di « concentrazione », alla quale invece il legislatore ha inteso attribuire una distinta e specifica portata.

Il vero è che il legislatore, nel predisporre il beneficio di cui trattasi, ha voluto favorire il processo di rafforzamento dell'economia nazionale attraverso il riassestamento ed un più funzionale coordinamento degli organismi economici già esistenti: scopo che si realizza quando *più* rami di attività vengano distaccati da *più* organismi (nei quali non trovavano la loro piena valorizzazione) per potenziarsi reciprocamente, assorbiti in *un nuovo* organismo unitario, e non quando, con l'apporto di un solo organismo preesistente, convenga nella nuova società una branca aziendale la cui consistenza — come tale — rimane identica a quella che possedeva nell'ente da cui proviene, non distinguendosi da qualsiasi comune conferimento.

È soltanto dalla pluralità degli apporti, cioè, che deriva il conferimento alla nuova società di una potenzialità economica superiore alla somma dei corrispondenti elementi patrimoniali, nel loro distinto valore obiettivo: verificandosi così quel rafforzamento della situazione economica nazionale anteriore che il legislatore ha inteso favorire, indipendentemente dall'espansione economica che la costituzione di una società nuova in ogni caso comporta.

Non sembra quindi che possa convenirsi nelle conclusioni alle quali è pervenuta, al riguardo, la Suprema Corte, operando un'estensione pressoché indiscriminata del beneficio *de quo*.

P. SACCHETTO

da costituire, secondo l'esplicito dettato legislativo, ne consegue che a recare apporti non debbano essere necessariamente due organismi, ma possa essere anche uno solo.

È necessario, quindi, e sufficiente ai fini dell'applicazione della norma di favore che l'apporto (di azienda o di altra attività o cespite) sia tale da raggiungere il fine di potenziare l'organismo produttivo del soggetto cui l'apporto stesso viene conferito, sia tale soggetto già esistente, sia esso ancora da costituire.

Ciò, appunto, si è verificato nella fattispecie, in cui, per effetto della concentrazione nella società per azioni Elettrochimica del Toce della branca aziendale della Montecatini, avente eguale oggetto di quello della nuova società, è stato raggiunto il fine della legge di favore, cioè, la costituzione di un ente sociale più rispondente agli interessi generali della economia nazionale. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 luglio 1965, n. 1571 - *Pres.* Fibbi - *Est.* Alliney - *P.M.* Pedote (concl. conf.) - Cimicchi (avv. De Pasquale) c. Ministero Finanze (avv. Stato Salto).

Imposta di registro - Agevolazioni per l'incremento costruzioni edilizie - Acquisto di area parzialmente fabbricabile.

(l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 14).

Imposta di registro - Agevolazioni per l'incremento costruzioni edilizie - Acquisto di aree coperte da costruzione, a scopo di demolizione e successiva riedificazione.

(l. 2 luglio 1949, n. 408, artt. 14 e 19).

Il beneficio fiscale di cui all'art. 14 *della legge n.* 408 *del* 1949 *compete all'intera area acquistata solo quando questa sia, nel suo complesso, edificabile; nel caso in cui, invece, l'area acquistata sia edificabile solo parzialmente, il beneficio trova applicazione limitatamente a tale porzione fabbricabile* (1).

Le agevolazioni tributarie di cui all'art. 14 *della legge n.* 408 *del* 1949, *per l'acquisto di aree fabbricabili spettano, a norma dell'art.* 19 *della legge stessa, anche nell'ipotesi in cui l'area stessa venga acquistata per demolirvi un edificio preesistente e costruirne un altro, meglio e più ampiamente utilizzabile* (2).

(1-2) **Agevolazioni tributarie in materia di acquisti di area già edificata e solo parzialmente riedificabile.**

La *prima massima* è indubbiamente esatta. Contro la pretesa del contribuente, il quale — avendo acquistato a scopo di costruzione di casa di abitazione non di lusso un'area (già edificata) della quale, peraltro, solo minima parte era edificabile —

(*Omissis*). — Il primo mezzo del ricorso investe la sentenza denunciata per asserita violazione degli artt. 112, 184 e 345 c.p.c.

L'Amministrazione Finanziaria — argomenta il ricorrente — aveva chiesto, nell'atto di appello, che, in riforma della sentenza impugnata, la Corte di merito: *a*) rigettasse, in via principale, l'opposizione proposta dal Cimicchi contro l'ingiunzione fiscale; *b*) pronunciasse, in via subordinata, la compensazione delle spese di causa.

Queste erano le istanze — rimaste immutate in tutto il corso del giudizio di appello — proposte dall'appellante, questi i soli temi in ordine ai quali dovevano esplicarsi il riesame e il potere di censura del giudice di secondo grado.

Senonché — prosegue il deducente — la Corte d'Appello, traendo spunto da una tesi « appena ad adombrata », così dice la sentenza, dall'Amministrazione Finanziaria, ha circoscritto l'inapplicabilità del beneficio fiscale alla porzione inedificabile dell'area — ritenendo, entro questi limiti, legittima l'ingiunzione — e ha conseguentemente ridotto il beneficio alla parte concernente la restante porzione dell'immobile. Ma in questo modo la Corte di merito è incorsa in una palese ultrapetizione, per avere pronunciato — in violazione dell'art. 112 c.p.c. — su una domanda non proposta e che, peraltro, non sarebbe stata ammissibile, anche se proposta, nel giudizio di appello, stante il divieto sancito dall'art. 345, primo comma, c.p.c.

Le censura è infondata.

L'impugnazione dell'Amministrazione Finanziaria era diretta al riconoscimento, negato dal primo giudice, che al Cimicchi non spettasse, in nessuna misura, l'invocata agevolazione tributaria, sul rilievo che la compravendita da lui conclusa aveva avuto per oggetto, non

---

intendeva ottenere il riconoscimento del privilegio fiscale di cui all'art. 14 della Legge Tupini in relazione *all'intera area*, il S.C. ha esattamente statuito l'applicabilità del detto beneficio alla sola porzione effettivamente fabbricabile, correlativamente negandolo alla residua parte di terreno.

La soluzione è corretta alla luce dell'interpretazione letterale e logica dell'art. 14 citato.

Sotto il profilo letterale, è decisivo il rilievo che la detta norma contempla espressamente gli acquisti di « aree edificabili » ed è fin troppo evidente che tale non è un terreno (sia pure parte di un più vasto appezzamento acquistato con unico atto), rispetto al quale operino divieti di costruzione imposti dalla p.a. o limitazioni in tal senso previste da norme o disposizioni speciali (nel caso di specie, la maggior parte dell'area era stata dal Comune predestinata a sedime di una nuova strada).

Sotto il profilo logico, è altrettanto chiaro che lo scopo delle norme di agevolazione tributaria contenute nella legge n. 408 del 1949 è quello di favorire ed incrementare le costruzioni edilizie: in particolare, l'acquisto di un'area in tanto può fruire del beneficio in quanto esso sia necessario presupposto per l'edificazione su di essa di una casa di abitazione non di lusso.

Esattamente rileva la sentenza annotata che sussiste « uno stretto collega-

un'area edificabile, ma un edificio in buono stato di conservazione. Ora questa pretesa — mirante all'obiettivo massimo del rigetto, per totale infondatezza, dell'opposizione promossa dal Cimicchi — racchiudeva virtualmente, anche se inespressa, la minore pretesa che l'ingiunzione fosse ritenuta legittima almeno per la parte dell'imposta afferente alla porzione dell'area di cui era incontroversa la inedificablità. Conseguentemente la Corte di merito, accogliendo, entro questi limiti, l'appello dell'Amministrazione delle Finanze, non ha esorbitato — come inesattamente si afferma — dall'ambito del gravame, ma ha semplicemente adeguato la propria pronuncia ad una, pacifica, situazione di fatto che non consentiva, a suo giudizio, l'accoglimento integrale delle doglianze espresse dall'appellante. Né importa che, nel giudizio di appello, l'Amministrazione finanziaria non avesse riaffacciata la tesi, accennata in prime cure, secondo cui il beneficio sarebbe, semmai, spettato per la sola parte edificabile dell'area, poiché, nell'attribuire il bene controverso, il giudice non può non tener conto degli elementi, acquisiti al processo, che limitano l'entità di tale attribuzione.

Del resto, la doglianza del ricorrente non è neppure sorretta, sul punto in esame, da legittimo interesse, perché interessata a dolersi dell'accoglimento, soltanto parziale, dell'appello era l'Amministrazione finanziaria, non il Cimicchi.

Il primo motivo del ricorso va conseguentemente rigettato.

Si denuncia, col secondo motivo, la violazione degli artt. 13 e 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, sull'incremento delle costruzioni edilizie.

La Corte d'Appello — assume il ricorrente — ha limitato il beneficio fiscale alla sola parte (mq. 19) edificabile dell'area in questione, sul rilievo che, da tempo anteriore al rogito di acquisto, sulla rimanente

---

mento teleologico tra acqusto dell'area e costruzione sull'area, e soltanto dalla coesistenza di questi due ultimi elementi deriva il diritto al trattamento fiscale di favore » (cfr. sul punto: Vinci, *La denuncia per la conferma dei privilegi tributari in favore dell'edilizia nuova*, 1964, 57, 95 e segg.).

Sullo specifico punto di diritto, in tema di interpretazione dell'art. 14 della legge n. 408 del 1960, non risultano precedenti del S.C., il quale, invece, pronunciando sull'identica questione che sorge in tema di interpretazione dell'art. 2 del d.l.l. 7 giugno 1945, n. 322, modificato dalla legge 26 marzo 1946, n. 221, con sentenza 29 aprile 1959, n. 1260 (*Giust. civ.*, 1959, I, 1515) e 3 agosto 1964, n. 2209 (in questa *Rassegna*, 1964, I, 953) ha affermato il principio che i benefici fiscali previsti, in tema di ricostruzione di edifici distrutti per eventi bellici dalle citate leggi, non possono trovare applicazione per l'acquisto di un'area sulla quale non è possibile ricostruire per effetto di divieto della p.a. o per altre limitazioni previste da norme speciali (nello stesso senso, cfr. Comm. Centr. dec. 18 aprile 1958, n. 4002, *Giur. imp.*, 1960, 153).

Accettato il principio enunciato nella massima in commento, è opportuno brevemente accennare ad alcune questioni collaterali su cui la sentenza in rassegna non si sofferma.

porzione di mq. 521 nessuna costruzione poteva essere eseguita, in quanto vincolata, in conformità del piano regolatore cittadino, a sede stradale.

Dato però che — come è stato accertato nel giudizio di merito — i detti mq. 19, uniti ad altra area adiacente di proprietà di esso Cimicchi, sono stati utilizzati, secondo la dichiarata finalità dell'acquisto, per la costruzione, sul complesso « sedime di risulta », di un nuovo edificio, la Corte d'Appello si argomenta — avrebbe dovuto considerare realizzata, nel caso specifico, la fattispecie prevista dall'art. 14 legge citata e ritenere, conseguentemente, applicabile il beneficio fiscale all'intera area di mq. 540, questa essendo stata in realtà acquistata all'esclusivo fine di costruirvi una casa di abitazione non di lusso.

Anche a questa censura va negato fondamento.

Un primo problema concerne la puntualizzazione *del momento* in cui deve sussistere il requisito della « edificabilità » dell'area, onde possa applicarsi il beneficio fiscale.

In alcune controversie, vari contribuenti hanno sostenuto che — pur in presenza di un vincolo di inedificabilità alla data dell'acquisto dell'area e della registrazione del relativo atto — la Finanza non potesse richiedere il tributo ordinario all'atto della registrazione, ma dovesse, invece, attendere la scadenza dei termini previsti dalla Legge agevolativa (e cioè, nel caso, dall'art. 13 della Legge n. 408/1949, con le successive proroghe) per l'inizio e l'ultimazione delle costruzioni, non potendosi escludere che, nel frattempo, il vincolo di inedificabilità venisse eliminato.

L'argomentazione è evidentemente erronea, perché i principi che regolano l'imposta di registro comportano che le agevolazioni previste dalla legge possano applicarsi solo ove le condizioni da queste volute sussistano al momento in cui l'atto viene stipulato e presentato alla registrazione: il fatto dell'effettiva costruzione della casa di abitazione (nel termine di legge) rileva nel senso che esso comporta la conferma della concessione del beneficio fiscale provvisoriamente riconosciuto al momento della registrazione dell'atto di acquisto di un'area edificabile, ma non già nel senso di determinare retroattivamente l'applicabilità di un beneficio che, all'atto della registrazione, non competeva al negozio per l'attuale mancanza del requisito della edificabilità dell'area.

In tal senso, si è pronunciata costantemente la giurisprudenza nei casi in cui si è presentata la questione (cfr. Comm. Centr. 27 novembre 1958, n. 9752, *Riv. giur.*, 1960, I, 368 e Comm. Centr. 27 novembre 1958, n. 10233, *Giur. imp.*, 1960, 317, emesse in sede di interpretazione della legge reg. sic. 18 gennaio 1949, n. 2).

Altro problema che può prospettarsi in tema di registrazione di atto di acquisto di area solo parzialmente edificabile è quello se il beneficio fiscale debba essere limitato alla *effettiva estensione della porzione fabbricabile* o possa essere, invece, applicato anche alla porzione di area (pur se inedificabile) che non ecceda il doppio della superficie della parte edificabile.

È noto, infatti, che il secondo comma dell'art. 14 della l. 2 luglio 1949, n. 408 dispone che « sulla parte del suolo attiguo al fabbricato la quale ecceda il doppio dell'area coperta, è dovuta, a costruzione ultimata, l'imposta ordinaria di registro ed ipotecaria ».

In relazione a tale disposizione può sostenersi (ed è stato sostenuto: veggasi ampia nota redazionale in *Giur. imp.*, 1960, 448) che, non prevedendo la legge

Il fatto che una minuscola porzione dell'area di cui si discute fosse utilizzabile, in quanto non compresa nel piano regolatore, e sia stata in effetti utilizzata per il completamento dell'edificio eretto sul fondo adiacente non toglie rilevanza, agli effetti fiscali, all'altro fatto che la parte preponderante dell'area stessa era esclusa, al momento dell'acquisto, da qualsiasi possibilità di edificazione.

Il beneficio fiscale di cui all'art. 14 della legge n. 408 nel 1949 compete, rispetto all'*intera* area acquistata, quando questa sia nel suo complesso edificabile: non certo nel caso, completamente estraneo alla previsione della norma, in cui l'area sia edificabile soltanto in parte e l'acquisto della stessa sia rivolto al fine di rendere possibile o di integrare la costruzione da eseguire su altro fondo. In tale ipotesi, infatti, l'estensione del beneficio all'intera area sarebbe priva di causa in man-

---

alcuna limitazione che permetta di ritenerla inapplicabile in caso di limitata edificabilità dipendente da un vincolo pubblico, non vi è ragione di negare il riconoscimento del beneficio a quella parte di area inedificabile che non ecceda il doppio della superficie della nuova costruzione.

Ma tale tesi — implicitamente disattesa dalla sentenza in rassegna, che ha limitato il privilegio alla sola estensione dell'area fabbricabile (ed edificata) — non regge ad una compiuta analisi interpretativa della norma dell'art. 14, legge citata.

Non vale, invero, dire che la legge non esclude l'applicabilità della disposizione del secondo comma dell'articolo citato e dedurne perciò la sua applicabilità al caso in esame (limitazione di edificabilità per precedente vincolo): che è troppo facile ribattere che tale secondo comma, va interpretato in correlazione al precedente comma, il quale si riferisce solo alle « aree edificabili » in quest'ultimo menzionate, mentre rimane fuori dalla previsione legislativa e, quindi dall'agevolazione, il terreno, anche se costituente parte di un'area acquistata con un unico contratto, che non sia suscettibile di destinazione alla costruzione di edifici.

Se si approfondisce ulteriormente l'indagine, è poi agevole accertare che la ragione della disposizione di cui al capoverso dell'art. 14 in esame è da individuarsi nell'impossibilità dell'integrale utilizzazione dell'*area fabbricabile* per la costruzione dell'edificio, dovendo una parte di essa servire all'osservanza della distanza da altri fabbricati vicini e ad altre esigenze del costruendo edificio, sicché « il presupposto della agevolazione stessa non è meramente obiettivo, ma in funzione della mancata integrale utilizzazione di un'area *edificabile* per le esigenze di quella contigua edificata » (Com. Centr., 3 marzo 1960, n. 25713, *Dir. prat. trib.*, 1962, II, 282 e *Giur. imp.*, 1961, 446).

Difettando il presupposto della norma di agevolazione, il beneficio di cui all'art. 14 citato non può riconoscersi applicabile all'area attigua a quella effettivamente edificata (anche nella misura non eccedente il doppio di quest'ultima) ed inutilizzata per preesistenti vincoli panoramici, di piano regolatore, ecc. (conforme, Vinci, *op. cit.*, 98).

Con la *seconda massima*, la Cassazione riafferma — sia pure di sfuggita e senza riesame della questione — il proprio ormai costante indirizzo giurisprudenziale sulla applicabilità del beneficio di cui all'art. 14 della legge n. 408 del 1949 anche se sull'area acquistata insistano costruzioni, destinate alla demolizione per la loro sostituzione con altro edificio meglio e più ampiamente utilizzabile.

Nello stesso senso (oltre alla sent. 23 maggio 1961, n. 1213, *Foro it.*, 1961, I,

canza dell'essenziale e oggettivo requisito stabilito dalla legge: che, cioè, l'area sia interamente edificabile e che, sull'area medesima, la costruzione sorga entro i termini stabiliti dall'art. 13 della legge citata.

Questa pone — nell'armonico sistema delle sue varie disposizioni — uno stretto collegamento teleologico tra *acquisto dell'area e costruzione sull'area,* e soltanto dalla coesistenza di questi due elementi deriva il diritto al trattamento fiscale di favore.

D'altronde, l'esattezza della tesi qui sostenuta — doversi il beneficio proporzionare alla parte oggettivamente edificabile dell'area — è confermata dalla disposizione del secondo comma dell'art. 14 l.c., a termini del quale « sulla parte del suolo attigua al fabbricato, la quale ecceda il doppio dell'area coperta, è dovuta, a costruzione ultimata, *l'imposta ordinaria di registro ed ipotecaria* ».

Non sussistendo, pertanto, la denunciata violazione di legge, il ricorso principale va rigettato.

Con l'unico mezzo del ricorso incidentale l'Amministrazione finanziaria censura la sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione dell'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, nonché per violazione e falsa applicazione degli artt. 12 e 14 delle disposizioni sulla legge in generale.

Assume la ricorrente: la Corte di Torino ha ritenuto che se anche letteralmente il beneficio — previsto dall'art. 14 della legge n. 408 del 1949 — si riferisce alle aree fabbricabili, pronte per essere edificate, la *ratio* della legge consente sicuramente anche l'interpretazione estensiva,

---

1333, emessa in tema di esenzione da imposta di consumo), cfr. Cass., 25 marzo 1962, n. 1191, *Giust. civ.*, 1962, I, 1661; Cass., 28 giugno 1963, n. 1752, *Giust. civ.*, 1964, I, 203, e *Giur. it.*, 1963, I, 1434; Cass., 27 gennaio 1964, n. 128, *Foro it.*, 1964, I, 1299 ed in questa *Rassegna*, 1964, 363 con nota.

Allo stesso indirizzo sembra ora adeguarsi anche la Commissione Centrale, con decisione 8 marzo 1962, n. 86397, *Riv. leg. fisc.*, 1963, n. 1511, dopoché tale Collegio aveva prevalentemente avallato la tesi fiscale della inapplicabilità del beneficio alla fattispecie (veggansi, da ultimo, le decisioni 5 aprile 1961, n. 40904, *Giur. imp.*, 1963, 180; 17 novembre 1961, n. 82860, *Dir. prat. tribu.*, 1963, II, 160; 23 marzo 1962, n. 86810, *Riv. giur.*, 1963, I, 432; 14 maggio 1962, n. 88372, *Riv. giur.*, 1964, I, 292). Contrarie all'attuale orientamento del Supremo Collegio sono anche le sentenze 4 marzo 1960 della Corte di Appello di Firenze (*Riv. trib. loc.*, 1960, 72 e *Giur. tosc.*, 1960, 391) e 5 febbraio 1960 della stessa Corte (in *Riv. giur.*, 1960, I, 831), entrambe emesse con riferimento all'esecuzione dall'imposta di consumo.

In dottrina, si confronti in senso favorevole all'indirizzo del S.C., Scarinci, *In tema di acquisto di case da demolire per successiva ricostruzione, Riv. dir. fin.*, 1957, II, 120, e, in senso contrario, Conte, *Demolizioni volontarie*, Amm. it., 1958, 1061; Persia, *In tema di esenzione della legge n.* 408 (*la ricostruzione di case comunque distrutte*), *ivi*, 1958, 449; Limonta, *L'esenzione dell'imposta nella ricostruzione di edifici distrutti, ivi*, 1958, 537.

G. MANDO'

secondo la quale, se anche l'area è coperta da costruzioni che le parti si impegnano di demolire allo scopo di ricostruirvi, l'obiettivo dell'incremento degli alloggi è ugualmente raggiunto e tanto basta per far luogo al beneficio. Senonché, così ragionando, la Corte di merito — prosegue la ricorrente — non ha interpretato estensivamente la norma sopra menzionata, ma ne ha analogicamente estesa la disciplina al caso, da essa non previsto, dell'area coperta da costruzioni, e quindi non immediatamente edificabile: donde la violazione dell'art. 14 delle Preleggi, non essendo l'interpretazione analogica ammissibile in materia fiscale. Peraltro, la stessa Corte d'Appello, dopo avere postùlato, a sostegno della suddetta tesi interpretativa, la condizione che « con la nuova costruzione si sia conseguito in concreto il risultato finale di un effettivo incremento edilizio quantitativo e qualitativo », si è subito dopo contraddetta, non dando coerente rilievo al fatto, pure da essa accertato, che nella specie la parte di area in concreto utilizzata per la nuova costruzione era assai inferiore a quella originariamente coperta dalla vecchia costruzione.

La censura — dovuta a inesatta comprensione dell'*iter* logico seguito dalla sentenza impugnata — è priva di fondamento oggettivo.

La Corte di merito ha bensì affermato che rettamente il Tribunale aveva enunciato — nelle premesse della sentenza appellata — l'anzidetto principio di diritto (conforme, del resto, ai consolidati insegnamenti di questa Corte Suprema, secondo cui le agevolazioni tributarie previste dall'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, per l'acquisto di aree fabbricabili, spettano, a norma dell'art. 19 della legge stessa, anche nell'ipotesi in cui l'area stessa venga acquistata per demolirvi l'edificio e costruirne in sostituzione un altro, meglio e più ampiamente utilizzabile).

Ma ha subito dopo rilevato, censurando la decisione del primo giudice: *a*) che, relativamente all'estensione di mq. 521, tale principio di diritto *non poteva nella specie ricevere applicazione,* in quanto si trattava di area vincolata a sede stradale e perciò inedificabile; *b*) che, per quanto concerneva i restanti 19 mq., *non sorgeva questione,* poiché su tale minuscola porzione del fondo *non insisteva,* nemmeno in minima parte, *la vecchia costruzione.*

L'anzidetto principio di diritto — praticamente non applicato — è rimasto pertanto allo stato di una semplice, seppur corretta, enunciazione teorica, che nessuna influenza ha avuto, né avrebbe potuto avere, sulla decisione denunciata.

E poiché le censure dell'Amministrazione finanziaria mettono esclusivamente in discussione l'esattezza di tale principio, senza investire, neppure di riflesso, le vere ragioni poste a fondamento della pronuncia impugnata, ne discende che anche il ricorso incidentale deve essere rigettato. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 luglio 1965, n. 1583 - *Pres.* Pece - *Est.* D'Armiento - *P.M.* De Marco (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Masi) c. Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali (avv. Dottarelli).

Imposte e tasse in genere - Restituzione di imposta - Interessi ex legge 26 gennaio 1961, n. 29 - Decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge.

(l. 26 gennaio 1961, n. 29, art. 5).

Per i pagamenti indebiti effettuati per tasse e imposte prima dell'entrata in vigore della legge 26 *gennaio* 1961 *n.* 29, *dei quali, prima di tale data, sia stata chiesta la restituzione e non sia stata definita la relativa controversia, sono dovuti gli interessi di mora previsti dall'art.* 5 *con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge* (16 *marzo* 1961) *e non dalla data della domanda di restituzione proposta in epoca anteriore* (1).

---

(1) La massima, conforme a quella precedentemente affermata con la sentenza 30 gennaio 1964, n. 257 (in questa *Rassegna*, 1964, I, 373, con nota) può dirsi ormai costante. La pronunzia appare corretta. È appena il caso di rilevare che lo stesso principio vale all'inverso per tutte le obbligazioni tributarie sorte anteriormente e non adempiute alla data di entrata in vigore della legge.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 luglio 1965, n. 1619 - *Pres.* Rossano - *Est.* Cesaroni - *P.M.* Gentile (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Correale) c. S.p.A. Fratelli Pardini (avv. prof. Scandale).

Imposta di registro - Agevolazioni tributarie recate dal d.lgt. 7 giugno 1945, n. 322 per i conferimenti di danaro in società aventi l'unico ed esclusivo scopo della ricostruzione edilizia - Aumento di capitale di società che, con scopo statutario della ricostruzione di stabilimenti industriali, esplichi in concreto attività gestoria dello stesso - Esclusione.

(d.l.lgt. 7 giugno 1945, n. 322; d.l. 16 marzo 1946, n. 321, art. 3).

La delibera di aumento di capitale di una società per azioni avente, in base all'atto costitutivo, come unico ed esclusivo scopo la ricostruzione del proprio stabilimento industriale, non è ammessa all'agevolazione tributaria della tassa fissa di registro prevista dall'art. 5 *del d.l.* 7 *giugno* 1945, *n.* 322 *in relazione all'art.* 3 *del d.l.* 16 *marzo* 1946, *n.* 321,

nel caso in cui dal verbale di approvazione del bilancio risulti che la società stessa abbia svolto attività gestoria dello stabilimento industriale ricostruito (1).

(*Omissis*). — Con il primo motivo di ricorso si denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del d.l. 7 giugno 1945, n. 322 e 3 del d.l. 16 marzo 1946, n. 221, nonché i vizi di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, sostenendosi che, avuto riguardo allo scopo di dette norme (favorire la ricostruzione edilizia e industriale) e al carattere chiaramente obbiettivo delle agevolazioni fiscali contemplate, la loro applicabilità doveva essere ritenuta od esclusa, in considerazione soltanto dell'attività in concreto espletata, e non in relazione allo scopo sociale, identificabile, come detto nella impugnata sentenza, in via esclusiva attraverso la lettera dello statuto societario.

Con il secondo mezzo si denuncia la violazione degli artt. 2328, n. 3, 1362, 1366 c.c. per avere la Corte di merito negato qualsiasi rilevanza giuridica, ai fini della precisazione dell'oggetto e dello scopo della società, alla delibera assembleare del 31 ottobre 1950, con la quale era stato approvato il primo bilancio di esercizio dell'industria molitoria per il periodo dicembre 1948-30 giugno 1950, nel che era la conferma,

---

(1) La sentenza in nota ha fatto retta applicazione della legge e dei principi.

I dd.ll. n. 322 del 1945 e 321 del 1946 sono stati emanati allo scopo dichiarato di favorire, per alti fini sociali, la ricostruzione edilizia (art. 1 del d.l.l. 322/45) ed industriale (art. 3 del d.l.l. 221/46) resa necessaria dalle distruzioni determinate dai noti eventi bellici dell'ultimo conflitto mondiale. Per l'attuazione di tale scopo i ricordati provvedimenti normativi, dopo aver fissato i limiti temporali nel cui rispetto la ricostruzione avrebbe dovuto essere effettuata, ha posto una serie di agevolazioni, *a contenuto chiaramente obbiettivo*, per gli atti e contratti che avevano per oggetto gli edifici o gli impianti distrutti o danneggiati ovvero in relazione logica necessaria con la ricostruzione degli stessi. A fianco, pertanto, delle compravendite di aree, degli appalti di ricostruzione dei finanziamenti delle opere relative, hanno previsto, i ricordati provvedimenti normativi, i conferimenti in società commerciali, assicurando, per questi ultimi, il carattere obiettivo dell'agevolazione, con limitare il trattamento di favore a quelle Società che avessero « *l'unico ed esclusivo scopo della ricostruzione* ».

Unificati attraverso il requisito della destinazione, le varie ipotesi contemplate, i dd.ll. 322/45 e 221/46, condizionano, pertanto, la loro portata normativa *al fatto obiettivo della ricostruzione*, che assurge, in sede di applicazione, a fattore *sostanziale e non formale, concreto e non ipotetico, esclusivo e non concomitante* con altri fatti anche se strumentali rispetto alle ricostruzioni. Di ciò è chiaro indice nelle pregresse statuizioni della Corte di Cassazione, la quale nella sentenza n. 1354 del 19 aprile 1957 ebbe a precisare che « ai fini delle agevolazioni fiscali, di cui al combinato disposto dell'art. 4 del d.l.lgt. 7 giugno 1945, n. 322 e dell'art. 3 del d.l.l. 25 marzo 1946, n. 221, è sufficiente che il finanziamento delle opere di ricostruzione degli edifici distrutti o gravemente danneggiati da eventi bellici, sia

per riconoscimento degli stessi organi sociali responsabili, che la formula statutaria relativa all'oggetto era comprensiva della indicata attività di gestione dell'opificio.

Si lamenta, infine, con il terzo mezzo del ricorso, che la Corte di merito, fuorviata dal convincimento che presupposto dell'agevolazione fosse quello di carattere formale risultante dalla formula statutaria dell'oggetto sociale, abbia omesso di esaminare effettivamente l'esercizio di attività diversa, che, se accertato, avrebbe dovuto portare all'affermazione della legittimità della eseguita tassazione suppletiva.

Le censure suesposte, che, completandosi a vicenda, si esaminano congiuntamente, sono fondate.

Come è noto, i decreti legge n. 322 del 1945 e 221 del 1946 furono emanati al fine di favorire la ricostruzione edilizia (il primo) e la ricostruzione industriale (il secondo) mediante una serie di agevolazioni fiscali a contenuto *obbiettivo,* in ordine ai contratti aventi ad oggetto le compravendite di edifici o di impianti distrutti o danneggiati, gli acquisti di aree fatti a scopo di ricostruzione, ovvero i contratti di appalto occorrenti per le riparazioni o ricostruzioni medesime.

Con l'art. 5 del citato decreto n. 322 del '45 venne, inoltre, accor-

---

in *funzione obbiettiva delle predette opere di ricostruzione...* », ed ancora, nella stessa sentenza, che « la *ratio* della legge consiste nel concedere l'agevolazione fiscale non già ai finanziamenti preventivi dei lavori di ricostruzione, ma a quelli che *obbiettivamente* siano concessi per sopperire alla spesa dei predetti lavori ».

Dato ciò, è chiaro che, per i conferimenti di danaro in Società, lo scopo che solo può determinare l'operatività delle ricordate norme, è quello *sostanziale,* in concreto, perseguito dalla Società e non quello dichiarato, o solamente quello dichiarato, che in tutto o in parte può non coincidere con la realtà obiettiva.

Ogni diversa soluzione risulta chiaramente incompatibile con le finalità delle norme di particolare favore fiscale perché, in ossequio ad un elemento di carattere formale, comporterebbe l'operatività delle norme stessa ai casi, per i quali il sacrificio dello Stato alla rinunzia alla tassazione normale, non trova la sua contropartita nel raggiungimento dello scopo sociale (ricostruzione) in vista del quale il sacrificio stesso è stato ipotizzato. Non a caso, infatti, il trattamento di favore nelle sue varie ipotesi è stato, per così dire, *obiettivizzato.* Nei privilegi obiettivi — è noto — la concreta loro operatività è condizionata *all'attività fiscalmente agevolata* e non *al modo di essere del soggetto,* che, doveva non essere elevato a ruolo determinante, con conseguente possibilità di estensione della tutela a settori non solo non considerati, ma dichiaratamente fuori da ogni previsione di trattamento di favore.

La conclusione alla quale si è pervenuti trova sicuro riscontro nella retta applicazione del principio generale, secondo cui la tassazione ai fini dell'imposta di registro va adeguata *al contenuto ed agli effetti sostanziali dell'atto tassato,* indipendentemente dal titolo e dalla forma apparente. Tale principio implica necessariamente che, in tema di agevolazione fiscale, *le relative condizioni siano accertate con gli stesssi criteri e che in particolare siano valutati secondo la obiettiva e concreta loro manifestazione nella realtà,* e *non soltanto secondo la loro enunciazione e qualificazione formale.*

data una speciale agevolazione (imposta fissa di registro) a tutti i conferimenti (sia in sede di atto costitutivo, che di aumenti di capitale) in società « che abbiano lo scopo esclusivo ed unico della ricostruzione edilizia od industriale ».

Accanto, pertanto, alla compravendita di aree e fabbricati e agli appalti di ricostruzione, la legge ha previsto uno speciale trattamento di favore anche per i conferimenti in società, sempre ché, però, tali conferimenti siano, in concreto, riferibili ad una effettiva attività di ricostruzione, in armonia con lo specifico intento legislativo, volto ad agevolare le ricostruzioni dopo le offese belliche.

Tale presupposto, infatti, la legge ha espressamente indicato nello scopo unico di ricostruzione perseguito dalle società, quale elemento sintomatico dell'effettiva destinazione dei conferimenti verso l'attività di ricostruzione. Il che significa che l'art. 5 sopra citato deve essere interpretato con riferimento all'attività economica in concreto esercitata, e non soltanto a quella risultante dalla lettera dello statuto, giacché, altrimenti, non solo verrebbe frustata la finalità della legge con la estensione dell'agevolazione ad atti non connessi all'opera di ricostruzione, ma sarebbe, altresì, agevolata la frode fiscale con la semplice dichiarazione di una attività diversa da quella perseguita.

La legge, in altri termini, postosi il problema dei conferimenti delle società, ha previsto anche per essi una speciale agevolazione fiscale, ma si è anche cautelata dalle evasioni con la limitazione dichiarata del fine unico di ricostruzione, il quale come elemento di certezza dell'effettiva destinazione delle somme alla ricostruzione, in vista della quale il beneficio è concesso, non può logicamente prescindere dal dato obbiettivo che solo può determinare l'operatività del trattamento di favore.

In ciò la conferma che ai fini del presupposto dell'agevolazione non è sufficiente fermarsi alle risultanze formali dell'atto costitutivo, ma occorre riferirsi all'attività concreta della società.

Evidente, pertanto, l'errore in cui è incorsa la Corte d'Appello di Firenze con la sentenza impugnata, allorché ha ammesso a godere del beneficio fiscale la Società Pardini nonostante l'esplicito riconoscimento del fatto che la sua attività sociale, al tempo in cui deliberò l'aumento di capitale, fosse, in concreto, rivolta all'industria molitoria e non si limitasse, come dichiarato nello statuto, alla ricostruzione dell'opificio.

Né si dica che, avendo riferimento all'attività sostanzialmente attuata, rispetto a quella formale risultante dallo statuto, si verrebbe a confondere il presupposto della agevolazione, con il diverso profilo della destinazione del danaro, avente rilevanza unicamente ai fini della disapplicazione dell'agevolazione, giacché, come si è dimostrato, la questione

del mutamento dell'oggetto sociale, attiene esattamente alla ricerca del presupposto del trattamento fiscale privilegiato, e non alla decadenza del trattamento stesso.

Dimostrato, quindi, che non ricorre, nella fattispecie, il presupposto per la applicazione dell'agevolazione fiscale, diveniva del tutto ultranea anche l'indagine, in cui si è indugiata la Corte, diretta a stabilire se l'aumento di capitale e il finanziamento in tal modo ottenuto dalla società Pardini fossero in concreto ed esclusivamente diretti alla ricostruzione del molino od anche alla sua gestione, posto che il punto decisivo della controversia andava, invece, ricercato nel presupposto obbiettivo del trattamento di favore, cioè nell'esistenza o meno del fatto impeditivo del diritto al beneficio nel senso, già precisato, dell'attività effettivamente esercitata e non di quella formalmente indicata nell'atto costitutivo della società.

S'impone, pertanto, il riesame della causa, con il conseguente rinvio ad altro giudice, il quale si atterrà al seguente principio di diritto: « la delibera di aumento di capitale di una società per azioni, avente, in base all'atto costitutivo, come unico ed esclusivo scopo la ricostruzione del proprio stabilimento industriale, non può essere ammessa al beneficio della tassa fissa prevista dall'art. 5 del d.l. 7 giugno 1945, n. 322, in relazione all'art. 3 d.l. 16 marzo 1946, n. 321, quando risulti dal verbale di approvazione del bilancio che la società stessa abbia svolto attività estranea a quella di ricostruzione, per il venir meno, in tale ipotesi, del presupposto dello scopo sociale unico ed esclusivo della ricostruzione, previsto dalle norme sopra citate ». — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 luglio 1965, n. 1686 - *Pres.* Favara - *Est.* Saya - *P.M.* Trotta (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Soprano) c. Ottolenghi (avv. Novelli).

Imposte e tasse in genere - Procedimenti innanzi alle Commissioni - Notificazioni di atti processuali - Firma dell'originale da parte del consegnatario - Necessità.

(r.d. 11 luglio 1907, n. 560, art. 89).

Imposte e tasse in genere - Procedimenti innanzi alle Commissioni - Comunicazioni della segreteria - Forma - Firma dell'originale da parte del consegnatario - Non necessaria.

(r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, artt. 38 e 45).

L'art. 89 *del r.d.* 11 *luglio* 1907, *n.* 560 (*esteso dagli artt.* 97, 99, 102 *e* 105 *a tutti gli atti del procedimento innanzi alle Commissioni*) *che prescrive la necessità della sottoscrizione dell'originale di notifica da*

parte del consegnatario o la menzione dei motivi della mancanza di essa, è di generale applicazione anche nei procedimenti in materia di imposte indirette per effetto del richiamo contenuto nell'art. 31 *del r.d.* 7 *agosto* 1936, *n.* 1639 (1).

L'art. 38 *del r.d.* 8 *luglio* 1937, *n.* 1516, *richiamato dall'art.* 45, *prescrive che l'appello dell'Ufficio deve essere comunicato al contribuente qualora esso non sia contenuto nell'atto di notificazione della decisione. Per la semplice comunicazione, fatta a cura della segreteria, in mancanza di espresse disposizioni si osserva la forma prescritta dall'art.* 136 *c.p.c. che non richiede lo sottoscrizione dell'originale da parte del consegnatario o la menzione dei motivi della mancanza di essa* (2).

(*Omissis*). — Con il primo mezzo la ricorrente Amministrazione deduce che il cit. art. 89 Reg. per l'imposta di ricchezza mobile approvato con r.d. 11 luglio 1907, n. 560, il quale disciplina le modalità di notificazione delle dichiarazioni e delle rettificazioni da parte dell'ufficio in materia di imposta di ricchezza mobile, non era applicabile poiché nella fattispecie non si trattava della notifica di un atto di accertamento, bensì della notifica di un atto processuale relativo inoltre ad un'imposta indiretta (imposta di successione).

(1-2) La prima massima riconferma il principio, ormai pacifico, della generale applicazione nei procedimenti innanzi alle Commissioni, sia per le imposte dirette che per quelle indirette, dell'art. 89 del r.d. 11 luglio 1907, n. 560 (sostanzialmente identico all'art. 38 del t.u. 19 gennaio 1958, n. 645) in materia di notificazioni (Cass., 29 gennaio 1964, n. 228, *Riv. leg. fisc.*, 1964, 863; 23 giugno 1964, n. 1648, *ivi*, 1731). È da notare però che le forme in queste norme stabilite riguardano soltanto le notificazioni eseguite da messi comunali e messi speciali autorizzati; quando invece l'Ufficio si sia servito dei normali mezzi di notificazione ad opera di ufficiali giudiziali ed equiparati (e quindi anche dei messi di conciliazione) si applicano le norme del c.p.c. che non prescrivono la firma dell'originale da parte del consegnatario o la menzione dei motivi dell'omessa sottoscrizione (Cass., 20 novembre 1964, n. 2771, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1150).

La sentenza lascia in ombra un'altra questione, oggetto del secondo motivo dichiarato assorbito; giova però ricordare che la S.C., con le sentenze sopra citate, ha ripetutamente affermato che la mancanza della sottoscrizione dell'originale, se realmente richiesta, non inficia la validità della notificazione, non essendo la nullità comminata dalla legge e non trattandosi di requisito essenziale per il raggiungimento dello scopo e che in ogni modo, anche se potesse configurarsi una nullità certamente non assoluta, sarebbe sempre da ammettere la sanatoria con effetto *ex tunc* a seguito della costituzione dell'interessato o della rinnovazione della notifica che il giudice è tenuto a disporre a norma dell'art. 291 c.p.c.

Esattissima appare la seconda massima che chiarisce un punto solo vagamente trattato in precedenti decisioni (sent. 1648/64, *cit.*) e individua nell'ambito del procedimento tributario una distinzione tra notificazioni e comunicazioni del tutto analoga di quella vigente nel procedimento civile.

La censura non è fondata, come questa Corte ha già avuto modo ripetutamente di decidere (cfr. Cass., 29 gennaio 1964, n. 288; Cass., 23 giugno 1964, n. 1648).

Giova anzitutto premettere che la questione va esaminata non in base al vigente t.u. delle leggi sulle imposte dirette (d.P. 29 gennaio 1958, n. 645), in quanto questo è entrato in vigore successivamente alla data in cui è stato proposto il ricorso alla Commissione Centrale delle imposte, di cui trattasi, bensì in relazione alla legislazione anteriore, ossia agli art. 97 e segg. r.d. 11 luglio 1907, n. 560, i quali, se pur dettati espressamente per l'imposta di ricchezza mobile, erano estensivamente applicabili a tutte le imposte dirette.

Ciò posto, si rileva che è vero quanto deduce l'Amministrazione sulla previsione del ricordato art. 89 relativamente agli atti di natura tributaria sostanziale compiuti dall'ufficio, ma la disposizione era espressamente richiamata dagli artt. 97, 99, 102 e 105 per i ricorsi avanti le commissioni tributarie, sicché per il contenzioso tributario delle imposte dirette valeva la regola dettata dal predetto art. 89 in ordine alla sottoscrizione del consegnatario dell'atto nella ricevuta ovvero all'enunciazione del motivo (rifiuto o impedimento). Sopravvenne successivamente per le imposte indirette il r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, il quale, mentre nulla dispose in ordine alla notificazione degli atti processuali (come analogamente nulla dispose il relativo Regolamento approvato con r.d. 8 luglio 1937, n. 1516), stabilì all'art. 31 che le disposizioni concernenti i procedimenti davanti le commissioni per le imposte dirette erano applicabili anche ai procedimenti davanti le commissioni per le imposte indirette.

Da ciò consegue chiaramente come la censura in esame risulti destituita di giuridico fondamento, concernendo la cit. disposizione dell'art. 89, per effetto del ricordato richiamo dei successivi artt. 97, 99, 102, 105, anche gli atti processuali ed essendo la medesima applicabile, in virtù del cit. art. 31 r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, altresì alle imposte indirette.

Fondato è invece il terzo mezzo, che per evidenti ragioni logiche, va esaminato anteriormente al secondo.

Con esso la ricorrente Amministrazione deduce che il cit. art. 89, se pur riferibile in linea di principio anche al procedimento avanti le commissioni tributarie per le imposte indirette, non era applicabile nella specie, in quanto esso concerne la notificazione ed in relazione ad essa prescrive la sottoscrizione del destinatario nella ricevuta, ovvero la menzione del rifiuto o dell'impedimento, mentre nel caso in esame non trattavasi di notificazione, ma di mera comunicazione, alla quale non può essere estesa la disciplina dettata per la prima.

Al riguardo osserva la Corte che a norma degli artt. 38 e 45 del cit. r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, il contribuente deve essere reso edotto della

impugnazione proposta della Finanza o in via autonoma, se essa viene proposta successivamente alla notificazione dell'avviso della sentenza impugnata, ed in tal caso si osservano le norme sulla comunicazione degli atti processuali, trattandosi di un atto che deve essere compiuto dalla segreteria della commissione adita: ovvero con lo stesso avviso di notificazione da parte della Finanza della decisione impugnata, nel qual caso l'irritualità o nullità della notifica colpisce necessariamente l'intero atto notificato.

Nella specie, ricorrendo la prima ipotesi, la Finanza non aveva alcun onere di notificare l'interposto gravame al contribuente, il quale doveva essere informato di ciò mediante comunicazione da parte della segreteria dell'adita Commissione centrale. Pertanto risulta inapplicabile la disposizione del più volte richiamato art. 89, la quale concerne unicamente le notificazioni da eseguire dalla Finanza, come parte del rapporto tributario, e non già le comunicazioni demandate alla segreteria dell'organo decidente, da farsi a cura delle persone preposte al servizio di cancelleria. Rispetto a tali comunicazioni, in mancanza di disposizioni speciali, valgono le norme generali del codice di procedura civile, le quali, com'è noto, non prescrivono la sottoscrizione della ricevuta da parte del destinatario (art. 136 c.p.c.).

Si deve perciò concludere che, essendo stata l'impugnazione proposta successivamente alla notifica della decisione impugnata e dovendo quindi essere soltanto comunicata dalla segreteria della Commissione centrale ai contribuenti, non può trovare applicazione la norma in questione.

L'accoglimento di detta censura importa l'assorbimento del secondo mezzo, con cui la Finanza deduce che, in ogni caso, l'asserita nullità concerneva unicamente la notificazione e perciò non poteva importare l'inammissibilità dell'impugnazione, ma doveva essere fissato un termine da parte della Commissione Centrale entro il quale procedere a nuova notifica. È evidente infatti come tale mezzo ha per necessario presupposto l'applicabilità del cit. art. 89, il quale, invece, come già si è detto non è nella specie applicabile. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 luglio 1965, n. 1786 - *Pres.* Pece - *Est.* Roperti - *P.M.* De Ruggiero (conf.) - Tavazzani (avv.ti Fabbrici e Romeo) c. Ministero Finanze (avv. Stato Masi).

Profitti di guerra - Avocazione dei profitti eccezionali di contingenza - Accertamento - Obbligo di accertamento separato per ogni singola annualità.

(r.d.l. 27 maggio 1946, n. 436; d.l. Pres. 28 aprile 1947, n. 330; t.u. 24 agosto 1877, n. 4021).

I profitti eccezionali di contingenza soggetti ad avocazione non possono essere accertati globalmente ed unitariamente in relazione all'intero periodo di tempo in cui essi sono stati conseguiti, ma, applicandosi le norme in materia di imposta di ricchezza mobile richiamate dall'art. 13 *cpv. del t.u.,* 3 *giugno* 1943 *n.* 598, *debbono essere accertati separatamente anno per anno* (1).

(*Omissis*). — Col primo mezzo il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 183 e 184 c.p.c. in relazione all'art. 360, n. 3, stesso codice per avere la Corte di merito a torto ritenuto che la domanda da lui formulata in corso di causa costituisse domanda nuova e fosse come tale improponibile.

La censura è fondata. La Corte di merito, pur riconoscendo la identità del *petitum* e cioè della somma di lire 32.000.000, che rimaneva la stessa, ha considerato invece nuova, per mutamento del presupposto di fatto della *causa petendi*, la domanda proposta con la censura del 4 ottobre 1960, rispetto alle conclusioni formulate nell'atto di citazione e ciò perché, a suo avviso, l'originaria domanda di risarcimento del

---

(1) **Osservazioni sull'accertamento dei profitti di contingenza.**

Nella sentenza in esame la Cassazione ha confermato l'orientamento già espresso nella decisione 1° agosto 1959, n. 2442 (*Giust. civ.*, 1959, I, 1409 e *Foro it.*, 1959, I, 1478, in entrambe le riviste con richiami), orientamenti secondo cui il richiamo alle « norme valevoli in materia di imposta straordinaria sui profitti di guerra » contenuto nell'ultimo comma dell'art. 18 del r.d.l. n. 436 del 1946 (come modificato dall'art. 1 del d.l. c.P.S. n. 330 del 1947) si estenderebbe — salvo deroga espressa — a tutte le disposizioni che regolano l'attività di accertamento di detta imposta, ed in particolare anche alla disposizione che — per effetto del rinvio contenuto nell'art. 13 c.p.v. del r.d. 3 giugno 1943, n. 598 alle « norme vigenti per l'applicazione delle imposte sui redditi di ricchezza mobile — prevede l'annualità dell'accertamento.

Siffatto orientamento, fondato su una argomentazione di carattere meramente letterale, non può essere condiviso. I « profitti eccezionali di contingenza » (già definiti « di speculazione ») sono, com'è noto, redditi che il legislatore ha voluto individuare e separare dai redditi ordinari (ed anche dai soprarredditi di guerra) in ragione della loro particolare origine: essi sono infatti caratterizzati dall'essere stati conseguiti durante la guerra ed il dopoguerra mediante alcune attività specificatamente indicate, e — per di più — qualificate dall'essere o *contra legem* in quanto contrarie alle norme in materia di ammassi e di calmieri, o anche non illegali ma riguardate come odiose e perciò ritenute dall'ordinamento giuridico non meritevoli di giustificare la conservazione degli arricchimenti da esse derivati (l'ordinamento a volte persegue le finalità politico-sociali di cui è portatore non mediante il riconoscere o negare la validità del *modus adquirendi* di un arricchimento ma mediante il negare un *titulus retinendi* all'arricchimento pur legalmente acquisito: cfr., in materia di commento all'art. 2041 c.c., BETTI, *Teoria generale delle obbligazioni*, III, 138). È evidente, ed è stato più volte sottolineato dalla dottrina e dalla giurisprudenza (cfr. SCANDALE-DONATONE, *Imposta straordinaria sui profitti di guerra e sui profitti eccezionali di contingenza*, 1947, 234; BELLI, *La*

danno, nella misura pari all'ammontare della somma versata dal Tavazzani a titolo di imposta presupponeva un comportamento illecito dell'Amministrazione finanziaria, mentre la successiva domanda di restituzione della somma stessa si fondava sul diverso presupposto dell'indebito oggettivo. È evidente però l'errore nel quale sono incorsi i giudici di merito, che hanno creduto di scorgere nella originaria formulazione della domanda una azione di risarcimento di danno per responsabilità civile, mentre, in effetti, non si trattava che di una azione diretta a recuperare l'equivalente pecuniario della somma versata, per illegittimità dell'imposizione fiscale. Ed infatti il Tavazzani in nessun modo in citazione aveva dedotto un comportamento illecito della Finanza, e si era invece richiamato espressamente alla illegittimità dell'accertamento tributario nei propri confronti, contestando la propria obbligazione in materia di profitti di contingenza.

Il Tavazzani, avendo in un primo momento qualificata la propria domanda come risarcitoria, ne aveva poi — con la comparsa del 4 ottobre 1960 — precisato il carattere restitutorio. E cioè, costantemente il Tavazzani si era riportato alla illegittimità dell'accertamento quale

---

finanza straordinaria, Rass. avv. Stato, 1952, 128, nonché l'esemplare motivazione della decisione 29 marzo 1949, n. 2037 della Commissione Centrale, pubblicata in *Dir. prat. trib.*, 1950, II, 106), che il prelievo e l'attribuzione alla collettività di arricchimenti così individuati e qualificati intendono perseguire finalità di giustizia più che procurare entrate all'erario, come peraltro confermato e dalla esplicita configurazione del prelievo come « avocazione » in un primo tempo totale, e solo in seguito ridotta all'80% (sulla distinzione tra la « avocazione » ed « imposizione » cfr. FOLIGNO, *Confisca dei beni e avocazione dei profitti di regime*, 1945, 17) e dal carattere per larga parte retroattivo del provvedimento che l'ha disposto. Tutto ciò, ben s'intende, non contraddice la natura tributaria dell'istituto, affermata da una giurisprudenza numerosa e ormai da tempo consolidata (in proposito, cfr. *Relazione Avvocatura Generale dello Stato*, 1942-50, 300, e 1951-55, 983). Per i menzionati caratteri, l'avocazione dei profitti di contingenza trova nel nostro ordinamento stretta analogia con l'avocazione dei profitti « derivati dalla partecipazione o adesione al regime fascista », profitti questi che sono anch'essi individuati dall'essere stati originati da attività specificatamente indicate, ed in merito alle quali l'ordinamento ha espresso un giudizio di valore negativo conseguentemente ritenendone l'inidoneità a giustificare la conservazione degli arricchimenti per loro mezzo conseguiti.

Ora, per l'accertamento dei profitti di contingenza come dei profitti di regime, malgrado l'argomentazione desumibile dalla meccanica per vero troppo elementare dei richiami contenuti nel testo di alcune norme, non sembra possa applicarsi il criterio dell'annualità dell'accertamento previsto per l'accertamento dei redditi di ricchezza mobile. Questi redditi (ed, in certa misura, anche i soprarredditi) hanno intrinseco carattere di continuità nel tempo; sicché la separata e distinta considerazione di « periodi d'imposta » risponde alla necessità concettuale di individuare nel continuo la parte che afferisce al presente, prima ancora che alle necessità tecniche dell'imposizione. Ha scritto il GIANNINI, *I concetti fondamentali del diritto tributario*, 1956, 176, a proposito della distinzione tra imposte periodiche

causa petendi ed aveva sempre tenuto fermo il *petitum* nella richiesta di restituzione, da parte della Finanza, di quanto da esso Tavazzani pagato a titolo di profitti di contingenza. E l'Amministrazione nessuna eccezione aveva avanzata durante il giudizio di primo grado, circa la più precisa formulazione della domanda attrice. Il che mentre, da un lato, importa — in ogni caso — accettazione del contraddittorio, vale peraltro a confermare che il Tavazzani aveva posto in essere una semplice *emendatio* o non anche una inammissibile *mutatio libelli*.

Con il secondo mezzo il Tavazzani ha denunciato che la Corte d'Appello, avendo ritenuta la improcedibilità della domanda, non avrebbe dovuto esaminarne il merito.

La censura è teoricamente esatta ma perde rilevanza e resta assorbita dall'avvenuto accoglimento del primo mezzo del ricorso. Infatti, ritenuta, a seguito di detto accoglimento, la procedibilità della domanda del Tavazzani, ciò legittima l'esame del merito già effettuato dall'impugnata sentenza.

Avverso le conclusioni alle quali la Corte d'Appello è pervenuta, con l'accennato esame del merito, il ricorrente insorge deducendo la violazione e falsa applicazione dei criteri di accertamento della imposta

---

ed istantanee, che solo quando « una situazione di fatto (costituente presupposto di imposta) non è di per se stessa circoscritta entro un tempo limitato, occorre che il legislatore intervenga per delimitare il periodo di tempo a cui deve aversi riguardo ».

Al contrario, i profitti eccezionali di contingenza (come quelli di regime) sono caratterizzati da un lato, come si è visto, da una precisa individualità derivante da ciò che il legislatore li tiene distinti, a ragione della loro « origine », dal flusso dei redditi ordinari o straordinari, e dall'altro da una essenziale saltuarietà ed eccezionalità; di tal che il riferimento dei profitti di contingenza ad un « periodo di imposta » della durata di un anno non risponde ad alcuna necessità e neppure utilità, ed inoltre sarebbe concettualmente improprio potendo dividersi in periodi solo ciò che è continuo (nel senso che l'avocazione dei profitti di contingenza è imposta istantanea, il Foligno, *op, cit.*, 75; nello stesso senso implicitamente la sentenza della Corte di Cassazione 19 ottobre 1954, n. 3864, *Giur. it.*, 1955, I, 951, nella quale — per i profitti di regime — si afferma che l'affare che ha dato luogo al profitto « va tenuto distinto da ogni altro negozio avente diversa causa » e pertanto non è possibile la compensazione tra profitto dell'uno e perdite degli altri negozi).

Del resto, il legislatore, disponendo nel 1946 l'avocazione a decorrere dal 1939, non ha dettato alcuna norma per gli anni più lontani, come sarebbe stato tecnicamente necessario ove si fosse ritenuta essenziale l'annualità degli accertamenti; così implicitamente consentendo (o quanto meno non vietando) l'accertamento globale ed unitario dei profitti in questione. Il che è confermato dalla previsione di un termine di prescrizione (*rectius* di decadenza) unico per l'accertamento dei profitti di contingenza, che priva di rilevanza, anche a tale effetto, la circostanza che essi siano stati realizzati nell'uno o nell'altro degli anni del decennio 1939-1948.

F. FAVARA

straordinaria sui profitti di contingenza (art. 1 d.l.P. 28 aprile 1947 n. 330, sostitutivo dell'art. 18 d.l. 27 maggio 1946 n. 436; art. 15 r.d. 3 giugno 1943 n. 598, d.l. 18 agosto 1944 n. 199; t.u. 28 agosto 1877 n. 4021, in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c.). Con tale mezzo il ricorrente deduce che inesattamente la Corte d'Appello ha ritenuto la legittimità dell'accertamento globale dei profitti eccezionali di contingenza, laddove detto accertamento avrebbe dovuto essere fatto dalla Finanza con riferimento a ciascuna annualità.

La censura è fondata. Questo Supremo Collegio ha già avuto occasione di esaminare la questione in una fattispecie analoga con sentenza n. 2442 del 1° agosto 1959, risolvendola in senso contrario all'avviso espresso dalla sentenza impugnata, né la difesa dell'Amministrazione resistente prospetta elementi nuovi e tali da indurre a mutare orientamento.

Sostanzialmente la Corte di merito ha ritenuto la legittimità dell'accertamento globale sulla base delle seguenti considerazioni: *a*) che per i profitti di contingenza non è obbligatorio l'accertamento annuale previsto dalla legge sull'imposta di R.M. in quanto essi non costituiscono reddito ordinario accertabile anno per anno, ma sono il prodotto di un'attività speculativa da considerare globalmente con la conseguenza che può essere compiuto un unico accertamento per l'intero periodo preso in considerazione; *b*) che per l'imposta sui profitti di contingenza la legge prevede l'accertamento col metodo induttivo sconosciuto per l'imposta di R.M. ed a tale accertamento indiretto si ricorre proprio allorché bisogna prendere in esame periodi di tempo piuttosto lunghi; *c*) che sarebbe praticamente impossibile agli uffici finanziari procedere ad accertamenti annuali essendo stato preso come termine iniziale per la formazione dei profitti di contingenza il 1° gennaio 1939, mentre la legge istitutiva di tale imposta è di molto posteriore al detto termine.

Tali argomentazioni sono da disattendere.

L'obbligazione tributaria nasce idealmente nel momento in cui si determina la situazione di fatto che la legge considera generatrice del debito di imposta. L'esistenza di detta obbligazione costituisce condizione necessaria perché possa concretamente instaurarsi tra lo Stato ed il contribuente un legittimo rapporto tributario. Il mezzo strumentale di ricerca, determinazione e liquidazione del tributo è il cosidetto accertamento, la cui specifica funzione è quella di stabilire, con efficacia esecutoria, l'esistenza ed ammontare di un credito tributario. Ed il legislatore allo scopo di far sì che il rapporto tributario mantenga il necessario collegamento con la situazione di fatto generatrice dell'obbligazione, rispecchiandone i mutamenti, ha prescritto il rinnovo annuale dell'accertamento. Disposizione questa che, mirando a determinare l'adeguamento dell'imposta alle effettive condizioni del contribuente, sta a

presidiare tanto gli interessi dell'erario quanto quelli del soggetto passivo dell'imposizione. Nel caso di specie l'obbligo dell'accertamento annuale risulta sancito dagli artt. 8 e 22 del t.u. sull'imposta di R.M. 24 agosto 1877 n. 4021, cui fa richiamo l'art. 13 del t.u. 3 giugno 1943 n. 598 in materia di imposta straordinaria sugli utili relativi allo stato di guerra, al quale, a sua volta, riporta l'art. 1 del d.l. 27 aprile 1947 n. 33 sui profitti eccezionali di speculazione, applicato a carico del Tavazzani.

Detti artt. 8 e 22 del t.u. n. 4021 del 1877 recitano testualmente: « l'imposta sarà applicata ai contribuenti a norma dei diritti certi o presunti che essi percepiscono ogni anno... », « l'imposta sarà commisurata sui redditi dell'anno precedente al mese della dichiarazione ». Il principio dell'annualità dell'accertamento risulta, altresì, confermato dal d.P. 5 luglio 1951 n. 573 sulla dichiarazione dei redditi soggetti ad imposte dirette.

Ora tanto più necessario si appalesa nella specie l'osservanza di dette disposizioni in quanto nel periodo di tempo unitariamente considerato (1940-1945) l'apprezzamento e la distribuzione delle merci (tessuti) dal cui commercio il Tavazzani avrebbe tratto gli eccezionali profitti dei quali è stata disposta l'avocazione, subirono una disciplina quanto mai mutevole che non può non avere variamente influito sulla situazione di fatto generatrice della obbligazione tributaria.

Le stesse vicende politiche e militari impressero al mercato delle merci soggette al blocco nei singoli anni innanzi indicati, caratteristiche così diverse da fare apparire assolutamente necessaria per ciascuno di essi una separata rilevazione onde impedire che ad es. fatti, episodi, e circostanze verificatesi negli anni 1943-1945 e che potevano solo per questo periodo costituire indice di una situazione legittimatrice della imposizione, potessero essere utilizzati per l'imposizione relativa agli anni precedenti.

Né il richiamo fatto dalla legge al sistema di accertamento per via induttiva giustifica il ripudio, da parte dell'impugnata sentenza, della rilevazione annuale del diritto, perché, a prescindere che il metodo di accertamento per via indiretta (induttiva) è stato introdotto dalla citata legge n. 330 del 1947 non in sostituzione di quello diretto previsto per l'imposta di ricchezza mobile, ma per aggiungersi a quest'ultimo come ulteriore strumento per facilitare l'accertamento dei profitti di contingenza, il ricorso al metodo induttivo non implica necessariamente un accertamento globale (unitario) per tutto il periodo preso in considerazione, in luogo di quello per singole annualità, non essendo questo ultimo accertamento incompatibile col metodo induttivo predetto.

È poi vano porre in risalto — come fa l'impugnata sentenza a presidio della tesi accolta — che sarebbe praticamente impossibile procedere a separati accertamenti annuali a distanza di tempo, perché

la eventualità di tali inconvenienti non può condurre ad una interpretazione della legge diversa da quella risultante dal chiaro testo della norma, non rientrando fra i compiti dell'interprete quello di correggere la legge.

Né giova, altresì, richiamare i diversi criteri di riscossione che vigono per l'imposta di R.M. e per quella sui profitti di contingenza, posto che l'esistenza di criteri di deroga, rispetto all'imposta mobiliare in materia di riscossione, non importa affatto che debba sussistere anche un criterio di accertamento diverso da quello dell'annualità, proprio dell'imposta mobiliare. Le norme emanate in deroga alle disposizioni vigenti per la riscossione dell'imposta di R.M., aventi la finalità di assicurare la riscossione della straordinaria imposta sui profitti di contingenza, rendono evidente l'intento del legislatore che, limitatamente alla riscossione di detto tributo straordinario, dovessero applicarsi norme speciali diverse da quelle generali previste per l'imposta mobiliare, mentre per quanto attiene all'accertamento dovevano applicarsi i già ricordati criteri stabiliti dal t.u. 24 agosto 1877 n. 4021, richiamato immediatamente dal r.d. 3 giugno 1943 n. 598 e mediatamente dal d.l. 27 maggio 1946 n. 436 istitutivo dell'imposta straordinaria sui profitti di speculazione.

Né, infine, ha maggior pregio il richiamo fatto dalla convenuta Amministrazione sempre a sostegno del carattere globale dell'accertamento accolto dall'impugnata sentenza, alla legge 23 dicembre 1948 n. 1451 che all'art. 2 per i profitti di contingenza ha stabilito un termine unico di prescrizione dell'azione di accertamento della Finanza fissandolo al 31 dicembre 1951. Infatti, l'unicità del periodo di prescrizione non ha altro significato che la fissazione di un termine finale agli accertamenti riguardanti il decennio preso in considerazione (1° gennaio 1939-31 dicembre 1948) ma non importa affatto che siano esclusi separati accertamenti con riferimento alle singole annualità. Da tutte le suesposte considerazioni discende, dunque, senza possibilità di dubbio, l'obbligo del separato accertamento annuale della imposta straordinaria sui profitti di contingenza.

Consegue che si deve accogliere il ricorso. — (*Omissis*).

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 19 luglio 1965, n. 1628 - *Pres.* Torrente - *Est.* Jannelli - *P.M.* Di Majo (conf.) - Consorzio Unico di Bonifica della Bassa Parmense ed altri (avv. Menoni) c. Società Immobiliare Spizzene (n.c.) e Ministero LL.PP. (avv. Stato Albisinni).

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa - Discriminazione - Criteri - Petitum sostanziale - Prospettazione della domanda - Irrilevanza.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E).

Acque pubbliche - Utenze utilizzate nel trentennio anteriore al 1884 - Titolari - Posizione giuridica.

(l. 10 agosto 1884, n. 2664, art. 1; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 2, lett. *b*).

Al fine di stabilire la competenza giurisdizionale del giudice ordinario o del giudice amministrativo occorre aver riguardo, in applicazione del criterio del petitum *sostanziale e indipendentemente dalla formulazione adottata nella domanda, alla posizione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo che l'istante intenda far valere* (1).

---

(1) Principio consolidato. Per i criteri distintivi della giurisdizione cfr: Cass., Sez. Un., 14 aprile 1964, n. 894, in questa *Rassegna*, 1964, I, 848; *id.*, 24 marzo 1964, n. 663, *ibidem*, 668; *id.*, 29 marzo 1963, n. 789, *Giust. civ.*, 1963, I, 2665; Cass., 2 febbraio 1963, n. 179, *Foro it.*, 1963, I, 1199; *id.*, 13 ottobre 1962, n. 2996, *Foro amm.*, 1963, I, 157; *id.*, 10 ottobre 1962, n. 2926, *Giust. civ.*, 1963, I, 811; Cass., Sez. Un., 28 luglio 1962, n. 2209, *ibidem*, 848; *id.*, 18 giugno 1962, n. 1530, *Giur. it.*, 1963, I, 1, 1407; Cass., 25 novembre 1961, n. 2731, *Giust. civ.*, 1962, I, 18; Cass., Sez. Un., 17 febbraio 1960, n. 259, in questa *Rassegna*, 1960, 61 e rispettivi richiami ai precedenti. Sulla concorrenza dei due criteri del *petitum* e della *causa petendi* con prevalenza però della *causa petendi*, cfr.: Cons. Stato 8 luglio 1963, n. 542, *Cons. Stato*, 1963, I, 1009; Trib. Napoli, 1° giugno 1964, *Temi nap.*, 1964, I, 400; *id.*, 18 agosto 1962, *Dir. giur.*, 1963, 62.

In dottrina, da ultimo, cfr.: KLISTCHE DE LA GRANGE, *L'oggetto della domanda ai fini della competenza giudiziaria del Consiglio di Stato*, *Giur. it.*, 1963, I, 1, 1407; JEMOLO, *Studi Betti*, 1962, V, 257; SALVIA, *Considerazioni sulla discriminazione della competenza fra autorità giudiziaria ordinaria e la giurisdizione amministrativa*, *Giur. sic.*, 1960, 473; BUSCA, *Le acque nella legislazione italiana*, 1962, 402 segg.

Il titolare di utenza riconosciuta per antico uso è portatore di un diritto soggettivo perfetto, tutelabile, in quanto tale, dinanzi all'autorità giudiziaria italiana (2).

(*Omissis*). — Né l'argomento è fondato sotto il secondo aspetto, posto che, per stabilire la competenza giurisdizionale del giudice ordinario e del giudice amministrativo, non basta che il *petitum* consista, in relazione alle espressioni meramente letterali adottate dalla parte, nella domanda di annullamento dell'atto amministrativo, ma occorre accertare il contenuto intrinseco dell'azione esperita, costituito dall'oggetto essenziale della pretesa dedotta in giudizio, e cioè se la parte istante abbia inteso far valere un diritto soggettivo ovvero un interesse legittimo. Per vero è il *petitum* sostanziale quello che conta e, poiché lo stesso si desume congiuntamente dai due elementi della domanda (*petitum*) e della natura della controversia (*causa petendi*), ne consegue che, ove un giudice ordinario sia investito della decisione di una causa, nella quale il privato, oltre a chiedere il riconoscimento e la tutela di un proprio diritto soggettivo, si faccia a domandare, come mezzo al fine, l'annullamento dell'atto amministrativo lesivo di quel diritto, deve il giudice non già dichiararsi incompetente ma limitarsi a conoscere dell'esistenza del diritto che sia stato leso dall'atto e, avuto riguardo agli effetti di questo, dichiararne la illegittimità senza annullarlo.

Orbene è pacifico che, nella specie, gli Enti ricorrenti lamentano la lesione di un diritto soggettivo per effetto della nuova concessione, l'esercizio della quale, venendo ad incidere su quel determinato quantitativo delle acque del Taro e del Ceno loro riconosciuto per antico diritto all'uso, ne farebbe diminuire la disponibilità. Né può dubitarsi, d'altra parte, dell'esistenza del presupposto, vale a dire che i titolari di utenze riconosciute per antico uso siano portatori di un diritto sog-

---

(2) Giurisprudenza costante. Cfr.: Cass., Sez. Un., 14 aprile 1964, n. 891, in questa *Rassegna*, 1964, 673, con nota redazionale; *Foro it.*, 1964, I, 1848; *Giur. it.*, 1964, I, 1, 1142; *Giust. civ.*, 1964, I, 1600; Cass., 24 febbraio 1962, n. 123, *Giur. it.*, 1963, I, 1, 538; Trib. Sup. Acque, 14 giugno 1961, n. 7, *Acque, bonif., costruz.*, 1961, 260; *id.*, 16 maggio 1961, nn. 4 e 5, *Foro amm.*, 1961, 11, 542 e 541; Cass., 15 luglio 1959, n. 2294, *Foro it.*, 1959, I, 1271; *Giust. civ.*, 1959, I, 1662; *Acque, bonif., costruz.*, 1959, 263; Trib. Sup. Acque, 16 agosto 1956, *Foro amm.*, 1956, II, 3, 35 e *Acque, bonif., costruz.*, 1956, 399; Cass., Sez. Un., 10 luglio 1956, n. 2550, *Foro amm.*, 1957, n. 1, 20, con nota di CANNADA BARTOLI, *In tema di antiche utenze; Acque, bonif., costruz.*, 1956, 598, con nota di CALANDRA; *Giust. civ.*, 1956, I, 1646; *id.*, 7 giugno 1954, n. 1837, *Foro it.*, 1955, I, 352; Trib. Sup. Acque, 11 dicembre 1953, *Acque, bonif., costruz.*, 1954, 157. *Contra*, per un diritto soggettivo condizionato, cfr. Trib. Sup. Acque, 12 aprile 1958, n. 11, *Acque, bonif., costruz.*, 1958, 392, cassata dalla citata sentenza n. 2294 del 1959 della Corte di Cassazione.

gettivo perfetto, tutelabile, come tale, avanti all'autorità giudiziaria ordinaria. Sebbene l'Amministrazione dei LL.PP. non lo contesti in questa sede, sarà sufficiente richiamare la giurisprudenza di queste Sezioni Unite (sent. n. 891 del 1964 da ultimo), secondo la quale gli antichi utenti devono ritenersi, addirittura durante il corso della procedura di riconoscimento ed anche rispetto alla Pubblica Amministrazione, titolari di un diritto soggettivo, il contenuto del quale deve intendersi non già circoscritto al solo riconoscimento dell'utenza ma attinente, altresì, al quantitativo di acqua, che, in forza di esso, i medesimi potranno continuare a derivare. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 8 giugno 1965, n. 14 - *Pres.* Stella-Richter - *Est.* Ferrati - Bussinello ed altri (avv. Tumedei) e Club Nautico Bardolino (avv. Giudiceandrea) c. Ministero LL.PP. e Ministero Finanze (avv. Stato Del Greco).

Demanio e patrimonio - Demanio - Acque pubbliche - Laghi - Confini tra bene demaniale e proprietà privata - Provvedimento prefettizio di delimitazione - Mancanza - Competenza del Tribunale delle acque - Sussiste.
(c.c., art. 950; r.d. 1° dicembre 1895, n. 726, art. 3; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 140).

Demanio e patrimonio - Demanio - Laghi pubblici - Confini.
(c.c., artt. 822, 943).

Demanio e patrimonio - Demanio - Laghi pubblici - Spiaggia - Demanialità - Esclusione.
(c.c., artt. 822, 943; r.d. 1° dicembre 1895, n. 726; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 1).

Il Tribunale delle Acque è competente ad accertare i confini tra i laghi demaniali e le proprietà private indipendentemente dall'esistenza o meno del provvedimento prefettizio di delimitazione ex *art.* 3 *del r.d.* 1° *dicembre* 1895, *n.* 726 (1).

---

(1) **In tema di delimitazione dei laghi demaniali e delle spiagge.**

Principio già affermato dalla sentenza impugnata (Trib. Acque Venezia, 26 agosto 1963, *Foro it.*, 1963, I, 2215 con richiami). Conf.: Trib. Acque Milano, 30 gennaio 1962, *Foro pad.*, 1964, I, 762, con diligente nota di NONNIS, *Dei laghi e dei criteri per la delimitazione della spiaggia lacuale*; Trib. Acque Torino, 12 gennaio 1960, *Giust. civ.*, 1960, I, 624 e *Acque, bonif., costruz.*, 1960, 64, con richiami peraltro imprecisi; Cass., Sez. Un., 17 ottobre 1959, n. 2920 (con riguardo all'analoga ipotesi di cui all'art. 94 del r.d. 25 luglio 1904, n. 523, che ha sostituito l'art. 166 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F), *Acque, bonif., costruz.*, 1959, 458, con nota di VARRIALE; *id.*, Sez. Un., 25 giugno 1943, n. 1598, *Foro it.*, Mass., 1943,

Il confine dei laghi coincide con il livello raggiunto dalle acque nelle piene ordinarie (2).

Il demanio lacuale non comprende le spiagge (3).

(*Omissis*). — Non bisogna infatti dimenticare che la controversia è insorta perché l'Amministrazione ha voluto dare esecuzione ad un proprio provvedimento di delimitazione della proprietà demaniale ed è perfettamente inutile soffermarsi ad esaminare se l'esecuzione di quel decreto sia avvenuta secondo la procedura all'uopo stabilita dalla legge e con il rispetto di tutte le formalità dettate a garanzia dei privati. In particolare non ha nessuna importanza che nella specie non sia intervenuto il provvedimento prefettizio previsto dall'art. 3 del regolamento

---

394. *Contra*: Trib. Acque Torino, 5 aprile 1955, *Giur. it.*, 1955, I, 2, 504, resa nella stessa vertenza decisa poi con la sentenza 12 gennaio 1960 dallo stesso Tribunale, sopra citata.

Il principio, che la decisione in rassegna si limita a richiamare nei termini di cui alla citata sentenza n. 2920 del 1959 delle Sezioni Unite (sottolineando cioè la funzione esclusivamente amministrativa esplicata dal Prefetto nella delimitazione dei confini demaniali), è motivato, in altre decisioni, con richiamo all'art. 950 c.c. e sulla necessità di coordinare gli artt. 3 del r.d. 1° dicembre 1895, n. 726 e 94 del r.d. 25 luglio 1904, n. 523 con la disposizione di cui all'art. 140, lett. *b*) del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775.

Per la delimitazione della spiaggia del mare cf., invece, artt. 28 e 32 del codice della navigazione e art. 58 del d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, nel testo modificato con d.lg. 13 luglio 1954, n. 747; in argomento, con riguardo alla competenza dell'autorità amministrativa nella determinazione dei limiti della spiaggia, cf. Cass., 5 agosto 1949, n. 2231, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1949, 3°, 1022 e, in motivazione, *Foro it.*, 1950, I, 290, con nota di GAETA; Trib. Acque Cagliari, 6 agosto 1952, *Acque, bonif., costruz.*, 1953, 467.

(2) Conf.: Trib. Acque Milano, 21 gennaio 1964, *Foro pad.*, 1964, I, 761, con nota di NONNIS, *citata* (relativa, come quella in rassegna, al lago di Garda); App. Roma, 15 maggio 1959, *Foro it.*, Rep., 1960, 25, n. 38 (che ammette tuttavia altri mezzi di indagine).

(3) La decisione con la quale il Tribunale Superiore ha riformato, sul punto, la sentenza impugnata, è suscettibile di critica e di discutibile efficacia risolutiva sono le argomentazioni addotte a sostegno. Al fine di escludere la demanialità delle spiaggie dei laghi pubblici non è infatti suffifficiente il difetto, nell'art. 822 c.c., di una esplicita previsione (sotto il vigore del codice civile del 1865 i laghi non erano compresi fra i beni demaniali elencati all'art. 476, ma ciò non aveva impedito l'affermazione della loro demanialità); né, allo stesso fine, sembrano determinanti le argomentazioni che il Tribunale Superiore ritiene di dover desumere dalla disposizione dell'art. 2 del r.d. 1° dicembre 1895, n. 726 (da intendere, specie con riguardo alla rubrica del successivo art. 3, come relativo alle controversie sui limiti della zona demaniale) e dall'art. 1, considerato che l'« uso pubblico » costituisce appunto uno degli aspetti in cui si esplica la funzione della demanialità (GAETA, *Nuovissimo digesto italiano*, IX, 920; QUERCI, *Enciclopedia del diritto*, XII, 97; SANDULLI, *ivi*, V, 286). Anzi, è proprio dal complesso delle disposizioni del r.d. 1° dicembre 1895, n. 726 che si desume il carattere demaniale delle spiaggie dei laghi pubblici, neces-

1° dicembre 1895, n. 726. La funzione che il Prefetto esercita ai sensi di quella norma (al pari di quella prevista dall'art. 94 t.u. sulle opere idrauliche 25 luglio 1904, n. 523) è puramente di polizia idraulica, attinente al buon regime delle acque, con effetti permissivi o proibitivi riguardo ad opere da eseguire da privati nelle zone di appartenenza dell'alveo: si tratta di una competenza strettamente amministrativa, estranea alla funzione giurisdizionale intesa a dirimere conflitti inerenti a diritti soggettivi, dal che discende che il decreto prefettizio di delimitazione ha efficacia puramente dichiarativa della demanialità del terreno. Ciò importa che, esista o meno quel decreto, resta ferma la competenza del giudice ordinario specializzato a stabilire il limite tra la proprietà demaniale e la proprietà privata quando al riguardo insorgano contestazioni (Cass., sent. 17 ottobre 1959, n. 2920).

Nella specie quindi, poiché i privati sono insorti contestando la natura demaniale degli appezzamenti tutt'ora in loro possesso ed hanno proposto una vera e propria azione di accertamento — accertamento negativo della demanialità che si risolve in accertamento positivo della proprietà privata — il giudice è tenuto a pronunciare su di essa.

Questo implica la necessità di individuare i confini del lago: trattasi di un lago, quello di Garda, che è indiscutibilmente pubblico e come tale appartenente al Demanio dello Stato e pertanto i confini del medesimo segnano necessariamente il limite della zona demaniale.

È demaniale, infatti, non solo l'acqua del lago, ma anche l'invaso che la contiene, vale a dire l'alveo: al riguardo non sussistono dubbi.

---

sariamente presupposto nella disciplina « *per la vigilanza e per le concessioni delle spiagge dei laghi pubblici e delle relative pertinenze* »; una diversa soluzione, infatti, non potrebbe conciliarsi con le disposizioni dettate al capo II (relativo all'uso ed alle modalità di concessione delle spiagge lacuali) e, in particolare, con l'art. 34 (« la concessione si intende fatta nei limiti dei diritti che competono *al pubblico demanio* ») e con l'art. 4 che, nel disciplinare il passaggio di tratti di spiaggia nella categoria dei beni patrimoniali dello Stato (quando si « riconosca che un tratto di spiaggia *non è più necessario all'uso pubblico* »), presuppone necessariamente la demanialità della spiaggia lacuale.

La soluzione positiva del problema sulla demanialità delle spiagge dei laghi pubblici trova conforto, inoltre, nell'esclusione del diritto di accessione, stabilito dall'art. 943 c.c. (richiamato nella sentenza in rassegna col solo fine di utilizzarne i criteri per la determinazione dei confini naturali del lago), nella necessità di permessi, licenze o concessioni per l'utilizzazione delle spiagge lacuali (artt. 6, seconda comma, e 27 r.d. 1° dicembre 1895, n. 726; art. 97, lett. *n*) r.d. 25 luglio 1904, n. 523) e nella mancata imposizione di servitù, oneri ed obblighi che, se le spiagge dei laghi pubblici fossero suscettibili di proprietà privata, sarebbero certamente previsti, così come sono previsti per i corsi d'acqua (artt. 77 e 79 cod. nav.; art. 52 r.d. 11 luglio 1913, n. 959; art. 12 r.d. 25 luglio 1904, n. 523; art. 226 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265), per le strade (artt. 1, 3-6 e 11-19 r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740), per le ferrovie (artt. 208, 211 e 234-241 l. 30 marzo 1865, n. 2248, all. F; artt. 5 e 65-77 r.d. 9 maggio 1912, n. 1447), per le opere militari (l. 20 dicembre

Ora per stabilire cosa si debba intendere per alveo del lago ritiene il Tribunale Superiore che si possa utilmente far capo alla norma dell'art. 943 c.c., a mente della quale il terreno che l'acqua copre quando essa è all'altezza dello sbocco del lago o dello stagno appartiene al proprietario del lago o dello stagno, ancorché il volume dell'acqua venga a scemare, mentre il proprietario non acquista alcun diritto sopra la terra lungo la riva che l'acqua ricopre nei casi di piena straordinaria.

È vero che detta norma è diretta principalmente ad escludere la possibilità che i movimenti dell'acqua lacuale importino accessione a danno o a favore del proprietario del lago, ma appunto per questo dalla norma medesima si evince qual'è secondo il legislatore l'estensione del lago e correlativamente il limite entro il quale va contenuta la proprietà del medesimo, sia essa di un privato (l'esistenza di laghi privati è pacificamente ammessa nella vigente legislazione), sia essa dello Stato.

Quel limite si identifica dunque con il livello naturale del lago e cioè con quel livello che il lago raggiunge nelle sue piene ordinarie all'altezza dello sbocco: tutto quanto risulta al disotto di quel livello costituisce alveo del lago e segue il regime giuridico del lago stesso.

(*Omissis*). — In ordine alla questione della demanialità delle spiagge lacuali è sufficiente rilevare che manca una esplicita previsione legislativa in materia e che l'art. 822 c.c., mentre include espressamente nel demanio pubblico la spiaggia del mare, tace circa la spiaggia dei laghi

---

1932, n. 1849; r.d. 4 maggio 1936, n. 1388) e, in genere, per ogni categoria di beni demaniali: argomentazioni (alle quali, come per le precedenti, la decisione in rassegna non ha riguardo) che hanno appunto determinato la dottrina a sostenere la demanialità delle spiagge dei laghi pubblici, in base a criteri analoghi a quelli che reggono la demanialità della spiaggia del mare (SANDULLI, *op. cit.*, 282; CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, ristampa 1960, 466, PESCATORE, *Commentario al codice civile*, U.T.E.T., III, I, 96 e 509; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV, 1958, 80; MICCOLI, *Le acque pubbliche*, 1958, 47; *contra*, ma solo implicitamente, BUSCA, *Le acque nella legislazione italiana*, 1962, 180).

Ulteriore rilievo alla decisione in rassegna, quantomeno sotto il profilo della contraddittorietà delle soluzioni prospettate, sembra doversi fare, infine, in ordine alla rilevanza attribuita, ai fini in esame, alle esigenze di pubblica utilità. Il Tribunale Superiore, infatti, ricordando un orientamento che ha il suo immediato precedente nella citata sentenza 26 gennaio 1964 del Tribunale delle acque di Milano, osserva che il demanio lacuale non può estendersi anche alla spiaggia, « tanto più che le esigenze di pubblica utilità, cui dovrebbero sopperire le spiagge lacuali, possono essere appagate nello spazio delimitato dalle piene ordinarie *e possono essere soddisfatte*, caso per caso, *con idonei provvedimenti espropriativi* »; subito dopo, però, con un'affermazione evidentemente incompatibile con la prima, conclude nel ritenere « che non tutti i terreni posti a margine delle acque lacuali sono demaniali, ma occorre che a quel requisito obbiettivo se ne aggiunga un altro, *l'idoneità di quel tratto di terreno a soddisfare un'esigenza pubblica* », in tal senso

e pone questi agli effetti della demanialità sul medesimo piano dei fiumi, dei torrenti o delle altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia: se ne è quindi dedotto che il demanio lacuale non possa estendersi anche alla spiaggia, tanto più che le esigenze di pubblica utilità, cui dovrebbero sopperire le spiagge lacuali, possono essere appagate nello spazio delimitato dalle piene ordinarie e possono essere soddisfatte, caso per caso, con idonei provvedimenti espropriativi.

Del resto quando nel regolamento 1° dicembre 1865 si parla a più riprese di spiagge dei laghi « in uso pubblico » (art. 1) e si parla di controversie « sulla proprietà delle spiagge » (art. 2) si viene implicitamente ad ammettere la possibilità che, pur essendo il lago pubblico, la spiaggia sia privata; si viene, in altri termini, a riconoscere che non tutti i terreni posti a margine delle acque lacuali sono demaniali, ma occorre che a quel requisito obbiettivo se ne aggiunga un altro, l'idoneità di quel tratto di terreno a soddisfare un'esigenza pubblica.

È questo in sostanza il principio che si ricava dalle sentenze della Corte di Cassazione richiamate dagli appellanti: anzi, nella sentenza 16 aprile 1942 n. 992 risulta espressamente affermata, da un lato, la natura privata delle sponde e rive dei laghi pubblici, salvo per i porti, gli scali lacuali e gli accessi, e, dall'altro, la soggezione ad uso pubblico delle spiagge dei medesimi laghi, intese queste come il terreno lasciato scoperto dalle acque. — (*Omissis*).

---

richiamando la sentenza 18 marzo 1948, n. 433 della Corte di Cassazione (*Riv. amm.*, 1948, 216) che invece, e proprio in base al r.d. 1° dicembre 1895, n. 726, riconobbe espressamente carattere demaniale alle spiagge dei laghi pubblici: rimane cioè dubbio se, ad avviso del Tribunale Superiore, l'idoneità della spiaggia a soddisfare un'esigenza pubblica costituisca requisito costitutivo della demanialità o semplice presupposto di fatto per un provvedimento di espropriazione.

In argomento cfr., inoltre, Trib. Acque Torino, 14 luglio 1962, *Foro pad.*, 1962, I, 1222, con nota di Busca, *In tema di usucapione di spiaggia lacuale* (nelle quali l'autore precisa, opportunamente, che in tanto può aversi acquisto per usucapione in quanto la zona *non costituisca più spiaggia* in senso proprio); per l'esclusione della demanialità, invece, cfr. Cass., Sez. Un., 16 aprile 1942, n. 922, *Mon. Trib.*, 1942, 290 e, in motivazione, *Giur. it.*, 1942, I, 1, 312.

Sulla differenza tra *lido* e *spiaggia*, messa in rilievo anche nella sentenza in rassegna, cfr.: Gaeta, *op. cit.*, 921, con critica alla tesi del Vassalli.

In tema di concessioni amministrative, con decisioni che sembrano presupporre, almeno implicitamente, la demanialità delle spiagge dei laghi pubblici, cfr.: Cass., Sez. Un., 28 ottobre 1961, n. 2481, *Foro it.*, 1962, I, 271; Cons. Stato, II, 14 ottobre 1960, n. 1024, *Cons. Stato*, 1961, I, 1524; Trib. Sup. Acque, 27 marzo 1958, *Acque, bonif., costruz.*, 1958, 390; Cons. Stato, II, 19 febbraio 1958, n. 127, *Cons. Stato*, 1958, I, 367.

Sulla demanialità dei *laghi*, cfr., da ultimo, Cass., Sez. Un., 20 giugno 1958, n. 2141, *Giur. it.*, 1958, I, 2, 1125 con nota di Busca.

A. MARZANO

LODO ARBITRALE, 17 febbraio 1965, n. 8 (Roma) - *Pres.* Figliolia - Impresa Trischitta (avv. Lilla) c. Istituto Autonomo Case Popolari di Messina (avv. Brancati) e Ministero LL.PP. (avv. Stato Azzariti).

Appalto - Appalto pubblico - Contratto - Rescissione per mancata approvazione nei termini - Competenza arbitrale - Sussiste. (d.m. 28 maggio 1895, artt. 13 e 42).

Il Collegio arbitrale è competente a giudicare anche nel caso che il contratto di appalto non sia stato approvato, sia per il principio dell'autonomia della clausola compromissoria rispetto al contratto, e sia perché con l'avvenuta aggiudicazione, si perfeziona il vincolo contrattuale tra le parti (1).

(*Omissis*). — Va, anzitutto, esaminata la fondatezza o meno dell'eccepita inammissibilità dell'istanza di arbitrato avanzata dall'Avvocatura nella prima memoria del 14 dicembre 1964 e ribadita nella comparsa di replica dell'11 gennaio 1965, sotto il profilo che, essendosi il contratto di appalto 28 giugno 1960 sciolto su richiesta dell'impresa, fondata sull'art. 13 del capitolato generale, prima ancora che fosse intervenuta l'approvazione del medesimo da parte del competente Ministero dei Lavori Pubblici, il vincolo contrattuale non si era perfezionato. Conseguirebbe da ciò, secondo il dedotto assunto difensivo, che sulla clausola compromissoria prevista in contratto non si sarebbe mai formato un valido incontro delle volontà delle parti contraenti, venendo così a mancare il presupposto giustificativo delle speciale competenza arbitrale.

Questa tesi è contrastata dal difensore dell'impresa in base al prin-

---

(1) La massima non può essere condivisa. L'argomentazione relativa all'autonomia della clausola compromissoria, rispetto al contratto nel quale è espressa, non è pertinente. Essa ha valore per l'ipotesi in cui il contratto risulti parzialmente invalido, ma non ha significato quando — come nella specie — è in discussione la stessa esistenza del contratto. La seconda argomentazione trascura in primo luogo i termini di fatto della controversia, e cioè che lo stesso appaltatore invocava la mancata approvazione del contratto nei termini di legge, per sostenere il proprio diritto alla rescissione. Inoltre, confonde le conseguenze derivanti dall'aggiudicazione, in base alla quale mentre il vincolo giuridico è perfetto ed efficace nei riguardi del privato, non è efficace nei confronti dell'Amministrazione fin quando non intervenga l'approvazione.

Anche a ritenere l'approvazione atto amministrativo autonomo, condizionante la sola efficacia del contratto (CIANFLONE, *L'appalto di oo.pp.*, 1964, 294), è evidente che quando manchi, il negozio non è idoneo a regolare i rapporti tra i contraenti, proprio in difetto della *condicio iuris* alla quale l'ordinamento giuridico ricollega il completamento della fattispecie, per la produzione delle conseguenze giuridiche proprie del negozio.

Sui limiti della competenza arbitrale e connesse questioni, cfr. *retro*, 402.

cipio dell'autonomia della clasuola compromissoria — da considerare come negozio giuridico a sé stante — nei confronti del contratto che la contenga.

Il Collegio, premesso che l'eccezione relativa al difetto di competenza arbitrale è stata proposta, in maniera formale, in un momento successivo alla sua costituzione si ritiene legittimamente investito dall'esame della medesima. In proposito osserva che tra i principi fondamentali, che valgono per tutti i contratti in cui una delle parti sia la Pubblica Amministrazione, vi è quello secondo cui l'aggiudicazione definitiva, che segua all'esperimento di una licitazione privata, equivale, a ogni effetto legale, al contratto. L'aggiudicazione, infatti, non è un atto preparatorio, ma l'atto conclusivo di tutto il procedimento contrattuale per cui, quando essa è definitiva, ha il valore giuridico del contratto, non occorrendo ulteriori formalità dirette ad accertare gli elementi essenziali del negozio. Ciò si verifica anche nell'ipotesi in cui sia prevista una successiva stipulazione formale del contratto, la quale non altro rappresenta che un'attività ulteriore che nulla aggiunge all'esistenza e alla perfezione del vincolo contrattuale in conformità dell'art. 16 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (in questo senso, vedi: Cass., Sez. I, 9 ottobre 1956, Caruso c. Ferrovie dello Stato). Così pure, l'approvazione del contratto da parte dell'Amministrazione, che segue dopo la redazione formale della convenzione, non attiene alla formazione e all'esistenza giuridica dell'atto, ma ne costituisce solamente un requisito di esecutività. Nella fattispecie, pertanto, con l'aggiudicazione definitiva verificatasi il 19 agosto 1959, il contratto acquistò giuridica esistenza a tutti gli effetti.

L'infondatezza della proposta eccezionale appare, quindi, manifesta per l'inconsistenza del presupposto sul mancato incontro delle volontà e ciò indipendentemente dall'ulteriore esatta argomentazione dedotta dall'impresa istante, cui sopra si è fatto cenno, circa la piena autonomia negoziale della clausola compromissoria nei confronti del contratto in cui la stessa sia ricompresa. — (*Omissis*).

LODO ARBITRALE, 17 febbraio 1965, n. 3 (Roma) - *Pres.* Cesareo - Soc. S.B.A.R.E.C. (avv. Palandri) c. Ministero Difesa-Esercito (avv. Stato Lancia).

Arbitrato - Notifica della domanda arbitrale direttamente all'Amministrazione - Validità.

(l. 25 marzo 1958, n. 260, art. 1).

Opere pubbliche - Appalto di opere pubbliche - Facoltà di riduzione del quinto - Condizioni.

(r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 11; l. 20 marzo 1865, n. 2248, art. 344).

La domanda arbitrale non costituisce l'atto istitutivo del relativo giudizio. Pertanto essa è validamente notificata all'Amministrazione, invece che all'Avvocatura dello Stato (1).

La facoltà dell'Amministrazione di ridurre di un quinto l'importo dell'appalto, va interpretata nel quadro dei principi generali che regolano i contratti, tra i quali quelli di cui all'art. 1375 *c.c., che fa obbligo alle parti di tenere una condotta ispirata a buona fede, in modo da evitare reciproci inutili danni* (2).

(*Omissis*). — Del pari infondata, pur nella sua indubbia serietà, è l'eccezione — anche essa dedotta dalla difesa della A.M. nella sua prima memoria — di nullità della domanda di arbitrato per essere stata la stessa notificata alla A.M. direttamente e non tramite l'Avvocatura Generale dello Stato, in violazione del disposto dell'art. 1 della legge 25 marzo 1958 n. 260, perché se è vero che per la norma su menzionata tutti gli atti istitutivi di giudizi dinanzi alla giurisdizione ordinaria, amministrativa e speciale, nonché dinanzi ad arbitri, devono essere notificati presso l'Avvocatura dello Stato a pena di nullità, è anche vero che, ai fini della norma su riportata, per atto istitutivo di un giudizio, ivi compreso il giudizio arbitrale, non può che intendersi quello e

---

(1) **Sugli effetti giuridici e sulla notifica della domanda arbitrale.**

A. - L'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260, prescrive che debbono essere notificati presso l'Avvocatura dello Stato a pena di nullità da rilevarsi d'ufficio, gli « atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi agli arbitri ». La Cassazione (in questa *Rassegna*, 1964, 973) ha già confermato l'inderogabilità della norma, evidentemente preordinata a disciplinare in modo unitario le notifiche degli atti giudiziali riguardanti le amministrazioni statali, qualunque sia la controversia che le interessi o il giudice che debba occuparsene.

Il lodo in rassegna non contrasta il principio, ma vi apporta una sostanziale limitazione, attraverso la duplice proposizione del non esistere processo quando manchi il giudice che deve occuparsene, e dell'esservi un giudice arbitrale solo a seguito dell'accettazione del mandato conferito dalle parti. Poiché la *domanda arbitrale*, e cioè l'atto con il quale gli appaltatori dichiarano di voler deferire agli arbitri le contestazioni con le amministrazioni appaltanti, è anteriore a tale momento, la normativa ricordata non sarebbe applicabile.

B. - L'assunto non ha il minimo fondamento, ed è subito opportuno precisare che della giurisprudenza indicata a presunto conforto, la sentenza 29 luglio 1963, n. 2127 della Cassazione, non riguardava « analoga fattispecie », essendo stata resa in arbitrato privato, e perciò facoltativo.

Quanto ai lodi, quelli del 12 marzo 1958 e del 28 luglio 1960, avevano ritenuta sanata la nullità della domanda arbitrale, per l'intervenuta costituzione della Amministrazione; e quelli del 6 luglio 1929 e 9 gennaio 1930, avevano considerate valide domande notificate ad organo non legittimato passivamente (prefetto, invece

quello soltanto che, sotto il profilo processuale, dà inizio al processo, inteso questo in senso tecnico.

Solo in relazione ad un processo tecnicamente considerato e ad un atto ad esso relativo può, infatti, parlarsi di nullità e per di più di nullità assoluta ed insanabile.

Ora il concetto di processo è intimamente legato a quello di giudice e non può prescindere da esso, perché il processo altro non è se non l'attività delle parti dinanzi ad un giudice e l'attività direzionale e decisoria di quest'ultimo diretta a rendere giustizia alle parti.

Ne consegue che non può esservi processo senza giudice.

E, poiché nel giudizio arbitrale, è l'accettazione da parte degli arbitri che investe costoro della facoltà di decidere la controversia sottoposta al loro giudizio e che dà quindi il via a tutta la loro attività processuale e giurisdizionale, è di tutta evidenza che, precedentemente a tale accettazione, non esistendo ancora l'organo giudicante, non è possibile parlare di instaurazione del rapporto processuale.

In tale senso si è di recente pronunziata anche la Suprema Corte di Cassazione, esplicitamente negando, in analoga fattispecie, che il momento iniziale del giudizio arbitrale possa farsi coincidere con la notifica della domanda di arbitrato o con quella dell'atto di designa-

---

del ministro dei lavori pubblici): quindi, a prescindere dalla loro inesattezza, si trattava di decisioni non conferenti.

C. - Dalle due proposizioni accennate, attraverso le quali si articola la motivazione del lodo, l'unica da prendere in considerazione e discutere, è la seconda. La prima ripete un principio processuale in via di massima esatto, ma ovviamente condizionato dalla peculiare struttura dell'arbitrato pubblico.

Ciò posto, il primo appunto da muoversi al lodo, è di non aver colta la sostanziale distinzione tra arbitrato rituale tipico (detto anche libero o facoltativo), ed arbitrato obbligatorio (detto anche forzato o necessario). Dottrina e giurisprudenza (Biamonti, *Enciclopedia dir.*, 1958, II, 930; Vecchione, *L'arbitrato*, 1953, 215) sono, invece, concordi nel giudicare quest'ultimo come istituto distinto, perché originato non da un negozio giuridico di diritto privato, ma da un provvedimento di imperio. Il legislatore, in alcuni casi, impone che determinate controversie siano sottoposte a giudizio di collegi arbitrali, che devono essere costituiti ed agire secondo norme fissate coattivamente. Di qui il carattere tipicamente pubblicistico riconosciuto all'istituto, appunto perché previsto dalla superiore volontà del legislatore, e non da quella delle parti. Ed anzi a questo proposito, è opportuno ricordare che proprio perché tali collegi hanno fonte nella legge, viva è stata la disputa per identificarne, di volta in volta, l'esatta natura giuridica, validamente sostenendosi — in base alle accennate peculiarità — la possibilità che fossero vere e proprie giurisdizioni speciali (Vecchione, *op. cit.*, 225).

Immediata conseguenza di quanto si è detto, nell'arbitrato obbligatorio è il carattere *permanente* dell'organo giudicante; che, nel momento in cui insorge la controversia, già esiste per previsione legislativa, e del quale sono pure precisati i membri, attraverso l'indicazione delle qualifiche e del procedimento necessari per la loro individuazione. Membri che, per di più, fanno parte del collegio non in

zione degli arbitri (Cass. Civ., Sez. I, 29 luglio 1963, n. 2127, *Mass. Giust. civ.*, 1963, 997).

Non valendo a costituire il rapporto processuale, la istanza con la quale una delle parti manifesta la propria volontà che sia costituito il Collegio Arbitrale non ha ovviamente carattere processuale e non è soggetta, quanto alla notifica, al disposto di cui all'art. 1, della legge 25 marzo 1958, n. 260 (v. in tal senso lodo 6 luglio 1929, Impresa Lombardiani c. Ministero LL.PP. e Azienda Autonoma Statale della Strada, *Giur. oo.pp.*, 1930, I, 132; lodo 9 gennaio 1930, Impresa Del Vigo c. Ministero LL.PP., *Giur. oo.pp.*, 1930, 97; lodo 22 marzo 1958. Impresa Edilizia Moscatelli c. Amministrazione dei LL.PP., in Serri Barile, *Giur. arb.*, Mass., 465, X; e, da ultimo, lodo 28 luglio 1960, Fallimento De Porcellinis c. Ministero Difesa-Esercito, *Giust. civ.*, Rep., 1961, voce *Compr. e arbitr.*, tomo I, 620, n. 108).

L'eccezione di nullità della domanda di arbitrato alla luce della giurisprudenza deve essere quindi respinta siccome infondata.

(*Omissis*). — Nel merito, con i quesiti proposti, che comprendano sostanzialmente una sola censura, non contesta la S.B.A.R.E.C. la facoltà della p.a. di aumentare o di ridurre di un quinto i contratti in esame,

---

forza di impegno liberamente assunto, ma per dovere d'ufficio, connesso alla loro posizione di magistrato o di pubblico funzionario (in questa *Rassegna*, 1964, 51).

D. - Va aggiunto, che il lodo non solo non indica quale dovesse essere — in via generale, o almeno nella specie — l'atto introduttivo del giudizio (come, per completezza, risultava doveroso), ma trascura di prendere in esame chiare disposizioni dei capitolati generali, che identificano l'atto suddetto proprio nella domanda arbitrale.

Secondo il sistema delineato nel capitolato generale 28 maggio 1895 sui lavori pubblici, dopo la conclusione della fase amministrativa di cui agli artt. 22, 23, 100 e 109 del regolamento 25 maggio 1895, n. 350, l'appaltatore era tenuto, nel termine perentorio di trenta giorni, a « notificare la domanda per l'arbitrato » con specifica precisazione delle controversie a delle questioni su cui era chiesto il giudizio degli arbitri (artt. 45 e 46 cit., cap. gen.). L'Amministrazione, nei trenta giorni successivi, poteva notificare, in risposta, eventuali deduzioni « circa la posizione e la formula delle questioni sui cui gli arbitri sono chiamati a decidere ». In seguito, su istanza di entrambe le parti, o di quella più diligente, aveva luogo la presentazione della domanda di nomina degli arbitri; e dopo l'insediamento del collegio, la « trasmissione... al Collegio medesimo, dei documenti e delle memorie » (artt. 47 e 48).

Il sistema è sostanzialmente riprodotto negli artt. 54-57 del r.d. 17 marzo 1932, n. 366 per i lavori del genio militare, e negli artt. 41-44 del capitolato generale 9 aprile 1909 per le opere ferroviarie. Ed agevolmente se ne desume, che proprio la domanda arbitrale, intesa come l'atto con il quale l'impresa contesta il provvedimento di definizione della fase amministrativa, segnava l'inizio del relativo procedimento, non potendosi altrimenti giustificare la perentorietà del termine per la

ma contesta che di tale facoltà essa abbia fatto opportuno e tempestivo uso, in concreto, sul rilievo che, il provvedimento di riduzione fu dalla stessa adottato per entrambi i contratti quando i contratti medesimi erano ormai stati eseguiti per metà, e i materiali, afferenti al quinto ridotto, erano già stati, per obbligo contrattuale, acquistati dalla impresa assuntrice ed anche versati alla A.M. per il prescritto collaudo.

La censura è fondata.

Se è vero che la facoltà della p.a. di variare, in più o in meno di un quinto, l'importo contrattuale discende dall'art. 11 del r.d. 18 novembre 1923 n. 2440 e nella specie anche da apposita clausola convenzionale (art. 18 del capitolato generale), è altresì vero che si tratta pur sempre di una facoltà e non di un arbitrio, facoltà che attribuita alla p.a. nel superiore interesse dello Stato per il conseguimento di pubbliche finalità, non può, come tale, svincolare l'amministrazione stessa — né, atteso lo spirito e la lettera della norma, in concreto la svincola — dall'osservanza dei principi generali che regolano la materia dei contratti, primo fra tutti quello di cui all'art. 1375 c.c., il quale fa obbligo ai contraenti di dare corso alla esecuzione del contratto secondo buona fede, comportandosi cioè in modo tale da non recarsi reciprocamente quei danni che è possibile evitare con la normale diligenza e prudenza.

Se pure applicabile a tutti i contratti stipulati dalla p.a. e quindi anche a quelli in esame, la norma di cui all'art. 11 del menzionato

---

notifica, la formale precisazione del suo contenuto, la perentorietà del termine per le controdeduzioni dell'Amministrazione sulla « posizione e formula delle questioni da decidere ». In particolare la possibilità di *concorde* presentazione della richiesta di designazione degli arbitri, e la diretta trasmissione di documenti e memorie al Collegio, senza bisogno di ulteriore attività processuale, sono incombenti che dimostrano l'esistenza di un rapporto contenzioso già in atto, evidentemente introdotto dalla domanda arbitrale. Per questi motivi, la migliore dottrina (VECCHIONE, *op. cit.*, 318; CIANFLONE, *L'appalto di oo.pp.*, 1964, 822, e la giurisprudenza (lodo 13 dicembre 1961, *Giur. oo.pp.*, 1963, 20), non avevano esitato ad individuare nella domanda ripetuta l'inizio del giudizio arbitrale.

La conclusione è definitivamente ribadita e rafforzata dal nuovo capitolato generale 16 luglio 1962, n. 1063, che tassativamente prescrive (art. 46) l'onere della notifica della *domanda arbitrale* presso l'Avvocatura Generale dello Stato « ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 del t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, modificato dalla legge 25 marzo 1958, n. 260 »; ed esplicitamente aggiunge (articolo 47, secondo comma), che nel caso di rifiuto della competenza arbitrale, la parte attrice « ove intenda *proseguire il giudizio*, deve proporre domanda al giudice competente », entro il termine perentorio previsto nel precedente art. 46.

(2) La facoltà dell'Amministrazione di ridurre (o anche aumentare) di un quinto l'importo dell'appalto, è d'ordine generale sancito oltre che dalla legge di contabilità di Stato (art. 11, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), dall'art. 344 della legge sulle opere pubbliche del 1865. Per di più è prevista, in termini pressoché uniformi, dai

r.d. 2440 del 1923 va cioè intesa, e in organico concetto, conciliata con i principi generali del diritto e con le norme contrattuali particolari.

Libera di esercitare la facoltà di riduzione di cui alla norma citata, la p.a. nel caso in esame, attesa la peculiare tecnica contrattuale dei collaudi preliminari e definitivi e dell'anticipato approntamento a tal fine di tutte le materie prime occorrenti, doveva quindi assumere la relativa iniziativa con congrua tempestività, per evitare alla S.B.A.R.E.C. un onere superfluo, quello cioè dell'acquisto, per obbligo contrattuale, di materie prime, che si sarebbero di poi rese inutili a seguito della disposta riduzione.

Tenuta a rispettare, nel contesto del congegno contrattuale, il principio della buona fede e quello della corretta esecuzione, la p.a., nel caso in esame, non era libera infatti di esercitare indiscriminatamente la facoltà derivatale dal menzionato art. 11, ma doveva esercitare la detta facoltà in armonia con le norme contrattuali, così da evitare superflui e prevedibili danni alla S.B.A.R.E.C.

Ne consegue che, non avendo ciò fatto e non avendo dato esecuzione di buona fede ai contratti stipulati, la p.a. ha fatto un uso non corretto della facoltà di riduzione concessale dalla menzionata norma ed è quindi tenuta a risarcimento dei relativi danni (v. lodo 25 giugno 1933, Impresa Soc. E. Parrini e C. c. Ministero LL.PP., cit. *Mass. Giur. arb.*, col. 527, b, II; loro 28 aprile 1940, Impresa Ing. Giuseppe Cecchi c. Ministero LL.PP., *Giur. arb.*, Mass., col. 529, VI).

---

singoli capitolati generali delle varie amministrazioni (art. 14, cap. gen. Ministero LL.PP. del 1962; art. 19 condiz. gen. Genio mil.; art. 15 cap. gen. amm. F.S.). Non può, quindi, non suscitare profonda perplessità, che il lodo — facendo riferimento, come sembra, all'elemento formale della riproduzione della facoltà citata nel capitolato speciale — abbia applicato una disposizione (art. 1375 c.c.) dettata esclusivamente per i contratti, omettendo di considerare che, in ogni caso e quanto meno in via di principio non è consentito che taluno possa dolersi dell'uso anche arbitrario, che altri faccia di un potere attribuitogli dalla legge.

Sembra, inoltre, opportuno tener presente che la facoltà ripetuta (come quella correlativa della rescissione *ex* art. 345 legge oo.pp.), trae giustificazione dal carattere pubblico degli scopi, ai quali è costantemente rivolta l'attività amministrativa; è manifestazione dei poteri che, nonostante l'esistenza del vincolo contrattuale, spettano all'Amministrazione al fine di far sempre corrispondere l'opera appaltata alle mutevoli esigenze del pubblico interesse (Giannini A. D., *Giur. oo.pp.*, 1941, I, 346).

In relazione a tanto è corrente opinione (Cianflone, *op. cit.*, 461), che in base alla facoltà di riduzione (o di aumento) dell'importo dell'appalto, questo si deve ritenere fin dall'origine fissato, anziché nella cifra indicata in contratto, in una misura oscillante fra i quattro quinti ed i sei quinti di essa. Pertanto, a tale misura variabile, devono essere ricondotti i diritti ed i doveri reciproci delle parti: e, conseguentemente l'appaltatore ha diritto all'esecuzione dei soli quattro quinti dell'importo contrattuale, senza poter avanzare pretese di risarcimento né per il

La domanda di rimborso delle spese relative al materiale afferente il quinto ridotto, formulata dalla S.B.A.R.E.C. in sede di istanza di arbitrato e confermata nelle successive difese, deve essere perciò accolta. — (*Omissis*).

---

fatto della riduzione del quinto, né per le modalità attraverso le quali la riduzione è ordinata. Questo concetto sembra definitivamente chiarito, dall'ultima parte, del primo comma del cit. art. 14 del cap. gen. ll. pp. del 1962, secondo cui l'esercizio della facoltà più volte detta, è consentita « senza che perciò spetti indennità alcuna all'appaltatore » (nello stesso senso, cfr. u.p., art. 19 cap. gen. 1895; cit., art. 15, primo comma, cap. gen. F.S.).

G. DEL GRECO

LODO ARBITRALE 16 marzo 1965, n. 17 (Roma) - *Pres.* Severini - Impresa Binetti (avv. Giordano) c. I.S.E.S. e Ministero LL.PP. (avv. Stato Carbone Carmelo).

Appalto - Appalto pubblico - Contratto - Mancata approvazione nel termine - Conseguenze.

(d.m. 28 maggio 1895, art. 13).

Il termine di quattro mesi, previsto nell'art. 13 *del capitolato generale oo.pp.* 28 *maggio* 1895, *per l'approvazione del contratto di appalto, è comprensivo anche della registrazione del relativo decreto presso la Corte dei Conti. Qualora la registrazione non intervenga nel termine suddetto, l'appaltatore ha diritto di recedere dal contratto, pure se il provvedimento di approvazione sia stato tempestivamente adottato* (1).

(*Omissis*). — La questione fondamentale che il Collegio deve affrontare concerne l'interpretazione dell'art. 13, primo e secondo comma, del capitolato generale per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei Lavori Pubblici, approvato con d.m. 28 maggio 1895. Dispone testualmente tale norma, nei due commi predetti, che: « L'approvazione del contratto, in conformità dell'art. 110 del regolamento

---

(1) Il lodo ha ritenuto che i quattro mesi previsti dall'art. 13 dell'abrogato capitolato generale LL.PP. per l'approvazione del contratto di appalto, sono comprensivi anche della registrazione del relativo decreto. Di tal che l'eventuale recesso notificato dall'appaltatore dopo l'approvazione, ma prima della registrazione del provvedimento, sarebbe pienamente efficace.

L'assunto, che è assistito da larga e perspicua motivazione, non convince. Il nostro ordinamento, quando usa l'espressione « decreto di approvazione del contratto », si riferisce specificamente all'atto con il quale il Ministro, o l'altra autorità che ne sia autorizzata, approva il contratto, nell'esercizio della propria attività di controllo attinente al merito. Né sembra conferente il richiamo alla *ratio legis,*

sulla contabilità generale dello Stato, dovrà essere data nel termine di mesi quattro dal giorno della sua stipulazione.

In caso di ritardo oltre il predetto termine, l'appaltatore avrà diritto di ottenere lo scioglimento del contratto, ma non potrà pretendere alcun compenso, salvo soltanto il rimborso delle spese effettive sostenute per la stipulazione del contratto ».

Sostiene in proposito il Binetti che nel termine di quattro mesi deve intervenire oltre l'approvazione ministeriale, anche la registrazione alla Corte dei Conti, quando il valore del contratto, come nel caso in esame, lo richiede, in modo che nel termine stesso il contratto divenga esecutivo: in mancanza, l'appaltatore ha il diritto di recedere dal contratto, sicché, nella specie, deve riconoscersi piena validità al suo recesso ritualmente comunicato alla Pubblica Amministrazione il 15 ottobre 1962, anteriormente alla data di registrazione del decreto di approvazione 11 ottobre 1962; registrazione effettuata il 16 novembre 1962, quando cioè erano ormai abbondantemente decorsi i quattro mesi dalla stipulazione del contratto, avvenuta il 7 maggio 1962.

Eccepisce invece la convenuta Pubblica Amministrazione (Ministero per i Lavori Pubblici e l'Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale) che la previsione è limitata all'atto di approvazione ministeriale e quindi non sussisterebbe il diritto da parte del Binetti di essere sciolto dal contratto a norma del citato art. 13.

Osserva al riguardo preliminarmente il Collegio arbitrale che, mentre non risulta alcun precedente giurisprudenziale da parte della Corte Suprema di Cassazione, si sono invece occupati della questione sia il Consiglio di Stato quanto la Corte dei Conti. Quest'ultima, con la risoluzione 1° agosto 1952, n. 434 (in *Foro amministrativo*, 1953, III, 4) ha ritenuto sufficiente, pur non tacendo dubbi e riserve, che entro i quattro mesi intervenga l'approvazione da parte del Ministero.

---

individuata nella necessità di eliminare, entro un congruo periodo di tempo, la situazione di incertezza nella quale resterebbe l'appaltatore fino al momento della mentre sussiste nella sua pienezza prima del decreto di approvazione, che è di registrazione del decreto di approvazione. Infatti è evidente che tale incertezza controllo del merito della contrattazione, in seguito si attenua notevolmente, attinendo la registrazione alla sola legittimità del decreto di approvazione.

Con l'entrata in vigore del nuovo capitolato generale 16 luglio 1962, n. 1063, la questione è testualmente risolta nel senso sostenuto dall'Amministrazione. L'art. 4, dopo aver ridotto a 60 giorni il termine per l'emanazione del decreto di approvazione, aggiunge che di esso viene data « immediata comunicazione all'appaltatore, anche prima della registrazione alla Corte dei Conti » (secondo comma); e che « qualora l'approvazione *non abbia luogo nel termine di cui al secondo comma*, l'aggiudicatario può svincolarsi da ogni impegno » (quinto comma). Pertanto, la facoltà di recesso è testualmente limitata alla mancata emanazione, nel termine di legge, del solo provvedimento di approvazione del contratto.

Il Consiglio di Stato, invece, con il parere 12 giugno 1961 n. 928 e con l'altro parere 20 aprile 1953, n. 330 (in *Il Consiglio di Stato*, 1953, 1007) ha considerato necessaria, entro il detto termine, anche la registrazione del decreto da parte della Corte dei Conti: e tale orientamento ha successivamente ribadito con precise ed acute osservazioni tra l'altro, con la decisione 25 ottobre 1960, n. 1155 (in *Il Consiglio di Stato*, 1961, 1, 1032).

L'orientamento del Consiglio di Stato è condiviso unanimemente dalla dottrina che si è occupata della materia (cfr. in proposito: SEPE, *Contratto di diritto amministrativo - Contratti della Pubblica Amministrazione*, in « Enciclopedia del diritto », Giuffrè, vol. XI, pag. 1012; ROEHRSSEN, *I contratti della Pubblica Amministrazione*, Zanichelli, 1959, pag. 329 e segg.; CASTELLI AVOLIO, *Sulla natura contrattuale dell'appalto di opere pubbliche, Scritti giuridici in onore di S. Romano*, Padova).

Tale secondo indirizzo ritiene il Collegio arbitrale sia assolutamente da preferire e vada quindi seguito.

Al riguardo occorre prendere le mosse da un principio, ormai comunemente accolto in giurisprudenza e dalla dottrina, principio che trovasi perspicuamente chiarito nella sentenza 15 novembre 1960, n. 9042 della Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite.

Non è dubbio — ha rilevato il Supremo Collegio — che la registrazione costituisca una *condicio juris* dell'efficacia pratica del contratto dal momento che l'eseguibilità di quest'ultimo è evidentemente impedita dal rifiuto del visto da parte della Corte dei Conti, onde essa viene *sostanzialmente a porsi, ad ogni effetto, sullo stesso piano dell'approvazione*, almeno secondo quell'interpretazione dottrinale, condivisa dalla pressoché costante giurisprudenza, per la quale l'approvazione non è elemento di perfezione del contratto, quale parte integrativa e decisiva della volontà di uno dei contraenti, ma soltanto *condicio juris* dell'efficacia del medesimo. D'altra parte, il visto della Corte dei Conti, se pur formalmente distinto del decreto di approvazione per il quale è prescritto, *viene sostanzialmente ad integrare il medesimo nel senso*, corrispondente alla già rilevata natura, che gli attribuisce ad ogni effetto, compreso evidentemente quello per il quale il decreto conclude il procedimento nei riguardi dell'Amministrazione, e viene, di conseguenza, a vincolarla, un'efficacia che precedentemente esso non aveva perché condizionata per l'appunto alla registrazione e in particolare alla circostanza saliente che la registrazione può essere eventualmente negata per un motivo di illegittimità direttamente inerente alla regolarità formale del decreto stesso.

Dal che deriva che fino a quando la registrazione alla Corte dei Conti non intervenga, non può sostenersi che la Pubblica Amministra-

zione debba considerarsi vincolata dal contratto e sia tenuta ad eseguirlo.

Stabilito così quali siano la natura e la funzione della registrazione da parte della Corte dei Conti e chiarito conseguentemente come essa condizioni, quale elemento integrante l'approvazione, l'efficacia del contratto nei confronti della Pubblica Amministrazione e la sua esecuzione, devesi necessariamente dedurre, per imprescindibili ragioni logiche, che, ogni qualvolta una disposizione di legge (in senso materiale) si riferisca all'approvazione per farne conseguire l'insorgenza del vincolo e la esecutività del contratto comprende ineluttabilmente anche la registrazione del provvedimento di approvazione: quest'ultimo, invero, è inidoneo a produrre tali effetti, i quali si ricollegano indissolubilmente alla registrazione, sicché la registrazione medesima, anche se la terminologia usata dal legislatore non sia proprio corretta, rientra nella previsione della norma giuridica.

Il caso tipico, e nel contempo decisivo, è fornito dall'art. 19 della legge 18 novembre 1923, n. 2440, contenente norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. Dispone infatti detta norma: « Gli atti di aggiudicazione definitiva ed i contratti, anche se stipulati per corrispondenza ai sensi del precedente art. 17 non sono obbligatori per l'amministrazione finché non sono approvati dal ministro o dall'ufficiale all'uopo delegato e non sono eseguibili che dopo l'approvazione.

(*Omissis*).

I decreti di approvazione dei contratti di importo eccedente le L. 20.000 (successivamente aumentate) sono sottoposti alla registrazione della Corte dei Conti ».

Nonostante che la formula legislativa possa risultare criticabile sotto un profilo rigorosamente tecnico-giuridico, non pare dubbio che soltanto ad un esame superficiale e approssimativo, che non tenga conto della disciplina dell'efficacia dei contratti della Pubblica Amministrazione, possa apparire che la stessa Pubblica Amministrazione resti vincolata con la mera approvazione e il contratto a seguito di questa diventi eseguibile: mentre è pacifico e inoppugnabile che il vincolo diventi efficace o il contratto sia eseguibile soltanto se sia intervenuta la registrazione, la quale viene in sostanza ad integrare il provvedimento di approvazione e ne fa quindi scaturire gli effetti predetti. Peraltro è da aggiungere che anche la formula adottata dal legislatore potrebbe essere accettabile, sul rilievo peraltro imposto dai principi generali, secondo cui l'accenno generale contenuto nel primo comma concerne soltanto i contratti per cui non è richiesta la registrazione, i quali diventano vincolanti ed eseguibili appena ottenuta l'approvazione; per gli altri invece, rispetto ai quali la registrazione alla Corte dei Conti è prescritta, la disciplina dell'obbligatorietà e della esegui-

bilità sorge dal combinato disposto del primo e terzo comma della norma riportata, dato che esse possono scaturire soltanto da un'approvazione integrata dalla registrazione.

Né regge l'obiezione, peraltro acutamente sostenuta dal patrocinio del Ministero dei Lavori Pubblici e dell'Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale, secondo cui, così ragionando, si sarebbe costretti a considerare l'approvazione propriamente detta e la registrazione come un atto complesso, mentre i due atti conservano la loro autonomia. Senza infatti approfondire l'indagine sulla nozione di atto complesso, variamente inteso nell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, risulta sufficiente e decisivo rilevare che la ricordata figura giuridica attiene alla struttura dell'atto giuridico, non già alla sua funzione, che è quella che invece viene in discussione ai fini qui considerati; rispetto alla funzione, invero, si hanno innumeri casi nel nostro ordinamento giuridico (ed il fenomeno è stato rilevato ed accolto pacificamente) per cui un determinato effetto sia collegato non già ad un solo atto, bensì ad una molteplicità di atti, che sono necessari e prescritti a tal fine. Sicché non esiste quel rapporto tra la premessa posta concernente la natura giuridica della registrazione e l'autonomia strutturale dell'atto rispetto all'approvazione propriamente detta.

Ciò posto in linea generale, occorre ritornare specificatamente sulla norma del citato art. 13 del capitolato generale per gli appalti delle opere dipendenti dal Ministero dei Lavori Pubblici, approvato con d.m. 28 maggio 1895. Precisamente bisogna ricercare la *ratio* di tale disposizione e stabilire quindi la ragione per cui il legislatore ha concesso la facoltà all'appaltatore di « ottenere lo scioglimento del contratto » se l'approvazione del medesimo non segua nel termine di quattro mesi dal giorno della sua stipulazione.

Su tale ragione non occorre molto soffermarsi, tanto essa risulta evidente dal disposto e dal sistema legislativo, come pacificamente ritenuto sia in dottrina che in giurisprudenza. Si tratta invero di un mezzo di tutela che il legislatore ha voluto offrire all'appaltatore per non lasciarlo, oltre un determinato termine, in una situazione di incertezza rispetto alla sorte che il contratto già stipulato potrà avere, se esso cioè diverrà efficace ed eseguibile ovvero se non produrrà alcun effetto concreto. Va in proposito sottolineato come, dopo la stipulazione del contratto e sino al momento in cui vi sia la certezza che il contratto avrà esecuzione, per essere intervenuta l'approvazione e la registrazione alla Corte dei Conti, la posizione dell'appaltatore si presenta particolarmente delicata. Egli invero deve approntare i mezzi pecuniari e strumentali necessari, deve preordinare l'organizzazione indispensabile, è costretto a non assumere altri impegni in vista di quello per cui ha contrattato, può essere anche obbligato dall'Amministrazione appaltante ad iniziare subito i lavori, anche prima del-

l'approvazione e della registrazione, a norma dell'art. 337 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. *F*, contenente il testo delle leggi sui lavori pubblici. Ora, appunto questa situazione particolarmente delicata di incertezza e di sospensione, il legislatore ha preso in considerazione con il ricordato art. 13 del capitolato generale del 1895, stabilendo che, se essa non cessa nel termine di quattro mesi dalla stipulazione del contratto, l'appaltatore ha diritto di « ottenere lo scioglimento del contratto ».

Premesso ciò, appare di tutta evidenza come, disattendendo l'orientamento accolto dal Collegio arbitrale, la *ratio legis* non risulterebbe raggiunta, in quanto — anche dopo l'approvazione ministeriale e prima della registrazione — permane inalterato quello stato di pendenza del negozio, che è causa di incertezza in ordine alla sua esecuzione effettiva, e permane conseguentemente quella posizione onerosa dell'appaltatore presa in considerazione dal legislatore appunto per la sua enorme onerosità con la previsione di quel mezzo idoneo a risolverla previsto dall'art. 13 del citato capitolato generale del 1895. E giova in proposito aggiungere che il controllo della Corte dei Conti, se pure concernente la legittimità dell'atto, con esclusione di qualsiasi indagine sul merito, ha pur sempre un ambito molto esteso, concernendo tutti i vizi di legittimità (incompetenza, eccesso di potere, violazione della legge in senso stretto) e particolarmente la regolarità dell'impegno di spesa da parte della Pubblica Amministrazione: regolarità che non poche volte, come i casi ricordati in dottrina e in giurisprudenza dimostrano, è stata negata dal supremo organo di controllo in relazione alle possibilità di bilancio, che l'Amministrazione attiva intendeva superare per motivi anche amministrativamente apprezzabili ma giuridicamente inammissibili.

Da quanto detto discende chiaro ed univoco come, avendo inteso stabilire il legislatore, con l'art. 13 di cui si discorre, un termine massimo per la fase di pendenza del contratto, conferendo al di la di esso un potere di recesso all'appaltatore, debba comprendersi in detto termine anche la registrazione, dato che l'approvazione propriamente detta non fa cessare la situazione di pendenza del contratto, divenendo questo veramente efficace ed eseguibile soltanto al momento dell'intervenuta registrazione.

Ciò posto e sebbene le superiori osservazioni, per la loro perentorietà, potrebbero dispensare da ogni ulteriore esame, può riuscire utile per completezza di indagine, soffermarsi sul parere sopra ricordato della Corte dei Conti, la quale, come già si è accennato, si è espressa, sia pure nascondendo varie perplessità e gravi dubbi, in senso contrario.

Le argomentazioni addotte dalla Corte dei Conti a sostegno della sua pronuncia possono riassumersi come segue:

a) La prima si fonda sugli artt. 114 e 115 del r.d. 23 maggio 1924, n. 327, contenente il regolamento per l'esecuzione della legge sull'am-

ministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. L'art. 114 dispone testualmente:

« Quando nel capitolato d'oneri e nello schema di contratto sia stabilito un termine per l'approvazione, il contraente ha diritto di essere liberato da ogni suo impegno, ove entro il termine stesso non venga emesso il decreto di approvazione.

All'uopo egli deve notificare all'Amministrazione appaltante la sua volontà di sciogliersi dall'impegno mediante dichiarazione che però rimane priva di effetti, se prima che pervenga all'Amministrazione, il decreto di approvazione sia stato già emesso.

Il contraente dichiaratosi sciolto dall'impegno assunto non può pretendere compensi di sorta ».

L'art. 115 recita poi:

« I decreti di approvazione dei contratti devono essere trasmessi alla Ragioneria centrale e se di importo eccedente le L. 20.000 (successivamente aumentate) anche alla Corte dei Conti per l'esame, il riscontro e la registrazione di loro competenza ».

Dal tenore testuale di dette norme — si afferma — risulterebbe, a modifica del disposto dell'art. 13 del capitolato generale 1895, che il diritto di recesso dell'appaltatore sarebbe condizionato soltanto ed in ogni caso all'approvazione ministeriale, restando invece estranea alla previsione legislativa la registrazione. Ma, così opinando, si dimentica, a parte l'inidoneità del procedimento ermeneutico adottato, che le disposizioni degli artt. 114 e 115 sopra riportate fanno parte di un regolamento di esecuzione alla l. 18 novembre 1923, n. 2440 sulla contabilità generale dello Stato già citata e pertanto non possono contenere dei precetti contrastanti con quelli di detta legge: precisamente esse non possono considerarsi già approvate e quindi vincolante ed eseguibile un contratto, per cui è richiesta la registrazione, quando l'art. 19 già citato della medesima legge richiede all'uopo, e la stessa Corte dei Conti ne conviene, espressamente in detto parere, sia il decreto di approvazione ministeriale sia la registrazione. Conseguentemente i detti articoli vanno intesi nell'unico modo possibile, in stretta connessione ai principi generali e alla *ratio legis* nonché alla disposizione dell'art. 19 della legge 18 novembre 1923, n. 2440, nel senso cioè che il primo comma dell'art. 114 concerne unicamente i contratti, per cui non sia richiesta la registrazione alla Corte dei Conti, mentre, quando tale registrazione è prescritta, al di là di qualsiasi imprecisione terminologica, va ricercata l'effettiva essenza della volontà della legge, come occorre fare all'interpretazione di norme giuridiche a norma dell'art. 12, primo comma delle Preleggi; pertanto, non può prescindersi dalla registrazione stessa ai fini di stabilire l'efficacia e la eseguibilità del contratto e conseguentemente anche ai fini di determinare i diritti delle parti

fissati dalla legge in relazione al momento in cui l'efficacia e la eseguibilità suddette si sono realizzate.

Non diversa può essere l'interpretazione delle norme suddette, se ad esse si intende dare una portata generale e quindi nessuna modificazione scaturirebbe in effetti dalle medesime rispetto al ricordato art. 13 del capitolato generale sotto l'aspetto che qui interessa. Ma non è da tacere di una corrente, la quale ritiene che l'art. 114 cit. sia applicabile sol quando nel capitolato di oneri o nello schema di contratto sia stabilito un termine per l'approvazione del contratto, ma mancano delle clausole intese a precisare l'accordo dei contraenti rispetto al maturare del termine, così che la citata disposizione avrebbe valore di norma suppletiva e potrebbe trovare applicazione nei casi in cui faccia parte integrante del contratto un capitolato generale, nel quale la portata dell'espressione « approvazione » sarebbe adoperata con significato diverso. Sicché essa non tornerebbe applicabile in tema di opere pubbliche dipendenti dal Ministero dei Lavori pubblici, appunto perché vi è una esplicita previsione dell'art. 13 rispetto alle conseguenze scaturenti dal decorso del termine e il legislatore usa in tale articolo la parola « approvazione » nel senso tecnico, in relazione alla sua *ratio*, ossia di atto che produca la efficacia e l'eseguibilità del contratto.

b) Il secondo argomento sarebbe dato dal fatto che, mentre il regolamento sulla contabilità dello Stato avrebbe carattere normativo, il capitolato generale sarebbe di natura contrattuale, sicché, a seguito dell'emanazione del primo, vi sarebbe stata una sostituzione automatica della clausola contenuta nell'art. 13 capitolato generale nei sensi indicati dall'art. 114 del regolamento.

A parte quanto si è detto in ordine alla interpretazione di tale ultima norma, che peraltro risulta decisivo, deve aggiungersi che ormai è concordemente ripudiata l'opinione che assegna ai capitolati generali, per i contratti che interessano lo Stato, natura contrattuale, essendo pacificamente riconosciuto il loro carattere normativo regolamentare (cfr. Cass., 12 giugno 1963, n. 1568, in *Repertorio Foro italiano,* 1963, voce *Opere pubbliche*, n. 29, Cass., 17 maggio 1963, n. 1266, *ibidem*, col. 33). Di guisa che, se pur il cit. art. 114 potesse interpretarsi in maniera diversa di quella superiormente indicata, il che è da escludere per le due ragioni precisate, si sarebbe in presenza, stante la medesima natura giuridica delle due normative, di un fenomeno di successione di leggi, rispetto al quale quella speciale del capitolato generale resisterebbe comunque a quella generale successivamente emanata. Il suddetto rapporto di specialità risulta sicuro, sol che si rilevi che il citato art. 114 è perfettamente analogo, come ha riconosciuto pure la difesa dell'Amministrazione, al corrispondente art. 110 del regolamento di contabilità generale dello Stato del 1885, che il regolamento ricordato 23 maggio 1924, n. 827 ha sostituito: ora, se l'art. 13 del capitolato

generale conteneva una disciplina propria per le opere pubbliche dipendenti dal Ministero dei lavori pubblici rispetto a quella generale dell'art. 110 reg. 1885, è evidente come trasfusa quest'ultima nel corrispondente art. 114 da una successiva normativa generale, quale quella del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, la prima rimanga in vigore in base ai principii fondamentali che regolano il fenomeno ricordato della successione di leggi.

Il superiore rilievo dimostra chiaramente come sotto nessun aspetto possa accogliersi la tesi criticata, che la medesima Corte dei Conti si faceva carico, invitando l'Amministrazione ad essere cauta in proposito, dato che in sede giurisdizionale o arbitrale avrebbe potuto essere adottata un'opposta soluzione.

Né alcun elemento contrario potrebbe comunque ricavarsi dal d.p. 16 luglio 1962, n. 1063, il quale ha introdotto alcune modificazioni al capitolato generale del 1895, precisamente in relazione alla norma, ricordata dalla difesa dell'Amministrazione, secondo cui l'Amministrazione deve procedere entro due mesi all'approvazione del contratto e deve darne comunicazione all'appaltatore. Tale norma infatti è diretta come risulta evidente, a sollecitare, con l'imposizione degli obblighi suddetti, l'Amministrazione attiva, onde essa compia rapidamente quanto di sua competenza a tutela maggiore dell'appaltatore e in modo, altresì, che resti un congruo termine alla Corte dei Conti per provvedere alla registrazione del decreto; essa però non interferisce per nulla sul diritto al recesso che rimane regolato anche per i contratti stipulati successivamente alla disciplina dell'art. 13 del capitolato generale del 1895.

Non sembra dubbio perciò al Collegio, in base alle superiori osservazioni che nella specie il diritto al recesso vada riconosciuto al Binetti, come tempestivamente esercitato. — (*Omissis*).

LODO ARBITRALE, 8 giugno 1965, n. 37 (Roma) - *Pres.* Potenza - Impresa Farsura (avv. Vescovini) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Azzariti).

Appalto - Appalto di opera pubblica - Arbitrato in corso d'opera - Condizioni.

(d.P.R., 16 luglio 1962, n. 1063, art. 44).

Appalto - Appalto di opera pubblica - Richiesta di equo compenso ex art. 1664, secondo comma, c.c. - Inammissibilità in corso d'opera.

Il giudizio arbitrale in corso d'opera è ammissibile anche quando la controversia porti in discussione un presunto notevole aggravio finanziario nell'esecuzione dei lavori, tale da causare grave turbamento delle

previsioni economiche considerate dall'appaltatore, e da porre in pericolo la puntuale ultimazione dei lavori (1).

L'equo indennizzo di cui al secondo comma dell'art. 1664 *c.c., è basato sullo scarto tra oneri previsti ed imprevisti all'atto della conclusione dell'appalto. Pertanto, il relativo giudizio è possibile solo a lavori ultimati, quando la prestazione dell'appaltatore sia stata totalmente adempiuta. Infatti solo tenendo conto dell'intera prestazione, è possibile giudicare se le condizioni sfavorevoli verificatesi in una frazione del contratto, siano state eventualmente compensate in frazioni successive* (2).

(*Omissis*). — L'Amministrazione convenuta ha eccepito in via preliminare la inammissibilità della domanda da arbitrato in corso d'opera sotto un duplice profilo: 1) perché la rilevanza economica delle riserve, in relazione alla importanza totale dell'appalto, non è tale da portare notevole pregiudizio all'andamento dei lavori; 2) perché la natura stessa delle riserve richiede, per la loro esatta soluzione, la ultimazione dei lavori, potendosi avere solo allora una precisa visione del rapporto numerico fra giorni lavorativi e giorni in cui i lavori furono sospesi.

---

(1) Per l'arbitrato in corpo di opera, l'abrogato capitolato generale del 1895, all'art. 44, lett. *b*), faceva generico riferimento alla controversia « la cui natura, ad avviso di una delle parti, non consente che la risoluzione sia differita ».

L'espressione era stata variamente intesa; sostenendosi da taluno che l'indifferibilità doveva essere giudicata in relazione all'oggettività della controversia; ed affermandosi da altri la necessità di una valutazione anche soggettiva, in rapporto alle condizioni dell'appaltatore (cfr.: CIANFLONE, *L'appalto oo.pp.*, 1964, 818).

Il nuovo capitolato generale del 1962 ha espressamente aggiunte le controversie di particolare rilevanza economica, da valutarsi in relazione all'importo totale dell'appalto, e sempre che siano tali da portare serio pregiudizio al buon andamento dei lavori. In questi casi, infatti, l'appaltatore può trovarsi in gravi difficoltà rispetto alle previsioni generali di spesa ed alla propria organizzazione e potenzialità aziendale; di tal che risulta di interesse per l'Amministrazione la pronta risoluzione del contrasto, al fine di evitare dannose sospensioni o ritardi nella realizzazione dell'opera.

(2) La maggiore onerosità, che il secondo comma dell'art. 1664 c.c. intende compensare, deve essere riferita all'intera prestazione e non ai singoli lavori. Infatti *la prestazione dell'appaltatore* è costituita dall'intera esecuzione dell'opera, ed è possibile che la maggiore onerosità, riguardante singoli momenti o aspetti della prestazione, risulti compensata o attenuata nel progresso dell'opera (cfr., con richiami, CIANFLONE, *op. cit.*, 440). Risponde, pertanto, a logica ineccepibile la decisione in rassegna, non essendo possibile in corso d'opera esprimere un fondato giudizio, né sulla presunta maggiore onerosità della prestazione dell'impresa, né tanto meno sull'ammontare di essa.

Va aggiunto che finora la giurisprudenza arbitrale e la dottrina hanno costantemente ritenuto aplicabile agli appalti pubblici il secondo comma dell'art. 1664 c.c. L'assunto offre il fianco a profonde perplessità, sulle quali cfr., in questa *Rassegna*, 1964, 415.

Sotto il primo profilo la eccezione deve essere disattesa, poiché la pretesa di aver sopportato per circostanze non previste maggiori oneri finanziari del cospicuo importo di L. 468.191.870 come dettagliato nella parte motiva della domanda di arbitrato, ha una rilevanza economica notevole anche in relazione alla importanza totale del contratto di appalto. Gli oneri finanziari denunciati, infatti, sono superiori al quarto dell'importo netto dei lavori e sono di poco inferiori al sesto del loro importo lordo. Se si tiene conto, poi, che i suddetti oneri sono circoscritti ai lavori eseguiti a tutto il 15 febbraio 1964 e che a tale epoca erano stati contabilizzati opere per un importo lordo di L. 2.344.957.731, contro il pagamento di rate di acconto per complessive L. 1.470.900.000 l'indennizzo preteso dalla impresa si pone in rapporto di uno a cinque con l'importo lordo dei lavori eseguiti e di circa di uno a tre con le rate di acconto percepite. È evidente, perciò, che il preteso esborso di una somma pari a circa mezzo miliardo, in aggiunta alle spese per i lavori contabilizzati e con detrazione delle anticipazioni ricevute, comporta una notevole esposizione finanziaria, che incide notevolmente sul bilancio economico di una impresa, anche di indiscussa consistenza patrimoniale, perché turba fortemente il piano finanziario predisposto per la esecuzione dei lavori e pone in essere quanto meno uno stato di pericolo per la loro puntuale ultimazione.

Né varrebbe obbiettare che nel corso dell'arbitrato il contratto è stato consensualmente ridotto ai lavori contabilizzati fino al giorno 8 novembre 1964, per un importo lordo di L. 2.557.834.915, per cui sarebbe da escludere la concreta sussistenza di qualsiasi pregiudizio dalla mancata risoluzione della vertenza.

Tale constatazione, infatti, scaturisce da un giudizio *ex post*, rispetto al momento della proposizione della domanda, mentre l'apprezzamento relativo alla rilevanza economica della controversia deve essere riferito alla situazione di fatto che si andava a profilare in tale momento e che, nella ipotesi di cui alla lettera *b*) dell'art. 44 del capitolato generale di appalto, si eleva a presupposto della domanda di arbitrato in corso d'opera.

Sotto il secondo profilo, invece, la eccezione appare fondata. La pretesa avanzata dalla impresa si riallaccia alla disposizione di cui al secondo comma dell'art. 1664 c.c., il quale abilita l'appaltatore a richiedere un equo compenso quando nel corso dell'opera si manifestano difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non previste dalle parti, che rendono notevolmente più onerosa la prestazione.

In relazione a tale fattispecie legale, l'impresa assume che nel corso dei lavori l'andamento idrico del Po ha determinato un anormale, imprevisto ed imprevedibile prolungamento del tempo occorrente per la esecuzione dei lavori appaltati, imponendo sospensioni che, per fre-

quenza e durata, hanno turbato notevolmente l'economia del contratto, determinando gravosi ed imprevisti oneri finanziari.

Una pretesa di tal genere è stata accampata nel corso dei lavori in riferimento alla citata ipotesi di cui alla lettera *b*) dell'art. 44 del capitolato generale, per cui la domanda potrebbe aver corso solo nel caso in cui la decisione immediata della vertenza potesse consentire all'impresa di ottenere un equo indennizzo per i maggiori oneri incontrati fino alla data della proposizione della domanda.

Essendo questo l'obiettivo da raggiungere con l'arbitrato in corso d'opera *sub specie* lettera *b*) del citato art. 44, la proponibilità della domanda resta condizionata al raggiungimento di tale finalità per cui a nulla varrebbe decidere la questione proposta con il primo quesito, qualora non fosse possibile decidere, allo stato, quelle proposte con il secondo ed il terzo punto.

Ancorché, infatti, si desse risposta affermativa al primo quesito, la decisione rimarrebbe una sterile affermazione di principio, in quanto l'indagine commessa con detto quesito non ha una propria autonomia, ma costituisce l'antecedente logico rispetto a quella demandata al Collegio con il secondo ed il terzo quesito, nei quali si chiede la concreta determinazione della maggiore durata dei lavori e dei maggiori oneri finanziari sopportati.

Orbene una risposta al secondo e terzo quesito può essere data solo quando la prestazione e tutta la prestazione dell'appaltatore sia stata adempiuta. Ciò perché i pretesi maggiori oneri si riallacciano a circostanze obbiettive di carattere continuativo, la cui efficienza causale si estende a tutto l'arco contrattuale, influendo positivamente o negativamente sulla complessiva prestazione dell'appaltatore.

Nella fattispecie si assume che l'eccezionale andamento idrico del Po impose numerose e lunghe sospensioni dei lavori non prevedibili e non previste, per cui l'impresa subì oneri finanziari che non potevano essere valutati al momento della stipulazione del contratto. Dato e non concesso che tale assunto fosse fondato, la valutazione di tale asserita causa di danno non può essere circoscritta ad una frazione del contratto, ma deve essere estesa a tutta la prestazione contrattuale, giacché le già verificate condizioni sfavorevoli all'andamento dei lavori potrebbero trovare una compensazione anche modesta nelle successive condizioni idriche del fiume, particolarmente favorevoli per la esecuzione degli ulteriori lavori.

La necessità di un accertamento complessivo, in relazione a tutta la prestazione dell'appaltatore, appare ancor più necessaria nella fattispecie, ove la controversia si incentra nel raffronto fra le medie dei giorni lavorativi risultanti dai rilevamenti effettuati negli anni antecedenti alla esecuzione dei lavori ed i giorni lavorativi effettivamente utilizzati nel corso del contratto, fino alla data di proposizione della

domanda di arbitrato in corso d'opera. È chiaro, perciò, che ove dal raffronto scaturisse un accertamento favorevole alla pretesa accampata dall'impresa, tale raffronto dovrebbe essere compiuto in relazione a tutta la prestazione, non già ad una frazione anche cospicua di essa.

Deduce l'impresa che nel momento della proposizione dell'arbitrato la previsione della durata effettiva dei lavori era stata superata di ben sedici mesi, per cui il danno sarebbe certo, determinabile e risarcibile, qualunque potesse essere l'andamento successivo dei lavori. In tale generica postulazione si prescinde dal considerare che il concreto ammontare del preteso danno o, più esattamente, l'equo indennizzo dovuto, ancorché potesse essere allo stato accertato nell'*an debeatur*, con riferimento al momento della proposizione della domanda di arbitrato, non lo potrebbe essere relativamente al *quantum*, poiché, la estensione dei maggiori oneri non previsti si riallaccia ad una situazione obbiettiva suscettibile di cristallizzarsi solo quando l'intera prestazione sa stata adempiuta. Allo stato, invece, resta fuori di qualsiasi possibilità di valutazione la situazione di fatto verificatasi dopo la domanda di arbitrato, cosicché, ove tale situazione fosse stata particolarmente favorevole per la esecuzione degli ulteriori lavori, lo scarto fra il tempo previsto per la complessiva esecuzione della prestazione e quello effettivamente impiegato ne rimarrebbe direttamente influenzato.

La possibilità di determinare nel corso dei lavori la estensione dello scarto fra il previsto e l'imprevisto e la conseguente impossibilità di liquidare un equo indennizzo che si adegui agli effettivi maggiori oneri sopportati nella esecuzione della prestazione contrattuale dell'appaltatore, rende inammissibile la domanda, che potrà essere riproposta a lavori esauriti, secondo le comuni norme dettate per le controversie scaturenti dal contratto di appalto. — (*Omissis*).

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 febbraio 1964, n. 219 - *Pres.* Vista - *Rel.* Malinverni - *P.M.* Biscotti - Ric. Paoletti.

Reato - Contravvenzioni - Elemento psicologico - Buona fede - Rilevanza - Condizioni - Fattispecie.

(c.p., artt. 5, 42, 45; l. 11 giugno 1959, n. 405, art. 7; d.P. 30 giugno 1959, n. 420, art. 343).

La ricerca dell'intenzione è di regola irrilevante nelle contravvenzioni. Tuttavia si deve riconoscere forza scusante alla buona fede quando sia dimostrato che l'autore del fatto o della omissione ha compiuto, da parte sua, tutto quello che era necessario per dare esatto adempimento alla disposizione della legge, la cui violazione appaia quindi determinata da un errore inevitabile, che deve ragguagliarsi alla forza maggiore (1).

(*Omissis*). — È pacifico che l'attuale imputato, nell'incertezza determinata dalla esistenza delle due disposizioni in contrasto tra loro, si rivolse all'U.T.I.F. di Terni, il quale autorizzò la ditta Umbrogas a riempire le bombole per autotrazione nel mese di gennaio 1961 con il permesso n. 7, registrato il 29 dicembre 1960, e che le operazioni di

---

(1) **Le forche caudine dell'art. 5 del codice penale.**

Questa interessante sentenza si pone fuori di un orientamento ormai ultraventennale assunto dalla Suprema Corte in ordine alla irrilevanza dell'*error vel ignoratia iuris* in materia penale.

Come è noto, si è sempre affermato che per la sussistenza del dolo non sono necessari né la coscienza dell'antigiuridicità dell'azione né la volontà di violare la legge penale, e si è escluso che l'ignoranza della legge penale potesse comunque avere effetto scriminante. (Cfr. Cass., 21 febbraio 1964, n. 346, in questa *Rassegna*, 1965, 423, con nota di richiami).

Sorge però in alcuni casi un grave problema di coscienza per il giudicante, che, in omaggio al *summum ius*, si vede costretto a condannare, ma nel contempo si rende conto di come quella condanna si risolva in una *summa iniuria*. Si tratta di casi limite, più volte richiamati da vari autori, relativi all'errore di diritto indotto da atti o da acquiescenza della pubblica Autorità, da precedenti giudicati, da pareri espressi da organi amministrativi, o relativi addirittura all'ignoranza totale della norma, causata, ad es., dall'interruzione delle vie di comunicazione in tempo di guerra (Cfr. PIACENZA, *Errore ed ignoranza di diritto in materia penale*, Torino, 1960).

imbottigliamento furono eseguite con l'osservanza delle prescrizioni dell'art. 7 della legge 11 giugno 1959, n. 405.

Ciò premesso in punto di fatto, per la decisione del ricorso si deve esaminare se il fatto del Paoletti, di avere in base all'autorizzazione rifornito i serbatoi mobili per l'autotrazione, costituisca reato.

La risposta è negativa giacché, fermo restando che nelle contravvenzioni la ricerca dell'intenzione sia di regola irrilevante, non può tuttavia negarsi la forza scusante della buona fede, quando come nella specie, sia dimostrato che l'autore del fatto o della omissione abbia compiuto da parte sua tutto quello che era necessario per dare esatto adempimento alla disposizione della legge, la cui violazione appaia quindi determinata da un errore inevitabile che deve ragguagliarsi alla forza maggiore. — (*Omissis*).

La Suprema Corte, che ha sempre seguito un orientamento rigoristico in tema di delitti, ha talvolta ceduto ad un impulso equitativo, come nella specie, in materia di contravvenzioni. Se però da un lato si può condividere tale atteggiamento, dall'altro non ci si può esimere dal rilevare come per giungere a tale risultato sia necessario ricorrere a forzature logico-giuridiche.

L'argomento cui si fa generalmente ricorso per giustificare la formula assolutoria è quello che si riallaccia al principio generale di diritto *ad impossibilia nemo tenetur* (cfr. MANZINI, *Trattato*, 1948, II, 29). Sembra però che tale principio contrasti col chiaro disposto dell'art. 5 c.p., e questo sia che si voglia vedere in tale norma la consacrazione di un obbligo di conoscenza della legge (cfr. GALLO, *Colpa penale*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*), sia, e a maggior ragione, se vi si scorga invece una presunzione di conoscenza *iuris et de iure* (cfr. PIACENZA, *Tentativi di soluzione di un vecchio problema: elemento psicologico e c. d. buona fede nelle contravvenzioni*, *Giust. pen.*, 1954, II, 750).

Né si giustifica d'altronde l'applicazione di un tale principio alle contravvenzioni e non anche ai delitti.

La sentenza che si annota ricorre invece ad un altro argomento per giustificare la formula assolutoria: « l'errore inevitabile che deve ragguagliarsi alla forza maggiore ». Formula estremamente oscura e che sembra ancora più oscura se la si mette in relazione con la formula di proscioglimento adottata: « il fatto non è preveduto dalla legge come reato ».

Concordemente, infatti, in dottrina e giurisprudenza si considera la forza maggiore come causa di esclusione della colpevolezza, e più precisamente di quella base essenziale della colpevolezza che si sostanzia nella coscienza e volontà dell'atto (cfr. MANZINI, *op. cit.*, II, 6; ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, 1963, I, 303).

Ora non si vede come l'ignoranza della norma penale possa incidere sull'elemento psicologico, posto che, a mente del dettato legislativo, tale elemento psicologico concerne solo la fattualità criminosa e non anche la sua valutazione normativa. (Tutto ciò naturalmente a meno di non voler rimettere in discussione l'art. 5 c.p.).

Né si riesce a comprendere come l'annotata sentenza, avendo posto l'accento sul profilo psicologico della condotta, escludendone la riprovevolezza, invece di adottare la formula « il fatto non costituisce reato » si avvalga invece di quella « il fatto non è preveduto dalla legge come reato ». Formula, quest'ultima, che sta ad indicare come il fatto materiale non si inquadri esattamente nella fattispecie prevista dalla norma incriminatrice speciale (così: SABATINI, *Classificazione e*

gerarchia delle formule di proscioglimento, Scritti in onore di Manzini, Padova, 1954, 551; LEONE, *Trattato di diritto processuale penale*, 1961, II, 126 segg.; Cass., 1° marzo 1951, *Giust. pen.*, 1951, III, 908). Che sta ad escludere cioè la materialità criminosa ascritta all'imputato.

Una duplice contraddizione, dunque: dapprima il ricorso al concetto di forza maggiore, che si fa incidere però non sulla colpevolezza, sebbene su uno stato psicologico di « conoscenza giuridica » che nella colpevolezza non rientra, non richiedendosi dal nostro legislatore la coscienza dell'antigiuridicità dell'azione; in secondo luogo il ricorso ad una formula di proscioglimento che si attaglia non già all'elemento soggettivo sebbene a quello oggettivo del reato.

Sembra proprio di poter concludere che ogni tentativo (d'altronde lodevole e umanissimo) volto a temperare il rigido dettato dell'art. 5 c.p. sia destinato a passare per le forche caudine di un vizio logico-giuridico inevitabile, così come è altrettanto vero che, in taluni casi, sentenze ineccepibili da un punto di vista dogmatico, lasciano un senso profondo di insoddisfazione (così ad es. Cass., 4 marzo 1947, *Giust. pen.*, 1948, II, 227, 338; Cass., 21 aprile 1964, *Foro it.*, 1965, II, 17).

Non rimane che auspicare un intervento legislativo che, sull'esempio di numèrosi codici stranieri, temperi il rigore dell'art. 5 c.p.

Se è vero infatti, come si legge nella Relazione al Progetto definitivo, che tale norma è dettata da una inderogabile necessità politica, non è men vero che tale principio, applicato rigorosamente e senza eccezioni di sorta, troppe volte si traduce in una palese violazione delle più elementari esigenze di giustizia sostanziale. Né si può lasciare il magistrato dinanzi all'alternativa fra una condanna ineccepibile ma iniqua da un lato ed una assoluzione equa ma giuridicamente non convincente dall'altro.

I. F. CARAMAZZA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 giugno 1964, n. 645 - *Pres.* Macaluso - *Rel.* De Mattia - *P.M.* Moscarini (conf.) - Conflitto competenza in procedimento penale c. Negozio.

Procedimento penale - Esecuzione - Giudizio di rinvio relativo ad alcuni tra più imputati - Competenza a provvedere in sede esecutiva nei confronti degli altri.

(c.p.c., artt. 581 e segg., 591 e segg., 628).

Nel caso in cui la Corte di Cassazione abbia pronunciato sentenza di annullamento con rinvio nei confronti di alcuni soltanto tra più imputati, il giudice di rinvio è competente in modo esclusivo a provvedere in sede di esecuzione, anche in relazione agli imputati rimasti estranei al giudizio di rinvio. Tale principio vale anche per i provvedimenti relativi all'applicazione dell'amnistia e dell'indulto (1).

---

(1) Giurisprudenza costante: Cass., 20 ottobre 1961, *Giust. pen.*, 1962, III, 184; Cass., 24 febbraio 1961, *Giust. pen.*, 1961, III, 488; Cass., 7 ottobre 1958, *Giust. pen.*, 1959, III, 332.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. IV, 23 settembre 1964, n. 1400 - *Pres.* Carpanzano - *Rel.* Obreker - *P.M.* Scardia (conf.) - Ric. Righi.

Procedimento penale - Appello - Effetto devolutivo - Limiti fissati dai motivi - Richieste dibattimentali - Irrilevanza - Richieste di assoluzione formulate nei motivi di appello - Riduzione e modificazione della pena - Illegittimità.

L'effetto devolutivo dell'appello è determinato dal contenuto dei motivi presentati e non già dalle richieste proposte nel dibattimento. Per conseguenza, ove l'imputato impugnante si sia limitato a richiedere nei motivi di appello l'assoluzione, il giudice non può concedere riduzioni o modificazioni della pena irrogata in primo grado anche se in udienza siano state presentate istanze in tal senso (1).

---

(1) Giurisprudenza costante in ordine ai limiti dell'effetto devoluto dell'appello penale. Tale orientamento, da tempo consolidatosi, ha trovato la sua più chiara formulazione nella sentenza 26 febbraio 1955 delle Sez. Un. Penali (*Giust. pen.*, 1955, III, 397). In tale pronuncia il Supremo Collegio ha fissato il concetto di « capi », « parti » e « punti » della sentenza, escludendo che possa operarsi una distinzione fra i motivi che si rivolgono a censurare soltanto alcune disposizioni della sentenza e motivi che investono in pieno il merito della causa e che consentirebbero un riesame dell'intero provvedimento. In tal modo vengono rigorosamente fissati i limiti del principio *tantum devolutum quantum appallatum*, nel senso di precludere al giudice di secondo grado il riesame di ogni singolo capo della decisione che non sia stato specificamente gravato nei motivi di appello, anche se concettualmente il capo non gravato possa ritenersi compreso in quello gravato per rapporto di continenza, e tale minore richiesta sia stata avanzata in dibattimento (la fattispecie della sentenza annotata costituisce esempio classico di tale « continenza »: contestatosi nei motivi di appello globalmente la responsabilità penale assumendo l'imputato di non aver commesso il fatto, si sarebbe voluto sottoporre all'esame del giudice di secondo grado la richiesta di una riduzione di pena *sub* specie della continenza di tale motivo in quello più ampio tempestivamente e ritualmente presentato).

In dottrina cfr. SABATINI G., *Connessione di disposizione nella sentenza annullata parzialmente e poteri del giudice di rinvio, Giust. pen.*, 1954, III, 213 ed *ivi* richiami di dottrina e giurisprudenza.

I. F. CARAMAZZA

PARTE SECONDA

RASSEGNA DI DOTTRINA

A. AMORTH, *Impugnabilità e disapplicazione dei regolamenti e degli atti generali* (*Il Consiglio di Stato*, 1964, II, 368 e segg.).

Con l'articolo in rassegna l'A. affronta il delicato problema dell'impugnabilità dinnanzi al giudice amministrativo dei regolamenti e degli atti amministrativi assimilabili a contenuto non normativo, e dell'ammissibilità della disapplicazione di tali atti da parte dello stesso giudice. L'A. prende le mosse dalla ormai consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo la quale i regolamenti e gli atti amministrativi generali sono provvedimenti impugnabili avanti le giurisdizioni amministrative, sia pure con alcune particolarità circa il momento ed il modo della loro impugnazione. Il Consiglio di Stato, infatti, ha ritenuto direttamente impugnabile il regolamento (o l'atto amministrativo generale) quando esso è di per se stesso lesivo di un interesse legittimo del cittadino il quale deve proporre i mezzi giurisdizionali a sua difesa nel termine prescritto per la proponibilità del ricorso, mentre quando la lesione consegue ad un atto applicativo del regolamento l'impugnativa deve essere proposta avverso tale atto congiuntamente, però, a pena di inammissibilità, all'impugnativa del regolamento o dell'atto generale di cui si denuncia la illegittimità.

Di fronte a siffatto ormai consolidato atteggiamento giurisprudenziale, rileva l'Armorth, la dottrina ha assunto una posizione critica.

La posizione più radicale risale a quegli autori (GUICCIARDI, VITTA e, per la più antica dottrina, MASSA, *Il sindacato giurisdizionale della IV Sezione sulla legittimità dei regolamenti*, *Archivio di diritto pubblico*, 1903, 162), i quali negano la stessa impugnabilità dei regolamenti per il loro sostanziale carattere normativo, ma che tuttavia ammettono, in via di eccezione (eccezione che per l'A invalida la teoria stessa), l'impugnazione di una disposizione regolamentare quando essa incida direttamente su una posizione giuridica già fornita di tutela.

Altre osservazioni in contrasto con l'orientamento giurisprudenziale hanno trovato la loro origine in considerazioni di carattere pratico, come ad esempio la difficoltà di discernere quando la disposizione regolamentare incida direttamente sulla posizione soggettiva tutelata e quando invece la lesione consegua al provvedimento applicativo; ciò particolarmente in tema di modifiche di piante organiche sia in relazione alle posizioni soggettive di coloro che alla data della modifica regolamentare sono già in rapporto di impiego con l'ente, sia in riferimento alla situazione di chi successivamente entra in tale rapporto. Sarebbe necessario per questi ultimi, ad esempio, procedere alla immediata impugnativa di tutte le disposizioni regolamentari precedenti che appaiano illegittime ed immediatamente lesive?

Ma l'opposizione maggiore e più motivata all'insegnamento giurisprudenziale proviene da quegli autori (ROMANO A., *Osservazioni sulla impugnabilità dei regolamenti della pubblica amministrazione*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955, 870 e segg., CANNADA-BARTOLI, *Disapplicazione di regolamenti da parte del Consiglio di Stato*, *Giuris. cost.*, 1959, 518 e *Disapplicazione di atti amministrativi illegittimi e giurisdizione del Consiglio di Stato*, *Giuris. it.* 1953, III, 75), i quali ritengono che sia consentito anche al giudice amministrativo, oltre che al giudice ordinario, in forza dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E sul contenzioso amministrativo, la disapplicazione delle disposizioni regolamentari e degli atti generali ritenuti illegittimi. In tal modo si eviterebbero quelle conseguenze palesemente ingiuste della soluzione giurisprudenziale consistenti nella perenne incertezza circa la necessità di impugnare direttamente il regolamento ritenuto illegittimo ovvero di attendere per l'impugnativa l'atto applica-

tivo. Secondo la dottrina citata sarebbe necessario e sufficiente sempre l'atto applicativo ai fini dell'impugnativa e con questa si domanderebbe la disapplicazione della disposizione regolamentare illegittima e l'annullamento conseguente dell'atto di applicazione.

Tale soluzione, si è rilevato, permetterebbe di evitare un'altra incongruenza dell'impostazione giurisprudenziale attuale consistente nel ritenere ammissibile l'annullamento della disposizione regolamentare limitatamente alla posizione soggettiva del solo ricorrente e non anche per gli altri destinatari della disposizione stessa malgrado il suo carattere normativo; infatti ricorrendo alla disapplicazione sarebbe perfettamente spiegabile la persistenza della disposizione regolamentare illegittima. La dottrina citata dall'A., secondo la quale comunque non sarebbe in ogni caso ammissibile la richiesta al giudice amministrativo di disapplicazione *in via principale* della disposizione regolamentare o dell'atto generale, necessitando sempre l'impugnazione di un atto applicativo, ritiene di trovare il fondamento dell'estensione dell'istituto della disapplicazione degli atti amministrativi al giudizio dinnanzi alla giurisdizione amministrativa nel principio costituzionale della piena legalità di tutti gli atti delle pubbliche autorità e del pieno controllo giudiziario dei loro vizi.

Esposti in tal modo i termini del problema ed indicate le soluzioni giurisprudenziali ed i rilievi critici della dottrina, l'Amorth dichiara di aderire sostanzialmente alla impostazione data dalla giurisprudenza e si accinge a quella che definisce « una difesa della consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato ».

Egli rileva, in primo luogo, che può ritenersi pacifica ormai l'ammissibilità dell'impugnativa diretta dei regolamenti e degli atti generali ritenuti illegittimi quando la lesione della posizione soggettiva del privato sia conseguenza diretta ed immediata della disposizione regolamentare. Rileva, altresì, che il contrasto che si è delineato tra la soluzione giurisprudenziale e l'impostazione della dottrina innanzi indicata riguarda soltanto la necessità, affermata dal Consiglio di Stato, dell'impugnativa, insieme con l'atto applicativo, della disposizione regolamentare, necessità esclusa da quegli autori che estendono al giudizio amministrativo l'istituto della inapplicabilità degli atti amministrativi illegittimi e della loro disapplicazione e che ritengono, di conseguenza, sufficiente la sola impugnativa dell'atto applicativo.

In realtà, ritiene l'Amorth, la necessità dell'impugnativa sia dell'atto di applicazione che della disposizione regolamentare deriva dalle stesse ragioni per le quali concordemente si ammette l'ammissibilità dell'impugnativa diretta delle disposizioni regolamentari di per se stesse lesive in via immediata delle situazioni soggettive dei privati. Infatti, a parte l'ipotesi in cui si denunciano vizi propri dell'atto applicativo (ad esempio incompetenza dell'organo), la lesione dell'interesse tutelato trova la sua causa, anzi la sua « concausa », proprio nel contenuto della disposizione regolamentare.

Esclusa l'ipotesi che l'atto di applicazione di tale disposizione costituisca provvedimento esecutivo, l'atto applicativo contiene un apporto volitivo proprio dell'autorità emanante il quale, però, è collegato con un nesso indistruttibile alla disposizione regolamentare, sicché la lesione dell'interesse tutelato deriva necessariamente e sempre anche dal contenuto della norma regolamentare o dell'atto generale. In sostanza il provvedimento applicativo, ritiene l'A., costituisce lo strumento per realizzare la disposizione regolamentare, strumento necessario perché la disposizione trapassi dall'astratto e dal generale al concreto ed al singolo. Pertanto, così nell'ipotesi in cui la disposizione sia già in grado di produrre direttamente la lesione, come nell'ipotesi in cui abbisogni di un atto applicativo, la lesione dell'interesse tutelato deriva sempre dalla disposizione regolamentare per cui è conforme al nostro sistema di giustizia amministrativa che insieme al provvedimento applicativo sia impugnata anche la norma del regolamento o l'atto generale.

Le considerazioni svolte, comportano, ad avviso dell'A., il superamento dell'impostazione data al problema da quegli autori che hanno fatto riferimento alla disap-

plicazione degli atti amministrativi. In particolare l'Amorth critica l'impostazione del Romano (*op. cit.*) il quale distingue un duplice contenuto della disposizione regolamentare: un contenuto rapportabile allo schema delle volizioni-azioni, laddove si tratta di disposizioni immediatamente lesive e come tali direttamente impugnabili, ed un contenuto rapportabile allo schema delle volizioni-preliminari, laddove la disposizione fungerebbe soltanto da guida necessaria per l'azione dell'autorità amministrativa. In questa seconda ipotesi la lesione sarebbe, secondo il Romano, sempre riconducibile all'atto applicativo. Sfuggendo, pertanto, le volizioni-preliminari alla possibilità di impugnativa data la loro non incidenza sulle situazioni soggettive, la loro illegittimità potrebbe essere fatta valere soltanto in via indiretta e cioè attraverso l'istituto della disapplicazione in tal modo esteso ai giudizi amministrativi.

L'Amorth critica la distinzione, nell'ambito della disposizione regolamentare, proposta dal Romano tra volizioni-azioni e volizioni-preliminari, sotto il profilo che il contenuto di un regolamento ha sempre carattere normativo e si pone quindi in ogni caso come statuizione di carattere generale e astratto e non come un insieme di tanti singoli provvedimenti raccolti in un'unica disposizione.

L'A., inoltre, critica il rapporto che il Romano pone tra il provvedimento applicativo (atto amministrativo in senso stretto) e la disposizione regolamentare (volizione-preliminare).

Escluso, infatti, che tale rapporto sia riconducibile allo schema del procedimento o possa essere equiparato a quello tra norma legislativa ed atto amministrativo o tra legge e regolamento, sembra all'A. che tra i due atti sia da ravvisare una « concorrenza all'azione amministrativa » nel senso che entrambi possano ritenersi causativi della lesione che il ricorrente lamenta. Alla luce di siffatte considerazioni, l'A. rileva che è fuor di luogo parlare di disapplicazione delle disposizioni regolamentari o degli atti generali al fine di dimostrare l'irrilevanza dell'impugnativa del regolamento unitamente all'atto applicativo.

Pervenuto in tal modo ad una sostanziale adesione all'indirizzo giurisprudenziale consolidato in materia, l'Amorth sottopone tale indirizzo a taluni rilievi critici in relazione ad alcune « non giuste e non giustificate » conseguenze che da esso si fanno derivare. Egli censura in primo luogo quella giurisprudenza che, particolarmente per i rapporti giuridici « in atto », richiede l'impugnazione della disposizione regolamentare direttamente lesiva; tale giurisprudenza, a parere dell'A., oblitera la necessità che per la proponibilità del ricorso è necessaria l'attualità dell'interesse, sicché non può negarsi che, pur avendo la disposizione regolamentare una diretta incidenza sull'interesse sostanziale tutelato, possa in fatto non sussistere quell'attualità della lesione che soltanto attraverso l'atto applicativo da « direta ed eventuale » diviene « diretta ed attuale ». Diversamente ragionando un impiegato appena assunto in servizio avrebbe l'onere di impugnare subito tutte le disposizioni regolamentari che ritenga direttamente lesive dei suoi interessi al fine di evitare la declaratoria di inammissibilità di un suo eventuale ricorso avverso un atto applicativo di siffatte disposizioni. In secondo luogo l'A. auspica una revisione della giurisprudenza nel senso di ammettere una impugnazione « implicita » dei regolamenti e degli atti generali nei ricorsi avverso i provvedimenti applicativi di tali disposizioni nei quali in sostanza si muovano censure di illegittimità alle disposizioni stesse; di tale larghezza dovrebbe beneficiare anche l'onere del deposito del regolamento impugnato potendosi supplire con il principio « iura novit curia ».

L'Amorth, infine, a conclusione del suo studio, accenna ad una questione non molto approfondita di solito e non priva, invece, di importanza; quella cioè della sorte della disposizione regolamentare impugnata dopo la pronuncia di annullamento da parte del giudice amministrativo. Tale questione è risolta dalla dottrina che distingue nel contenuto della disposizione regolamentare (Romano, *op. cit.*) volizioni-azioni e volizioni-preliminari nel senso che l'annullamento dei regolamenti direttamente impu-

gnati perché lesivi di per sé di posizioni soggettive rilevanti non si estende al di là del singolo caso deciso giacché è la singola volizione che viene annullata; mentre l'annullamento delle volizioni-preliminari, ove se ne rifiuti la disapplicazione, avrebbe efficacia « erga omnes » dato il carattere normativo dell'atto. L'A., però, ribadisce ancora una volta il suo dissenso dalla proposta distinzione tra volizioni-azioni e volizioni-preliminari come contenuto della disposizione regolamentare e ritiene che in nessun caso possa essere pronunciato l'annullamento di una norma regolamentare con effetto limitato ad un solo soggetto giacché una disposizione normativa è per sé unitaria; ciò tanto nell'ipotesi di annullamento per vizi di forma quanto nell'ipotesi in cui siano stati riscontrati vizi di sostanza. L'unica differenza tra la posizione del ricorrente e quella dei terzi estranei interessati dalla pronuncia di annullamento consisterebbe nel fatto che l'effetto ripristinatorio (*ex tunc*) si avrebbe soltanto per il ricorrente, mentre nei confronti dei soggetti estranei, mostratisi acquiescenti rispetto alla norma non impugnata, l'annullamento della disposizione regolamentare non avrebbe efficacia ripristinatoria, ma diverrebbe operante soltanto dal momento della pronuncia del giudice amministrativo (*ex nunc*).

L'interessante studio in rassegna ci trova sostanzialmente consenzienti.

Costituisce ormai *ius receptum* l'affermazione che le norme regolamentari e i provvedimenti a contenuto generale non normativo debbono essere autonomamente impugnati quando ledano in via diretta ed immediata un interesse tutelato, mentre possono essere impugnati contestualmente all'atto applicativo allorché, come normalmente accade, soltanto con l'emanazione dell'atto di applicazione si verifica la lesione dell'interesse protetto.

Del pari costante è la giurisprudenza sulla impossibilità per il giudice amministrativo di disapplicare atti ormai divenuti inoppugnabili (cfr. in tal senso tra le decisioni più recenti, Cons. Stato, 19 giugno 1964, n. 714, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 1202; Cons. Stato, 20 ottobre 1964, n. 1048, *ivi*, 1964, I, 1703; Trib. Sup. Acque, 30 gennaio 1964, n. 7, in questa *Rassegna*, 1964, I, 398 con nota di GUGLIELMI e Cass., Sez. Un., 12 gennaio 1965, n. 63 in questa *Rassegna*, 1965, I, 290 con nota di SACCHETTO; inoltre in dottrina in vario senso GUGLIELMI, *Rass. Avv. Stato*, 1952, 37 e segg.; LUGO, *La dichiarazione incidentale di inefficacia dell'atto amministrativo, Scritti giuridici in memorie di P. Calamandrei*, V, Padova, 1958, 43; FERRUCCI, *Sulla pretesa impossibilità di disapplicare i regolamenti illegittimi da parte del Consiglio di Stato, Democrazia e diritto*, 1960, n. 4, 102; CANNADA-BARTOLI, *Principio soggettivo del processo amministrativo e legittimazione a ricorrere. Foro amm.*, 1963, I, 331; GIANNINI M. S., *Discorso generale sulla giustizia amministrativa, Riv. dir. proc.*, 1963, 522; ROMANELLI, *I regolamenti governativi, Riv. polizia*, 1963, 545).

La giustificazione, comunemente addotta, di siffatto costante orientamento giurisprudenziale è costituita dalla considerazione che, ammettendosi la possibilità per il giudice amministrativo di disapplicare l'atto illegittimo non impugnato a suo tempo, verrebbero ad essere elusi i termini perentori posti dalla legge per la proposizione dei ricorsi in sede di giurisdizione amministrativa.

Siffatta considerazione è indubbiamente esatta. Peraltro, in relazione ai particolari aspetti del problema esaminati dall'A., sembrano potersi prospettare ulteriori considerazioni.

Si consideri, infatti, l'applicazione di tale istituto al giudizio amministrativo effettuata da quella parte della dottrina richiamata dall'Amorth, la quale in sostanza sostituisce alla necessità di impugnare contestualmente l'atto applicativo e la disposizione regolamentare la possibilità di impugnare soltanto il primo chiedendo al giudice amministrativo la disapplicazione della norma regolamentare ritenuta illegittima. In siffatta ipotesi non sorge questione in ordine alla elusione di termini perentori giacché, comunque, l'interesse a ricorrere sorge soltanto con l'atto applicativo e rispetto alla impugnativa della norma regolamentare non si è verificata alcuna decadenza.

Ci sembra che in realtà la ragione che esclude la possibilità di estendere l'istituto della disapplicazione al giudizio amministrativo sia da ricercare nella funzione che il legislatore ha assegnato a tale istituto.

L'art. 5 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo va, in effetti, posto in stretta correlazione con il precedente art. 4 che sancisce per il giudice ordinario il « divieto di repressione » degli atti amministrativi; esso costituisce un correttivo di tale divieto nel senso che supplisce alla impossibilità per il giudice ordinario di annullare o di revocare l'atto della pubblica autorità.

Non ci sembra dubbio che la possibilità di disapplicare l'atto illegittimo rappresenti un *minus* rispetto al potere di annullamento che per sua natura ha carattere radicale, sicché laddove è consentito il maggiore potere di eliminare dal mondo giuridico l'atto illegittimo non è luogo a parlare di possibilità di disapplicazione dello stesso. Consegue che, essendo il potere di annullamento assorbente rispetto a quello di disapplicazione, non v'è ragione di estendere al giudizio amministrativo la norma dell'art. 5 la quale in tanto trova giustificazione in quanto venga riferita ai poteri di cognizione e di decisione del giudice ordinario.

Circa poi il rapporto tra la disposizione regolamentare e l'atto applicativo, ci sembra che debba essere posto nel dovuto rilievo la circostanza che il nesso indistruttibile tra i due termini debba essere identificato nel fatto che l'atto applicativo rende concreta, attuale ed immediata quella lesione che è già implicitamente contenuta nella norma regolamentare; e ciò anche quando il regolamento attribuisce un potere discrezionale all'autorità amministrativa sicché l'atto applicativo viene ad essere caratterizzato da una propria autonomia, salva l'ipotesi in cui si censuri il solo atto di applicazione.

Certo è innegabile che l'indagine più delicata in questo campo è propria quella diretta a stabilire quando la lesione dell'interesse tutelato deriva immediatamente dalla norma regolamentare ovvero soltanto per il tramite dell'atto applicativo.

Siffatta indagine deve essere condotta con gli stessi criteri elaborati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato per gli atti del procedimento ed è comune ad ogni ipotesi in cui sia dubbia l'esistenza dell'attualità della lesione dell'interesse tutelato.

L'Amorth ritiene che non possa farsi riferimento al concetto di procedimento per spiegare il rapporto che corre tra la disposizione regolamentare e l'atto applicativo; tuttavia, a parte l'ipotesi non infrequente particolarmente per gli atti generali in cui è possibile che ricorra propria la figura del procedimento complesso (ad es. bando di concorso e provvedimento di approvazione della graduatoria), è innegabile che debba farsi applicazione del criterio per il quale è ammessa la impugnazione degli atti preparatori quando essi abbiano autonomia funzionale e siano suscettibili di per se stessi di ledere situazioni soggettive rilevanti, mentre nelle altre ipotesi, nel presupposto che la lesione derivi soltanto dall'atto terminale, l'impugnazione degli atti preparatori deve essere effettuata contestualmente all'impugnazione dell'atto terminale (Cons. Stato, 2 aprile 1960, n. 256, *Relazione Consiglio di Stato*, anni 1958-1960, vol. III, 334).

Non ci sembra, infine, che possano condividersi i rilievi critici che l'A. muove all'indirizzo giurisprudenziale né che possano essere accolte le conclusioni cui egli giunge.

In particolare, non sembra ammissibile una impugnazione « implicita » delle disposizioni regolamentari o degli atti generali in quanto ciò equivarrebbe in sostanza ad ammettere il principio della sufficienza dell'impugnativa del solo atto applicativo o dell'atto terminale del procedimento con la possibilità di denunciare anche i vizi degli atti precedenti non impugnati. Inoltre con la c.d. impugnazione « implicita » verrebbero eluse le norme relative al deposito degli atti impugnati, né sembra possa farsi riferimento, comunque soltanto per i regolamenti e giammai per gli atti a contenuto generale, al principio *iura novit curia*, in quanto i regolamenti sono pur sempre atti amministrativi in senso stretto sia pure a contenuto normativo.

Neanche può condividersi la soluzione proposta dall'A. circa il problema della sorte della disposizione regolamentare dopo l'annullamento. Escluso, infatti, che possa accogliersi l'opinione del Romano il quale, come si è innanzi precisato, distingue nell'ambito della disposizione regolamentare tra volizioni-azioni e volizioni-preliminari e ammette per le prime un annullamento con effetto limitato a solo ricorrente e per la seconda un annullamento con efficacia *erga omnes*, ci sembra non possa ammettersi neppure, come fa l'A., che l'annullamento della disposizione regolamentare operi in ogni caso *erga omnes*, salvo a ritenersi poi che nei confronti dei terzi estranei al giudizio essa operi con efficacia *ex nunc*, mentre nei confronti del ricorrente con effetto *ex tunc* e quindi in via ripristinatoria.

A noi sembra che, una volta ammessa la natura soggettiva e non oggettiva della giurisdizione del Consiglio di Stato, non sussista alcuna valida ragione per negare che l'annullamento del regolamento operi limitatamente alla posizione del ricorrente e non anche dei terzi estranei che non hanno proposto impugnazione avverso la disposizione ritenuta illegittima.

L'efficacia dell'annullamento nei confronti dei terzi potrà, a nostro avviso, ammettersi soltanto ricorrendo ai principi elaborati in ordine al problema della efficacia oggettiva e soggettiva del giudicato amministrativo e sempre nel presupposto che l'annullamento giurisdizionale produca i suoi effetti soltanto per la parte che ha proposto l'impugnazione. Potrà farsi riferimento, quindi, a seconda dei casi e dei motivi di gravame che hanno determinato l'annullamento della disposizione regolamentare o all'istituto della estensione automatica del giudicato, come accade per i provvedimenti indivisibili, ovvero all'estensione discrezionale la quale trova accoglimento nel caso di annullamento di provvedimenti divisibili (ad esempio atti plurimi).

A. Quaranta

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI *

D.P.R. 5 GIUGNO 1965, N. 758 - Reca norme sul cumulo di stipendi e pensioni a carico dello Stato e di enti pubblici, in applicazione della legge 5 dicembre 1964, n. 1268 (G.U. 10 luglio 1965, n. 170).

LEGGE 20 GIUGNO 1965, N. 724 - Proroga al 31 dicembre 1965 il termine di cui alla legge 16 dicembre 1964, n. 1400, in materia di appalti e revisione di prezzi di opere pubbliche (G.U. 2 luglio 1965, n. 161).

D.P.R. 26 GIUGNO 1965, N. 723 - Approva la nuova tariffa dei dazi doganali d'importazione e le relative disposizioni preliminari. L'entrata in vigore è fissata al giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (G.U. 1° luglio 1965, n. 160, suppl. ord.).

D.P.R. 26 GIUGNO 1965, N. 958 - Reca norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, in materia di patrimonio indisponibile della Regione (G.U. 13 agosto 1965, n. 202).

D.P.R. 26 GIUGNO 1965, N. 959 - Reca norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, in materia di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (G.U. 13 agosto 1965, n. 202).

D.P.R. 26 GIUGNO 1965, N. 960 - Reca norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, in materia di controllo sugli atti delle provincie, dei comuni e dei consorzi tra tali enti (G.U. 13 agosto 1965, n. 202).

LEGGE 14 LUGLIO 1965, N. 818 - Dispone che il corso dei termini processuali, scadenti tra il 1° agosto ed il 15 settembre, è sospeso di diritto fino a tale ultima data; precisa ipotesi di inapplicabilità della sospensione, così in materia civile come in materia penale; stabilisce, per la materia amministrativa, che il corso dei termini non rimane sospeso nel procedimento di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato (G.U. 20 luglio 1965, n. 180).

LEGGE 14 LUGLIO 1965, N. 901 - Delega il Governo della Repubblica ad emanare norme per l'istituzione di Enti di sviluppo nelle Marche e nell'Umbria, e per adeguare gli Enti e le Sezioni di Riforma Fondiaria, che vengono trasformati in Enti di sviluppo, ai compiti che con la stessa legge di delega vengono indicati, ed a quelli di cui al D.P.R. 23 giugno 1962, n. 948 (G.U. 31 luglio 1965, n. 190).

LEGGE 14 LUGLIO 1965, N. 911 - Eleva da lire 250.000 a lire 1.000.000 il limite di valore degli appalti, conclusi verbalmente o per corrispondenza, esenti da registrazione in termine fisso (G.U. 2 agosto 1965, n. 192).

LEGGE 14 LUGLIO 1965, N. 963 - Reca norme per la disciplina della pesca (marittima), esercitata nelle acque rientranti nelle attribuzioni conferite dalle leggi vigenti al Ministero della Marina Mercantile e, limitatamente ai cittadini italiani, nel mare libero (G.U. 14 agosto 1965, n. 203).

---

* *Si segnalano quelli ritenuti di maggior interesse.*

LEGGE 21 LUGLIO 1965, N. 904 - Reca modificazioni ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167, contenente disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Tra l'altro, e così in relazione alla dichiarata illegittimità costituzionale di alcune norme di detta legge n. 167, dispone circa l'indennità di espropriazione, per la quale stabilisce che la determinazione va fatta nei modi previsti dall'art. 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, e circa la facoltà dei proprietari di aree comprese nei piani, e non destinate agli usi previsti dall'art. 4 lettere *a*) e *c*) della stessa legge n. 167, di costruire direttamente case di tipo economico o popolare (G.U. 31 luglio 1965, n. 190).

LEGGE 21 LUGLIO 1965, N. 939 - Reca agevolazioni tributarie varie, con effetto dal 1° luglio 1964, per le costruzioni, modificazioni, trasformazioni e riparazioni navali (G.U. 5 agosto 1965, n. 195).

DISEGNI E PROPOSTE DI LEGGE

DISEGNO DI LEGGE, n. 2457 (presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 16 giugno 1965): *Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo emanato per il quinquennio* 1965-69.

È la prima volta che nell'ordinamento giuridico del nostro Paese si vuole inserire un atto avente valore di legge (per la differenza tra valore e forza di legge, v. SANDULLI, in *Riv. trim. Dir. Pubbl.*, 1957, 269) avente per contenuto l'approvazione di « finalità » e di « direttive generali » dell'azione politico-economica del Governo.

Il nostro ordinamento costituzionale non ignora la c.d. legge formale e cioè quell'atto giuridico che è approvato dal Parlamento e promulgato dal Capo dello Stato, ma non innova nell'ordine legislativo preesistente: esempio tipico ne è la legge di bilancio (v. SANDULLI, *Legge, Nuovissimo Digesto Italiano*, n. 3).

Balza tuttavia evidente la differenza tra questa legge formale e quella cui si riferisce il disegno in esame.

La legge di bilancio, infatti, pure non innovando nell'ordine *legislativo* preesistente crea vincoli di rilevanza giuridica per i cittadini, per gli organi dell'Amm.ne e per lo stesso legislatore ordinario (attraverso il meccanismo dell'art. 81).

La legge che approverà il programma di sviluppo non creerà, invece, alcun obbligo giuridico per i cittadini in genere, né detterà prescrizioni la cui inosservanza implichi sanzioni di carattere penale, civile o amministrativo. Ciò non significa, peraltro, che questa legge avrà soltanto valore di dichiarazione solenne di principio puramente politico-economico.

Essa, infatti, creerà situazioni di rilevanza giuridica il cui contenuto potrà essere costituito da particolari posizioni di legittimo vantaggio per quegli imprenditori che conformeranno la loro attività economica alle finalità e direttive del programma (ad esempio mediante preferenza nella discrezionale concessione di crediti agevolati laddove il fondo sia minore dell'importo delle richieste, pure tutte accoglibili secondo la legge).

Altre situazioni giuridicamente rilevanti saranno poste in essere dopo l'approvazione del programma in relazione alla attività delle imprese pubbliche (intese per tali anche le società a partecipazione statale).

Qui, peraltro, bisogna subito avvertire che la posizione giuridica di queste imprese considerate come soggetti di diritto nei confronti della legge di approvazione del programma è in tutto simile a quella delle imprese private, nel senso che, nemmeno nei loro riguardi la legge implica (attraverso il programma) comandi immediatamente imperativi e muniti di sanzione per la inosservanza.

Tuttavia vincoli giuridicamente rilevanti all'osservanza del programma e allo svolgimento di attività tesa a realizzarlo potranno per le imprese pubbliche essere costituiti se non direttamente dalla legge di approvazione da comandi degli organi di Governo, cui è attribuito dalle leggi vigenti il potere di direttiva e controllo sulle imprese stesse. Questi organi, come è noto, si identificano nel Ministro delle Partecipazioni Statali cui la l. n. 1589 del 1956, nello spirito se non nella lettera, ha attribuito quel potere che egli esercita concretamente *sopra* e *mediante* gli enti di gestione (v relazione alla cit. l. n. 1589 del 1956, *Legislazione Italiana*, 1957, 506 e segg.).

Tanto è detto, d'altronde, esplicitamente nello stesso programma ,(cap. III, n. 19) che indica nel Ministro delle Partecipazioni Statali colui che deve esercitare poteri di controllo e vigilanza sulle imprese pubbliche per l'attuazione del programma « al livello di amministrazione attiva ».

Ci limitiamo a questi brevi cenni sui problemi giuridici, che, ci sembra, si presentano con carattere di immediatezza dopo l'approvazione del programma, consci, peraltro, che quanto abbiamo detto può appena essere considerato il sommario di più approfonditi studi che questa nuova ed interessante esperienza legislativa ampiamente merita (v. intanto G. Ferri, *Rivista Dir. Comm.*, 1965, I, 193).

PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI SOTTOPOSTI A GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITA'

DISPOSIZIONI DI LEGGE DELLE QUALI E' STATA DICHIARATA L'ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

CODICE CIVILE, art. 274, secondo comma (*Ammissibilità dell'azione*).

Della disposizione indicata, per la parte in cui dispone che la decisione, sull'ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale, abbia luogo con decreto non motivato e non soggetto a reclamo, nonché per la parte in cui esclude il contraddittorio e l'assistenza dei difensori, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione (Corte Cost., sent. 12 luglio 1965, n. 70, G.U. 17 luglio 1965, n. 178 ed. spec.; v. ordinanza di rimessione 30 settembre 1964 del Tribunale di Milano, G.U. 30 gennaio 1965, n. 26, ed. spec., segnalata in questa *Rassegna*, *retro*, II, 13).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 173 (*Notificazione all'imputato latitante, evaso o renitente*).

Per la parte concernente la notificazione di atti, ai sensi del primo capoverso dell'art. 170 c.p.p., nei confronti dell'imputato renitente, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24 della Costituzione (Corte Cost., sent. 6 luglio 1965, n. 57, G.U. 10 luglio 1965, n. 171, ed. spec.; questione rimessa dal Tribunale di Brescia con ordinanza del 2 aprile 1964, G.U. 11 luglio 1964, n. 169, ed. spec.; ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 132).

CODICE DI PDOCEDURA PENALE, art. 392, primo comma (*Forme dell'istruzione*).

In riferimento all'art. 24 della Costituzione, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'indicata disposizione, nella parte in cui, con l'inciso « in quanto sono applicabili », rende possibile di non applicare all'istruzione sommaria le norme di cui agli articoli 304 *bis*, 304 *ter* e 304 *quater* dello stesso codice di procedura penale

(Corte Cost., sent. 26 giugno 1965, n. 52, G.U. 3 luglio 1965, n. 163, ed. spec.; v. ordinanza di rimessione del 4 marzo 1965 del Pretore di Imola, G.U. 30 aprile 1965, n. 109, ed. spec., riassunta in questa *Rassegna, retro*, II, 47).

R.D. 30 DICEMBRE 1923, N. 3270 (*Legge tributaria sulle successioni*): art. 31.

È stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, delle disposizioni del primo e del secondo comma dell'art. 31 indicato, « in quanto escludono le aziende agricole dal trattamento disposto per le aziende industriali e commerciali » (Corte Cost., sent. 12 luglio 1965, n. 69, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.; l'ordinanza di rimessione 3 giugno 1964 della Commissione provinciale delle imposte di Perugia, G.U. 30 gennaio 1965, n. 26, ed. spec., è segnalata in questa *Rassegna, retro*, II, 14).

D.P.R. 14 LUGLIO 1960, N. 1032 (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini*): art. *unico*.

Della disposizione indicata, per la parte concernente l'obbligatorietà *erga omnes* dall'art. 55 del contratto nazionale di lavoro 24 luglio 1959 (esperimento obbligatorio del tentativo di conciliazione), è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, in riferimento all'art. 76 della Costituzione (Corte Cost., sent. 6 luglio 1965, n. 56, G.U. 10 luglio 1965, n. 171, ed. spec.; la decisione è stata resa in relazione a tre ordinanze di rimessione, una del Tribunale e due della Corte di Appello di Napoli, segnalate in questa *Rassegna*, 1964, II, 49, 97).

DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATA DICHIARATA NON FONDATA LA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

R.D. 30 DICEMBRE 1923, N. 3269 (*Legge del registro*): art. 50.

La questione di legittimità costituzionale della disposizione, di cui al secondo comma dell'art. 50 della legge del registro, concernente le imposte dovute per gli acquisti di beni ai pubblici incanti, è stata, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 6 luglio 1965, n. 62, G.U. 10 luglio 1965, n. 171, ed. spec.; la questione era stata rimessa dalla Commissione provinciale delle imposte di Avellino, con ordinanze del 6 dicembre 1963, G.U. 13 giugno 1964, n.144, ed. spec., e del 29 maggio 1964, G.U. 13 febbraio 1965, n. 39, ed. spec., riassunte in questa *Rassegna*, 1964, II, 92 e *retro*, II, 14).

R.D. 30 DICEMBRE 1923, N. 3270 (*Legge tributaria sulle successioni*): artt. 45 e 48.

In relazione alle indicate disposizioni, concernenti la prova dei debiti ai fini della deducibilità dall'attivo ereditario, è stata dichiarata non fondata, in riferimento all'articolo 53 della Costituzione, la sollevata questione di legittimità costituzionale (Corte Cost., sent. 26 giugno 1965, n. 50, G.U. 3 luglio 1965, n. 163, ed. spec.; v. ord. di rimessione della Commissione provinciale delle imposte di Palermo, G.U. 27 giugno 1964, n. 157, ed. spec., ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 92).

LEGGE 7 GENNAIO 1929, N. 4 (*Norme per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie*): art. 36.

La questione di legittimità costituzionale dell'indicata norma, concernente la giurisdizione dell'Intendente di Finanza, è stata, in riferimento all'art. 102 della Costituzione, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 6 luglio 1965, n. 58, G.U. 10 luglio 1965, n. 171, ed. spec.; ord. di rimessione 1° luglio 1963 del Tribunale di Ascoli Piceno, G.U. 31 ottobre 1964, n. 269, ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 179).

R.D. 18 GIUGNO 1931, N. 773 (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*): art. 134.

La questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione alla disposizione indicata, concernente la speciale autorizzazione richiesta per la prestazione di opera di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, è stata, in riferimento all'articolo 4 della Costituzione, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 6 luglio 1965, n. 61, G.U. 10 luglio 1965, n. 171, ed. spec.; v. ord. di rimessione del Pretore di Oppido Mamertina, G.U. 23 maggio 1964, n. 126, ed. spec., ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 93).

R.D.L. 24 OTTOBRE 1935, N. 2049 convertito in LEGGE 26 MARZO 1936, N. 526 (*Pubblicità dei prezzi degli alberghi*): art. 11, modificato dal D.P.R. 28 GIUGNO 1955, N. 630 (*Decentramento dei servizi del Commissariato per il turismo*): art. 15.

La questione di legittimità costituzionale delle indicate norme, sollevata in riferimento all'art. 21, secondo comma, della Costituzione, è stata dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 12 luglio 1965, n. 68, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.; ord. di rimessione 8 febbraio 1964 del Pretore di Pieve di Cadore, G.U. 26 settembre 1964, ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 179).

R.D.L. 21 FEBBRAIO 1938, N. 246 (*Disciplina degli abbonamenti alle radioaudizioni*).

La questione di legittimità costituzionale delle indicate norme è stata, in riferimento all'art. 43 della Costituzione, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 6 luglio 1965, n. 58, G.U. 10 luglio 1965, n. 171, ed. spec.; v. ord. di rimessione 1° luglio 1963 del Tribunale di Ascoli Piceno, G.U. 31 ottobre 1964, n. 269, ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 179, con richiamo a precedente pronuncia della Corte Costituzionale).

LEGGE 19 GENNAIO 1939, N. 294 (*Norme per la disciplina delle vendite straordinarie o di liquidazione*): artt. 1, 2, 15.

È stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale delle indicate norme, in riferimento all'art. 41 della Costituzione (Corte Cost., sent. 6 luglio 1965, n. 60, G.U. 10 luglio 1965, n. 171, ed. spec.; l'ordinanza di rimessione del 16 luglio 1964, del Pretore di Foggia, G.U. 26 settembre 1964, n. 238, è riassunta in questa *Rassegna*, 1964, II, 179).

D.P.R. 11 GENNAIO 1956, N. 5 (*Compensi ai componenti di commissioni, consigli, comitati o collegi operanti nelle Amministrazioni statali, anche con ordinamento autonomo, e delle commissioni giudicatrici dei concorsi di ammissione e di promozione nelle carriere statali*): art. 3.

La questione di legittimità costituzionale della disposizione indicata, sollevata in riferimento all'art. 36, primo comma, della Costituzione, è stata dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 12 luglio 1965, n. 67, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, v. ordinanza di rimessione 7 luglio 1964 del Conciliatore di Monsummano Terme, G.U. 29 agosto 1964, n. 212, ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 133).

LEGGE 4 APRILE 1956, N. 212 (*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*): art. 2, art. 3 secondo comma, art. 8.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alle disposizioni indicate sono state, in riferimento agli articoli 21 e 49 della Costituzione, dichiarate non fondate (Corte Cost., sent. 26 giugno 1965, n. 49, G.U. 3 luglio 1965, n. 163, ed. spec.; v. ordinanza di rimessione 28 febbraio 1964 del Pretore di Roma, G.U. 23 maggio 1964, n. 126, riassunta in questa *Rassegna*, 1964, II, 96, ove richiamo a precedente pronuncia, in argomento, della Corte Costituzionale).

LEGGE 6 DICEMBRE 1962, N. 1643 (*Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche*).

D.P.R. 15 DICEMBRE 1962, N. 1670 (*Organizzazione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica*).

D.P.R. 4 FEBBRAIO 1963, N. 36(*Norme relative ai trasferimenti all''Ente nazionale per l'energia elettrica delle imprese esercenti le industrie elettriche*).

D.P.R. 25 FEBBRAIO 1963, N. 138 (*Norme relative agli indennizzi da corrispondere alle imprese assoggettate a trasferimento all'Ente nazionale per l'energia elettrica*).

D.P.R. 14 MARZO 1963, N. 219 (*Trasperimento all'Ente nazionale per l'energia elettrica dell'impresa della società per azioni Edisonvolta*).

Sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme indicate, in riferimento agli articoli 81, quarto comma, 47, 25, 102, secondo comma, 113 e 76 della Costituzione (Corte Cost., sent. 12 luglio 1965, n. 66, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.; v. ordinanza di rimessione 16 gennaio 1964 del Giudice conciliatore di Milano, G.U. 29 agosto 1964, n. 212, ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 134, con richiamo ad altra pronuncia, in argomento, della Corte Costituzionale).

DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATO PROMOSSO GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

CODICE CIVILE, art. 260 (*Poteri dei genitori*).

In relazione alla disposizione indicata, per la parte con cui è attribuito in via primaria al padre l'esercizio della patria potestà sul figlio naturale riconosciuto da entrambi i genitori, il Tribunale per i minorenni di Torino ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 29 della Costituzione (Ord. 15 maggio 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.).

CODICE CIVILE, art. 274 (*Ammissibilità dell'azione*).

Il Tribunale di Siracusa ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità, in riferimento agli articoli 24 e 111 della Costituzione, per la disposizione dell'art. 274 del codice civile con la quale è esclusa ogni impugnativa del provvedimento circa l'ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità naturale (Ord. 29 dicembre 1964, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.). Di detta disposizione, per altro, è intanto già stata dichiarata l'illegittimità costituzionale (Corte Cost., sent. 12 luglio 1965, n. 70, *retro*, 103).

CODICE PENALE, art. 28 (*Interdizione dai pubblici uffici*).

In relazione alla disposizione indicata, per la parte (secondo comma, n. 5), in cui è previsto che l'interdizione dai pubblici uffici priva il condannato delle pensioni e degli assegni, che siano a carico dello Stato o di altro ente pubblico, il Tribunale di Varese ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 27, terzo comma, 38, secondo comma, e 47, primo comma, della Costituzione (Ord. 6 maggio 1965, G.U. 3 luglio 1965, n. 163, ed. spec.).

CODICE PENALE, art. 81 (*Più violazioni di una o di diverse disposizioni di legge con una o più azioni. Reato continuato*).

Il Pretore di Pesaro, ritenendo applicabili le disposizioni in tema di reato continuato soltanto al caso di più violazioni risultanti da più azioni o omissioni, e non anche al caso di violazioni plurime derivanti da unica azione od omissione, ha ipotizzato un contrasto della norma indicata con i principi di cui all'art. 3 della Costituzione (Ord. 3 marzo 1965, G.U. 10 luglio 1965, n. 171, ed. spec.).

CODICE PENALE, art. 196 (*Obbligazione civile per le ammende inflitte a persona dipendente*).

Il Pretore di Saluzzo ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione relativa all'obbligazione civile per le am-

mende, ipotizzando un contrasto con l'art. 27, primo comma, della Costituzione (Ord. 18 maggio 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.).

CODICE PENALE, art. 327 (*Eccitamento al dispregio e vilipendio delle istituzioni, delle leggi o degli atti dell'autorità*).

In relazione alle ipotesi di reato, di cui alla norma indicata, il Tribunale di Rovigo ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 21 della Costituzione (Ord. 21 giugno 1965. G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 392, primo comma (*Forme dell'istruzione*).

Il Tribunale di Sondrio ed il Pretore di Milano, con ordinanze, rispettivamente, del 14 e del 24 maggio 1965 (entrambe in G.U. 1 7luglio 1965, n. 178, ed. spec.) hanno rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, per la parte della disposizione indicata, con cui è reso possibile non applicare all'istruzione sommaria le norme di cui agli articoli 304 *bis*, 304 *ter* e 304 *quater* dello stesso codice di procedura penale. La disposizione in parola, per altro, e nei sensi precisati, è già stata dichiarata costituzionalmente illegittima (Corte Cost., sent. 26 giugno 1965, n. 52, *retro*, 103).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 398 (*Poteri del pretore nei procedimenti con istruzione sommaria*).

In relazione alla disposizione dell'ultimo comma dell'art. 398 indicato, secondo cui è da ritenere consentita l'emissione del decreto di citazione, nei giudizi dinanzi al pretore, senza il previo interrogatorio dell'imputato, ed ipotizzando un contrasto con l'art. 24, comma secondo, della Costituzione, il Pretore di Chieti (ord. 8 maggio 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.) e quello di Reggio Emilia (ord. 5 luglio 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.) hanno rimesso la questione all'esame della Corte Costituzionale. Analogamente ha provveduto il Comandante del porto di Trapani, con riguardo al rinvio operato dall'art. 1238 del codice della navigazione alle norme per i giudizi di competenza del pretore (Ord. 23 giugno 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

LEGGE 20 MARZO 1865, N. 2248, all. F (*Legge sui lavori pubblici*): art. 317.

Nel rilievo che con la disposizione indicata sarebbe stato dato al Governo di stabilire, nell'esercizio di un potere regolamentare, « pene di polizia e multe », e per ipotizzato contrasto con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, il Pretore di Borgo San Lorenzo ha ritenuto non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale (Ord. 23 giugno 1965, G.U. 31 luglio 1965, n. 191, ed. spec.).

R.D. 30 DICEMBRE 1923, N. 3267 (*Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*): artt. 10 e 11.

Delle disposizioni indicate, e nel rilievo, tra l'altro, che sarebbe demandato ad organi amministrativi di emanare, nella soggetta materia, norme penalmente sanzionate, il Tribunale di Ascoli Piceno ha ritenuto dubbia la legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 25 e 70 della Costituzione (Ord. 12 aprile 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.).

T.U. 8 LUGLIO 1924 (*Testo unico delle disposizioni legislative per l'imposta di fabbricazione sugli spiriti*): art. 37, terzo comma.

In relazione alla indicata disposizione, ed in quanto con essa è da ritenere vincolato, sulla base di presunzione *iuris et de iure*, l'accertamento di fatti penalmente sanzionati, il Tribunale di Belluno ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione (Ord. 30 aprile 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.).

R.D. 29 LUGLIO 1927, N. 1443 (*Norme per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere*): art. 45.

Per la disposizione indicata, che non prevede indennità a favore del proprietario del suolo, al quale venga sottratta la disponibilità di cava o torbiera data in concessione a terzi, la Sezione di Corte di appello di Reggio Calabria ha ritenuto di dover promuovere il giudizio di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 42, terzo comma, e 43 della Costituzione (Ord. 1° luglio 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

R.D. 18 GIUGNO 1931, N. 773 (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurecca*): art. 156.

R.D. 6 MAGGIO 1940, N. 635 (*Regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*): artt. 285 e 286.

Il Pretore di Avezzano ha ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni indicate, che vietano le collette e le questue senza licenza del questore, salvo quanto disposto in materia ecclesiastica (Ord. 14 giugno 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.). In relazione alle stesse disposizioni, ed in riferimento agli articoli 17, 18, 19, 21, 33, 39, 45 e 49 della Costituzione, la Corte Costituzionale ebbe a dichiarare non fondata la questione (Sent. 26 gennaio 1957, n. 2, G.U. 30 gennaio 1957, n. 27, ed. spec.).

T.U. 3 MARZO 1934, N. 383 (*Legge comunale e provinciale*): art. 260.

Il Consiglio comunale di Cavriago ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione indicata, circa la competenza dei Consigli di prefettura in materia di responsabilità degli amministratori e dei dipendenti dei comuni, in riferimento all'art. 103, secondo comma, della Costituzione (Delib. 5 marzo 1965, G.U. 31 luglio 1965, n. 191, ed. spec.). Analoga questione è stata sollevata dal Consiglio comunale di Brescello, per la relazione della disposizione indicata con quella di cui al n. 8 dell'art. 15 del t.u. 16 maggio 1960, n. 570, ai riferimenti relativi al quale — *oltre*, p. 110 — si fa rinvio.

R.D. 17 AGOSTO 1935, N. 1765 (*Disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*): art. 4.

In relazione alla disposizione, che limita, in determinate ipotesi, la responsabilità civile del datore di lavoro, che abbia provveduto all'assicurazione del dipendente per gli infortuni, ai sensi della legge indicata, e per ipotizzato contrasto con gli articoli 3, 35 e 38 della Costituzione, il Tribunale di Milano ha rimesso la questione all'esame della Corte Costituzionale (Ord. 25 marzo 1965, G.U. 10 luglio 1965, n. 171, ed. spec.).

R.D. 4 OTTOBRE 1935, N. 1827 (*Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale*): art. 111.

LEGGE 4 APRILE 1952, N. 218 (*Riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti*): art. 23.

In relazione alle disposizioni indicate, che prevedono, a carico degli inadempienti al versamento dei contributi, il pagamento di una somma aggiuntiva, con funzione risarcitoria, e che attribuiscono ampio potere discrezionale all'Istituto nazionale della previdenza sociale di ridurre quella somma stessa, quando sia presentata domanda di oblazione, il Pretore di Civitacastellana ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 23 della Costituzione (Ord. 24 giugno 1965, G.U. 31 luglio 1965, n. 191, ed. spec.).

D.L.L. 7 GENNAIO 1946, N. 1 (*Ricostituzione delle amministrazioni comunali su basi elettive*).

Il Consiglio comunale di Pomezia, in relazione (a quanto sembra) al disposto dell'art. 15 del t.u. 16 maggio 1960, n. 570, ed in quanto in esso sono trasfuse norme del

D.L.L. 7 gennaio 1946, n. 1, ha sollevato per quest'ultimo la questione di legittimità costituzionale (e la questione sembra proposta anche per il D.L.L. 25 giugno 1944, n. 151, che la disposizione transitoria XV della Costituzione dichiarò come convertito in legge), rilevando che il luogotenente del regno non avrebbe potuto emanare leggi « al di fuori del presupposto dell'urgenza, e senza osservare la necessaria forma del decreto legge » (Delib. 8 aprile 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.).

LEGGE 10 AGOSTO 1950, N. 648 (*Riordinamento delle disposizioni sulle pensioni di guerra*): art. 62, terzo comma; art. 64.

In quanto le disposizioni indicate non prevedono un trattamento pensionistico di guerra in favore dei figli adulterini, la Corte dei Conti, seconda sezione giurisdizionale per le pensioni di guerra, ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 38, primo comma, 30, terzo comma, e 3, primo comma, della Costituzione (Ord. 23 marzo 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

LEGGE 19 GENNAIO 1955, N. 25 (*Disciplina dell'apprendistato*): art. 6.

La questione di legittimità costituzionale della norma, che stabilisce un limite di età per l'assunzione di lavoratori in qualità di apprendisti, è parsa, al Tribunale di Caltanissetta, non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 35 della Costituzione (Ord. 7 aprile 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

LEGGE 23 MARZO 1956, N. 136 (*Modificazioni al testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali*): art. 43.

La disposizione dell'art. 43 è stata denunciata insieme con le disposizioni degli articoli 82 e 83 del nuovo t.u. 16 maggio 1960, n. 570, alle segnalazioni relative al quale — *oltre*, p. 110 — si fa rinvio.

LEGGE 4 APRILE 1956, N. 212 (*Norme per la disciplina della prapaganda elettorale*): art. 8, comma primo.

Il Pretore di Assisi ha ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 21 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della norma che disciplina la propaganda elettorale con manifesti, tabelle, ecc., e prevede sanzioni penali a carico dei trasgressori (Ord. 12 maggio 1965, G.U. 3 luglio 1965, n. 163, ed. spec.). La questione, relativamente a disposizioni dell'indicato art. 8, ed in riferimento allo stesso art. 21, nonché all'art. 49, della Costituzione, è stata in precedenza dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 16 giugno 1964, n. 48, G.U. 27 giugno 1964, n. 157, ed. spec., segnalata in questa *Rassegna*, 1964, II, 89; Corte Cost., sent. 26 giugno 1965, n. 49, G.U. 3 luglio 1965, n. 163, ed. spec., v. *retro*, II, 105).

LEGGE 27 DICEMBRE 1956, N. 1423 (*Misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*): art. 3, ultimo comma; art. 12, primo comma.

In relazione alle disposizioni circa il soggiorno obbligato di persone pericolose, il Pretore di Larino ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 2, 3, primo comma, e 32, primo comma, della Costituzione (Ord. 4 maggio 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

D.P.R. 26 APRILE 1957, N. 818 (*Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218 sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti*): art. 10, ultimo comma.

In relazione alla disposizione che vieta di tener conto dei servizi militari agli effetti dei diversi trattamenti pensionistici, il Tribunale di Genova ha ritenuto non

manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per eccesso rispetto alla legge di delega 4 aprile 1952, n. 218 ed in riferimento all'art. 77 della Costituzione (Ord. 23 marzo 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione degli organi delle amministrazioni comunali*): artt. 14 e 15.

Il Consiglio comunale di Maenza ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 15, nn. 3 e 9 del t.u. indicato, concernenti casi di ineleggibilità alla carica di consigliere comunale, per ipotizzato contrasto con gli articoli 3 e 51, primo comma, della Costituzione (Delib. 15 giugno 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

I Consigli comunali di Albi, Bassiano e Celenza Valfortore hanno analogamente rimesso la questione, per il solo n. 9 del citato art. 15 (Delib com. Albi 5 marzo 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.; delib. com. Bassiano 5 giugno 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.; delib. com. Celenza Valfortore 26 marzo 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

Il Consiglio comunale di Vico Equense ha sollevato la questione di legittimità costituzionale per la disposizione di cui al n. 8 dello stesso art. 15, in riferimento agli articoli 3 e 22 della Costituzione (Delib. 13 marzo 1965, G.U. 31 luglio 1965, n. 191, ed. spec.).

Il Consiglio comunale di Brescello, riferendosi alla medesima disposizione del n. 8 dell'art. 15, che sancisce l'ineleggibilità per gli amministratori del comune o di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza poste sotto la sua vigilanza, dichiarati responsabili in via amministrativa o giudiziaria, ha prospettato la questione sotto altro profilo, in riferimento all'art. 103 della Costituzione, ed in relazione alla natura delle funzioni da ritenere attribuite ai Consigli di prefettura, ai sensi dell'art. 260 del t.u. 3 marzo 1934, n. 383, in materia di responsabilità, appunto, degli amministratori locali (Delib. 27 febbraio 1965, G.U. 31 luglio 1965, n. 191, ed. spec.; e vedasi l'ordinanza del Comune di Cavriago, in ordine al detto art. 260 del t.u. del 1934: *retro*, II, 108).

Il Consiglio comunale di Civitaluparella, infine, ha ritenuto non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate per l'intero art. 15 del t.u. del 1960, in riferimento agli articoli 3, 51, 24 e 113 della Costituzione, nonché per l'art. 14 dello stesso t.u., in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione (Delib. 10 marzo 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

In relazione alle accennate questioni, e per riferimenti a pronunce già in argomento rese dalla Corte Costituzionale, nonché ad altre precedenti ordinanze di rimessione, v. *retro*, II, 49, 80.

Si veda, inoltre, la segnalazione relativa alla questione di legittimità costituzionale sollevata per il D.L.L. 7 gennaio 1946, n. 1, per la parte, è da ritenere, concernente le norme sulle ineleggibilità, trasfuse nel t.u. del 1960 (*retro*, 108).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione degli organi delle amministrazioni comunali*): artt. 82, 83.

In relazione alle disposizioni indicate, disciplinanti i ricorsi avverso decisioni adottate dai consigli comunali in materia di eleggibilità, e contro le operazioni per le elezioni dei consiglieri comunali, sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale:

— dal Consiglio comunale di Ravarino, per le disposizioni dell'art. 82, terzo comma, e dell'art. 83, secondo comma, in riferimento all'art. 111, primo comma, della Costituzione (Delib. 8 aprile 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.);

— dal Consiglio comunale di Castello d'Argile, per le disposizioni dell'art. 82, nonché per quelle, nel detto art. 82 trasfuse, di cui all'art. 43 della legge 23 marzo 1956, n. 136, in riferimento agli articoli 101, 102, 103, 104, 108, 111, 24, 25 e disposi-

zione transitoria VI della Costituzione (Delib. 15 maggio 1965, G.U. 31 luglio 1965, n. 191, ed. spec.);

— dal Consiglio comunale di Lanciano, per le stesse disposizioni dell'art. 82 del t.u. del 1960 e dell'art. 43 della legge n. 136 del 1956, in riferimento agli articoli 101, 102, 103, 108, 24 e 25 della Costituzione (Delib. 31 maggio 1965, G.U. 31 luglio 1965, n. 191, ed. spec.);

— dal Consiglio comunale di Castelfranci, per la disposizione del quarto comma dell'art. 82, in riferimento all'art. 111 della Costituzione (Delib. 13 marzo 1965, G.U. 31 luglio 1965, n. 191, ed. spec.);

— dal Consiglio provinciale di Reggio Emilia, per gli articoli 82 e 83, in riferimento all'art. 24 della Costituzione (Delib. 25 marzo 1965, G.U. 31 luglio 1965, n. 191, ed. spec.);

— dal Consiglio comunale di Civitaluparella, per gli articoli 82 e 83, in riferimento agli articoli 101, 102 e 103 della Costituzione (Delib. 10 marzo 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

Per riferimenti a pronunce già rese, in materia, dalla Corte Costituzionale, nonché ad altre ordinanze di rimessione: *retro*, II, 50, 81.

D.P.R. 14 LUGLIO 1960, N. 1011 (*Norme sui licenziamenti individuali dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali*): art. *unico*.

In relazione alla disposizione indicata, che rende obbligatorio *erga omnes* l'accordo interconfederale 18 ottobre 1950 sui licenziamenti individuali, e per la parte concernente il deferimento delle vertenze a collegi di conciliazione o di arbitrato, il Tribunale di Milano ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per eccesso rispetto alla legge di delega 14 luglio 1959, n. 741, ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione (Ord. 27 gennaio 1965, G.U. 10 luglio 1965, n. 171, ed. spec.). Le stesse questioni risultano già rimesse, con precedenti ordinanze, all'esame della Corte Costituzionale (v. in questa *Rassegna*, *retro*, II, 50; *id.*, 1964, II, 210).

D.P.R. 14 LUGLIO 1960, N. 1032 (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini*): art. *unico*.

Per ritenuto eccesso rispetto alla legge di delega 14 luglio 1959, n. 741, ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione, il Tribunale di Fermo ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità della disposizione indicata, che rende obbligatorio *erga omnes* l'accordo collettivo 24 luglio 1959, per la parte (articoli 55 e 56) concernente l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione nonché la fissazione di un termine di decadenza per la proposizione di istanze e reclami in ordine al rapporto di lavoro ed alla relativa retribuzione (Ord. 30 aprile 1965, G.U. 3 luglio 1965, n. 163, ed. spec.). Sulla questione, si vedano riferimenti in questa *Rassegna*: *retro*, II, 81; *id.*, 1964, II, 210.

D.P.R. 9 MAGGIO 1961, N. 777 (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Pisa, Pistoia e Siena*): art. *unico*.

In relazione all'indicata norma, che rende obbligatorie *erga omnes* le disposizioni dell'accordo collettivo integrativo 2 ottobre 1959 per gli operai dipendenti dalle industrie edilizie della provincia di Lucca, e per la parte concernente le somme da accantonare nell'interesse dei lavoratori, il Pretore di Viareggio ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per eccesso rispetto alla legge di delega ed in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione (Ord. 11 maggio 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

D.P.R. 9 MAGGIO 1961, N. 866 (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria*): art. *unico*.

In relazione alla disposizione indicata, per la parte con cui sono rese obbligatorie *erga omnes* le norme dell'art. 11 dell'accordo integrativo 11 luglio 1959 per gli operai edili della provincia di Reggio Calabria, la Corte di Cassazione, terza sezione penale, ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale (Ord. 26 febbraio 1965, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

D.P.R. 2 GENNAIO 1962, N. 346 (*Norme sul trattamento economico e normativo per i dipendenti da ristoranti, trattorie, ecc.*): art. *unico*.

In relazione alla disposizione indicata, che rende obbligatorio *erga omnes* l'accordo nazionale 15 maggio 1959 per i lavoratori dipendenti da imprese esercenti ristoranti, trattorie, ecc., il Pretore di Campobasso ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 della Costituzione e con riguardo al limite temporale per l'esercizio del potere legislativo delegato con la legge 1° ottobre 1960, n. 1027 (Ord. 26 aprile 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.).

LEGGE 12 GIUGNO 1962, N. 567 (*Norme in materia di affitto di fondi rustici*).

Della legittimità costituzionale della legge indicata, nel suo complesso, ha dubitato il Tribunale di Bologna, con riferimento ai principi di cui agli articoli 41, primo e secondo capoverso, 42, primo capoverso, e 44 della Costituzione (Ord. 18 luglio 1964, G.U. 28 agosto 1965, n. 216, ed. spec.).

LEGGE 3 FEBBRAIO 1963, N. 126 (*Disciplina della riproduzione bovina*): artt. 2 e 3.

Il Pretore di Vicenza ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme indicate, in riferimento agli articoli 41 e 42 della Costituzione (Ord. 21 maggio 1965, G.U. 17 luglio 1965, n. 178, ed. spec.).

DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI, SULLE QUESTIONI SOLLEVATE, SONO INTERVENUTE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INAMMISSIBILITA', DI MANIFESTA INFONDATEZZA O DI RESTITUZIONE DEGLI ATTI PER IL GIUDIZIO DI RILEVANZA (*)

R.D. 30 APRILE 1936, N. 1138 (*Approvazione del regolamento per la riscossione delle imposte di consumo*): art. 173, secondo comma.

Inammissibilità dichiarata con sentenza 26 giugno 1965, n. 53 (G.U. 3 luglio 1965, n. 163, ed. spec.; ord. di rimessione 4 luglio 1963 del Pretore di Trinitapoli, G.U. 12 settembre 1964, n. 225; v. in questa *Rassegna*, 1964, II, 179).

D.P.R. 9 MAGGIO 1961, N. 865 (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno*).

Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 26 giugno 1965, n. 54 (G.U. 3 luglio 1965, n. 163, ed. spec. Le ordinanze di rimessione del Pretore di Ottaviano, G.U. 26 settembre 1964, n. 238, ed. spec., sono segnalate in questa *Rassegna*, 1964, II, 181, con riferimento al D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, quale indicato nelle ordinanze stesse).

(*) Il presente elenco viene fatto per aggiornamento di informazione, con riguardo alla segnalazione, contenuta in questa *Rassegna*, delle ordinanze di rimessione.

QUESTIONI

IL PRIMO TRIENNIO DI APPLICAZIONE DEL NUOVO CAPITOLATO GENERALE

Il 1° settembre 1965 si conclude il primo triennio di applicazione del nuovo Capitolato Generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici. La grande importanza pratica della materia disciplinata dal Capitolato e le lunghe polemiche — non ancora del tutto sopite — che hanno accompagnato la sua emanazione rendono opportuno un attento esame dell'esperienza finora compiuta, al fine di valutare adeguatamente, sulla scorta di elementi obbiettivi, la rispondenza della nuova disciplina, specialmente nelle parti che più si discostano dal sistema seguito dal vecchio Capitolato del 1895, alle effettive esigenze pratiche, oltre che ai principi della Costituzione e dell'ordinamento giuridico.

Il contributo che la lunga esperienza dell'Avvocatura dello Stato può offrire a quest'opera di ponderata valutazione delle norme del nuovo Capitolato riguarda, per ora, soltanto le norme di carattere processuale contenute nel Capo VI, dato che, relativamente alle norme di carattere sostanziale, applicabili soltanto ai contratti conclusi successivamente all'entrata in vigore del Capitolato, l'esperienza giudiziaria di questi tre anni non è stata così ampia da consentire la formulazione di un giudizio meditato ed esauriente. Le norme dettate per la definizione delle controversie, invece, sono state sottoposte al vaglio di un'esperienza sufficientemente estesa, essendone stata riconosciuta l'applicabilità, secondo la tesi sostenuta, fin dall'inizio, dall'Avvocatura, anche alle liti relative ai contratti stipulati prima dell'entrata in vigore del Capitolato (cfr. Cass. 19 gennaio 1963, n. 67; 12 giugno 1963, n. 1568; 23 luglio 1964, n. 1989; 9 aprile 1965, n. 623).

Limitando, perciò, il giudizio alle norme di carattere processuale, si può con piena tranquillità affermare che, alla prova dell'applicazione pratica, il sistema introdotto dal nuovo Capitolato ha dimostrato di rispondere pienamente sia all'obbiettiva tutela degli interessi dell'"Amministrazione che alla doverosa salvaguardia dei benintesi interessi degli appaltatori.

Le innovazioni introdotte dal nuovo Capitolato nella disciplina del contenzioso possono, come è noto, riassumersi in quattro punti:

1) l'arbitrato per la definizione delle controversie tra l'Amministrazione e l'appaltatore non è più obbligatorio, ma facoltativo: la parte attrice può adire il giudice ordinario, invece degli arbitri, e la parte convenuta nel giudizio arbitrale può escludere la competenza degli arbitri (art. 47);

2) la sentenza arbitrale è impugnabile, secondo le disposizioni del codice di procedura civile, anche per violazione delle regole di diritto (art. 51);

3) il collegio arbitrale è composto da tre arbitri di nomina eteronoma e da due arbitri nominati dalle parti (art. 45: precedentemente tutti gli arbitri erano di nomina eteronoma);

4) non è più previsto alcun deposito di somme a garanzia delle spese del giudizio arbitrale e degli onorari degli arbitri.

Quanto alle prime due riforme, è bene chiarire, anzitutto, che esse sono state imposte dalla necessità di adeguare la disciplina del Capitolato ai principi fondamentali dell'ordinamento ed alle norme della nuova Costituzione.

Il Capitolato Generale, com'è ormai pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza, ha natura di regolamento e, come tale, non può ovviamente contenere norme contrarie, non solo alla Costituzione ed alle leggi costituzionali, ma neanche alle leggi ordinarie ed ai principi generali da queste ricavabili (artt. 4 e 15 delle Disposizioni sulla legge in generale).

Orbene, la norma del vecchio Capitolato che sanciva l'inimpugnabilità del lodo era evidentemente in contrasto con l'art. 111 della Costituzione, dato che sottraeva una pronuncia giurisdizionale (qual'è il lodo dichiarato esecutivo dal Pretore) al controllo di legittimità della Corte di Cassazione. La sua abrogazione era, pertanto, necessaria, tanto più che essa, anche a prescindere dalla sua palese incostituzionalità, si trovava in contrasto anche con l'art. 829 c.p.c., che, consentendo l'esclusione, *per volontà delle parti*, dell'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto, evidentemente preclude la possibilità che, con una norma di regolamento, venga annullato il potere conferito alle parti e sia sancita, in ogni caso, l'inimpugnabilità.

L'inimpugnabilità del lodo non poteva, perciò, non essere eliminata, ed è chiaro che, di conseguenza, non poteva più logicamente reggersi il sistema dell'arbitrato *obbligatorio*. Una volta ammessa l'impugnativa del lodo per violazione delle regole di diritto, non avrebbe senso, infatti, sottrarre al giudice ordinario la cognizione, *in primo grado*, di *tutte* le controversie fra Amministrazione appaltante e appaltatore, anche di quelle che involgono questioni prevalentemente giuridiche (e che, contrariamente alla opinione — o meglio, al pregiudizio — corrente, sono la maggioranza). La decisione di queste ultime spetterebbe pur sempre, in definitiva, al giudice ordinario di appello od alla Cassazione, e non si saprebbe, quindi, scorgere ragione alcuna che possa giustificare l'obbligatorio ricorso all'arbitrato.

Del resto, l'abolizione dell'arbitrato obbligatorio era resa necessaria anche dalla palese illegittimità della norma che lo sanciva. Un regolamento non può, infatti, imporre un arbitrato obbligatorio senza porsi in contrasto con il principio generale secondo il quale spetta al giudice ordinario giudicare sulle liti aventi per oggetto diritti soggettivi.

Vero è che la legge attribuisce alle parti, entro certi limiti, la potestà di compromettere in arbitri le controversie tra di loro insorte (art. 806 c.p.c.), ovvero anche tutte le controversie nascenti da un determinato contratto (art. 808), ma ciò, appunto, esclude che questa libera potestà conferita all'autonomia privata possa essere annullata da una norma *regolamentare* che, in una certa materia, imponga in ogni caso l'arbitrato, senza aver riguardo alla volontà delle parti. La legge, d'altra parte, consente che siano deferite agli arbitri solo liti già sorte ovvero liti che possono sorgere da un determinato contratto; non ammette, invece, che possano essere sottratte alla competenza del giudice ordinario tutte le controversie in genere che possano sorgere da una *intera serie* di contratti della stessa specie.

Le due riforme fondamentali del contenzioso dei pubblici appalti (facoltatività dell'arbitrato e impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto) hanno rappresentato, quindi, dal punto di vista giuridico, semplicemente l'adattamento della disciplina del Capitolato ai principi posti dalle fonti normative superiori (Costituzione e legge ordinaria). E non può che sorprendere il fatto che da qualche parte sia stata ventilata una revisione, cui non appare possibile por mano senza incorrere in palesi violazioni della Costituzione, della legge ordinaria e della logica del sistema.

È ben noto che la facoltatività dell'arbitrato e l'impugnabilità del lodo sono state introdotte nel nuovo Capitolato, non tanto per le fondate e gravi ragioni di opportunità pratica che militano a favore del nuovo sistema, quanto proprio per la riconosciuta illegittimità del sistema antico.

La Corte dei Conti, infatti, con la deliberazione n. 81 del 25 ottobre 1956 aveva rifiutato la registrazione del decreto ministeriale 3 maggio 1956, col quale si approvava il nuovo Capitolato in un testo che conservava le vecchie disposizioni sull'obbligatorietà dell'arbitrato e sull'inimpugnabilità del lodo. E il rifiuto di registrazione venne motivato, non solo in base all'erronea forma (decreto ministeriale) data all'atto regolamentare in contrasto con l'art. 87 della Costituzione, ma anche, e sopratutto, per la riconosciuta illegittimità dell'arbitrato obbligatorio e dell'esclusione della impugnativa per violazione di legge.

I giusti e fondati rilievi della Corte vennero accolti dal Governo e tradotti nel nuovo testo del Capitolato, approvato con il D.P.R. n. 1063 del 1962.

Una decisione adottata in maniera così meditata e consapevole, con il concorso del massimo Organo di controllo, non potrebbe evidentemente esser rimessa in discussione, senza che si pervenga, in definitiva, alla stessa, necessaria conclusione.

Ma, più che insistere sulla irreversibilità della riforma, giova sottolineare il fatto che un ritorno al passato, ancorché potesse ritenersi possibile (e non lo è), sarebbe sicuramente inopportuno. L'esperienza del primo triennio di applicazione ha dimostrato, infatti, che anche dal punto di vista pratico, la riforma era auspicabile e necessaria.

D'accordo con l'Amministrazione dei Lavori Pubblici, l'Avvocatura dello Stato ha costantemente seguito il criterio di escludere la competenza arbitrale per tutte le controversie aventi ad oggetto questioni prevalentemente giuridiche (di interpretazione di leggi, regolamenti, capitolati o contratti) e di lasciare, invece, alla competenza del Collegio arbitrale adito dall'appaltatore, le controversie di natura prevalentemente tecnico-amministrativa. In tal modo, limitata l'applicazione del giudizio arbitrale a quei casi in cui esso può ritenersi preferibile in considerazione della particolare natura della controversia, si è conseguita, per tutti gli altri casi, in cui le controversie sono state sottoposte al giudice ordinario, una serie di vantaggi pratici di evidente rilevanza.

Anzitutto, si è ottenuto un decentramento territoriale quanto mai opportuno: svolgendosi il processo non più necessariamente a Roma (come avveniva in regime di arbitrato obbligatorio), ma dinanzi al giudice competente per territorio (ossia, più vicino al luogo ove è stata eseguita l'opera pubblica), si sono realizzati tutti quei grandi ed evidenti vantaggi, specialmente in tema di istruttoria, che sono connessi con il principio fondamentale del decentramento territoriale del giudizio di 1° grado, principio comune a tutte le legislazioni processuali moderne. In secondo luogo, sono state sottoposte, fin dall'origine, al giudice ordinario, istituzionalmente competente a conoscerne, le cause in cui si dibattevano questioni giuridiche, la cui soluzione, in quasi settanta anni di giurisprudenza arbitrale, si era cristallizzata in massime ispirate più a criteri di soggettiva « equità » che non al formale e sostanziale rispetto della legge. Di tutte queste questioni è in corso un fruttuoso riesame, il cui prevedibile risultato sarà quello di ribadire e sanzionare il carattere vincolante ed inderogabile delle norme e dei principi di legge applicabili ai pubblici appalti.

Se a questi risultati, la cui importanza non può certo sottovalutarsi, si aggiunge il sensibilissimo minore costo del giudizio ordinario rispetto a quello arbitrale, si comprende come anche gli appaltatori, specialmente ove si tratti di imprese di piccole o medie dimensioni, si avvalgono di frequente, come risulta dai dati in possesso dell'Avvocatura, della facoltà di adire direttamente il giudice ordinario territorialmente competente. In realtà, le proteste che si sono udite contro pretesi abusi della facoltà di declinatoria e gli auspici di ripristino del vecchio sistema rispecchiano l'opinione e gli interessi di una ristretta parte delle imprese appaltatrici, e, cioè, di alcune grandi imprese, insensibili al maggior costo del giudizio arbitrale ed allo svantaggio della concentrazione di tutte le controversie a Roma, e sensibili, invece, agli spuri, anche se consistenti, vantaggi che quel sistema poteva, a volte, ad esse surrettiziamente offrire.

Del resto, com'è ben noto, nei Capitolati generali della Cassa del Mezzogiorno (sia in quello del 6 luglio 1954, che, e con maggior ampiezza, in quello recentissimo del 1° aprile 1965) e delle Ferrovie dello Stato (3 maggio-14 luglio 1922) la facoltà di declinatoria è da tempo prevista ed è sempre stata esercitata dall'Amministrazione in base ai criteri sopra indicati, senza che siano mai stati rilevati inconvenienti di sorta.

In realtà, il ripetuto argomento secondo il quale il giudizio arbitrale consentirebbe una definizione più rapida della controversia (e la declinatoria sarebbe, quindi, solo un espediente per ottenere dannose dilazioni), si rivela, alla prova dei fatti, del tutto inconsistente. I giudizi arbitrali, come è documentato dalla realtà quotidiana, attraverso la consueta serie di proroghe del termine per il deposito del lodo, si trascinano normalmente per anni, con il seguito, poi, dell'impugnativa per nullità, tanto più frequente oggi che, in ossequio alla Costituzione, essa è esperibile anche per violazione di regole di diritto. L'esperienza, perciò, depone senz'altro nel senso di confermare i grandi vantaggi e di escludere i pretesi difetti del sistema dell'arbitrato facoltativo.

Le stesse considerazioni possono valere anche per le altre riforme introdotte dal nuovo Capitolato, e in particolare per l'abolizione del deposito preventivo a garanzia delle spese del giudizio arbitrale e degli onorari degli arbitri. Tale riforma, oltre che necessaria per adeguare la disciplina arbitrale ai principi fissati negli artt. 3 e 24 della Costituzione (secondo l'interpretazione che la Corte Costituzionale ha accolto nel dichiarare la incostituzionalità della *cautio pro expensis* nel processo ordinario: cfr. sent. n. 67 del 1960), è stata estremamente opportuna al fine di escludere definitivamente la possibilità che si ripetano gli abusi cui i depositi preventivi e l'autoliquidazione degli onorari degli arbitri hanno dato luogo in passato. Ed anche tale riforma, ovviamente, è conforme al beninteso interesse delle imprese appaltatrici, almeno di quelle cui non è indifferente l'onere di un notevole immobilizzo di somme per tutto il tempo del giudizio arbitrale.

Infine, l'ultima riforma — l'introduzione degli arbitri nominati dalle parti — si è anch'essa rivelata, nell'esperienza di questi tre anni e per generale consenso, equa ed opportuna.

Concludendo, sotto ogni aspetto può dirsi che la disciplina del contenzioso contenuta nel nuovo Capitolato si è rivelata, alla prova della pratica applicazione, pienamente idonea a garantire gli effettivi ed apprezzabili interessi, tanto dell'Amministrazione appaltante, quanto delle imprese appaltatrici.

Ogni suggerimento di tornare al vecchio deprecabile sistema dell'arbitrato obbligatorio, ispirato dagli interessi coalizzati di alcune grandi imprese che, in passato, attraverso l'abrogato sistema si sono spesso assicurati dei grossi vantaggi con gran danno dell'Erario, non solo troverebbe insormontabili ostacoli di ordine giuridico, ma si ravviserebbe del tutto inammissibile sotto il profilo della convenienza sia dell'Amministrazione che delle imprese appaltatrici.

LA REDAZIONE

CONSULTAZIONI

ACQUE PUBBLICHE

Concessioni per forza motrice.

1) Se l'art. 4, l. 6 dicembre 1962, n. 1643, che stabilisce come le concessioni di derivazione di acque per forza motrice trasferite all'Enel non hanno scadenza, possa estendersi a derivazioni di acqua distinte da quelle concesse per forza motrice, ma collegate al processo produttivo di energia elettrica (n. 83).

Opere di arginamento compiute da privati - Diritto al rimborso.

2) Se spetti al privato il rimborso delle spese effettuato per la modificazione di argini preposti alla tutela del regime dei corsi d'acqua (n. 84).

Opere di ripristino a carico del Ministero agricoltura e foreste per la bonifica del delta Padano.

3) Se dalla legge 27 luglio 1957, n. 595, che autorizzava il Ministero dell'agricoltura e foreste ad assumere a suo carico, per il territorio del delta Padano, le spese di ripristino per opera di bonifica, derivino diritti soggettivi o interessi legittimi (n. 84).

Responsabilità civile - Danni causati da bradisismo.

4) Se una p.a. possa essere chiamata a rispondere dei danni causati da fenomeni di bradisismo negativo conseguenti a sfruttamento di giacimenti di metano sulla base di concessione assentita da altra P.A. (n. 84).

Contributi per manutenzioni di beni venduti alla P.A.

5) Se, essendosi convenuto fra una P.A. e un privato che la prima debba acquistare dal secondo determinati beni per il loro valore, secondo lo stato d'uso, possa portarsi in diminuzione del valore di detti beni il contributo erogato dallo Stato per la formazione o la manutenzione dei beni stessi (n. 84).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Affidamento di lavori - Procedimento civile.

1) Se, in caso di « affidamento » di lavoro da una P.A. ad altra P.A.; gli atti di esecuzione vengano svolti dall'affidatario in nome proprio e sia questi passivamente legittimato a resistere in giudizio nelle eventuali cause relative (n. 298).

Archivi di Stato.

2) Se sia vincolabile con la dichiarazione di notevole interesse storico previsto dall'art. 36 e d.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409, un archivio di proprietà di uno straniero (n. 299).

3) Se sia necessario chiarire a quale titolo viene effettuata al privato la notificazione del provvedimento di cui all'art. 36 citato (n. 299).

4) In quale forma possa effettuarsi la notifica del provvedimento al proprietario dei beni residente all'Estero (n. 299).

Responsabilità civile.

5) Se possa ritenersi valida ed operante per l'Amministrazione una clausola liberatoria di responsabilità che fosse posta nei contratti stipulati dall'Amministrazione stessa con le ditte cui fossero commessi i lavori di manutenzione e di ripristino di munizionamenti (n. 300).

Ufficiale rogante.

6) Se il funzionario dell'Amministrazione delle Finanze, delegato in qualità di ufficiale rogante presso l'Ente Autonomo « Esposizione Universale di Roma » (EUR), sia autorizzato, ai sensi dell'art. 17 r.d. 25 luglio 1937, n. 1022, al rilascio di copie autentiche di contratti anche a terzi che non sono intervenuti quali parti contraenti (n. 301).

ANTICHITA' E BELLE ARTI

Esercizio del diritto di prelazione.

Se sia valida la determinazione del valore di una parte degli immobili assoggettati al diritto di prelazione di cui all'art. 31 l. 1° giugno 1939, n. 1089, allorché in tale determinazione la Commissione nominata ai sensi del terzo comma dell'articolo citato, non abbia tenuto conto del prezzo stabilito nel contratto (n. 55).

APPALTO

Fallimento.

1) Se i crediti vantati dalla P.A. nei confronti di una impresa appaltatrice e derivanti da inadempienze contrattuali, possano essere soddisfatti mediante incameramento della cauzione qualora l'impresa stessa sia stata successivamente dichiarata fallita (n. 285).

Vendita di cosa futura - Distinzione.

2) Se, stipulatosi contestualmente un duplice negozio, relativo l'uno alla vendita per contanti di una superficie edificatoria, riguardante l'altro la vendita di un immobile ove il venditore dovrà costruire per l'acquirente, col pagamento del prezzo differito secondo gli stati di avanzamento, integra questo secondo negozio una fattispecie di vendita di cosa futura o non piuttosto di appalto (n. 286).

ARCHIVI DI STATO

1) Se sia vincolabile con la dichiarazione di notevole interesse storico prevista dall'art. 36 d.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409, un archivio di proprietà di uno straniero (n. 2).

2) Se sia necessario chiarire a quale titolo viene effettuata al privato la notificazione del provedimento di cui all'art. 36 citato (n. 2).

3) In quale forma possa effettuarsi la notifica del provvedimento al proprietario dei beni residente all'estero (n. 2).

ASSICURAZIONI

Chiamata in causa della Società assicuratrice nei giudizi di responsabilità civile.

Se sia opportuno in linea di massima chiamare in causa la società assicuratrice nei giudizi di responsabilità civile contro l'Amministrazione (n. 66).

ATTI AMMINISTRATIVI

Interesse pubblico.

1) Se l'emanazione di un provvedimento amministrativo presupponga in ogni caso l'attualità del pubblico interesse (n. 11).

AVVOCATI E PROCURATORI

Conservatore dei RR.II. - Consulenza dell'Avv. Stato.

Se il conservatore dei registri immobiliari possa avvalersi direttamente della consulenza dell'Avvocatura dello Stato per ciò che concerne l'esercizio delle funzioni ad esso demandate dal codice civile o se tale consulenza potrà essere richiesta unicamente dal Ministero della Giustizia al quale è riservata la valutazione dell'interesse dell'Amministrazione nel caso da sottoporre all'Avvocatura (n. 67).

BELLEZZE ARTISTICHE E NATURALI

Regioni.

1) Se possa ritenersi legittima l'imposizione, nella regione siciliana, di vincolo paesistico effettuato con decreto del Ministro per la P.I. invece che con decreto del Presidente regionale e senza previo concerto con l'Assessore al Turismo (n. 14).

2) Se il provvedimento di convalida del vincolo di cui sopra emesso dal Presidente regionale possa avere efficacia *ex tunc* (n. 14).

3) Se il Presidente regionale possa adottare, nella fattispecie *de qua*, provvedimento di revoca della revoca della sospensione dei lavori, *ex* art. 8 legge 29 giugno 1939, n. 1497, disposta dal Ministro per la P.I. e se in caso di inerzia del primo, possa provvedervi il Governo in sede di controllo sostitutivo (n. 14).

4) Se il Presidente regionale abbia il potere di includere nel vincolo paesistico località non contenute nel parere o nella proposta della Commissione provinciale (n. 14).

5) Se in caso di illegittimità del vincolo paesistico, come sopra, possa l'autorità giudiziaria penale, chiamata ad applicare l'art. 734 c.p., disapplicare il provvedimento di vincolo (n. 14).

CINEMATOGRAFIA

Costituzioni in pegno accese sui contributi cinematografici da parte di Società successivamente fallite.

Se, allorché colui il quale abbia ceduto il diritto ai premi ed ai contributi previsti per i films ammessi alla programmazione obbligatoria venga dichiarato fallito, il creditore pignoratizio o il curatore potranno entrare in possesso delle somme dovute senza un provvedimento del giudice delegato (n. 33).

COMMERCIO

Specialità medicinali estere.

1) Se una ditta, concessionaria esclusiva di vendita per l'Italia, di specialità medicinali prodotte da altra ditta estera, possa essere titolare della registrazione della specialità medicinali stesse (n. 23).

2) Se nell'ipotesi di cui sopra l'autorizzazione al commercio possa essere rilasciata anche alla ditta concessionaria (n. 23).

Vendita diretta dai produttori agricoli.

3) Se a norma della l. 9 febbraio 1963, n. 59 i produttori agricoli possano vendere direttamente al dettaglio senza munirsi della licenza di cui al r.d. 16 dicembre 1926, n. 2174, le carni ottenute dagli animali macellati e sezionati (n. 24).

COMUNI E PROVINCIE

Licenza di costruzione.

Se possa ritenersi legittima la deliberazione con la quale la Giunta Comunale, in via di sanatoria, autorizzi deroghe a una licenza di costruzione; subordinando tale autorizzazione al previo pagamento, da parte dell'impresa che ha operato tali deroghe, di una somma a titolo di oblazione volontaria (n. 116).

COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA

Trattati e convenzioni internazionali - Impugnabilità decisione della Commissione.

1) Se possa uno Stato membro impugnare dinanzi alla Corte di Giustizia una decisione emanata dalla Commissione della CEE e avente, come destinatari, soggetti diversi dallo stato stesso (n. 2).

Trattato istitutivo - Accordi « verticali » fra Imprese - Applicabilità art. 85.

2) Se debba escludersi l'applicabilità dell'art. 85 del Trattato agli accordi « verticali » fra Imprese o se debba invece vagliarsi in concreto il contenuto delle clausole dell'accordo al fine di stabilire l'applicabilità o meno di detta norma (n. 2).

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

Gara.

Se l'assentimento della concessione per il servizio di rimorchio nei porti e negli altri luoghi di approdo possa avvenire senza l'espletamento di una gara (n. 75).

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

Ente Zolfi Italiani - Crediti vantati nei confronti della Regione Siciliana.

1) Se la Regione possa approvare un rendiconto in cui figurano contabilmente entrate le quali non trovino riscontro in un atto giuridicamente efficace e operativo (n. 54).

2) Se in mancanza di un provvedimento legislativo e di un diritto soggettivo sia utile, sempre per l'inserimento nel bilancio dei contributi dovuti all'Ente Zolfi, il riconoscimento da parte della Regione dell'utilità ricevuta per la creazione degli uffici dell'ente (n. 54).

Finanziamento concesso dall'IRFIS - Legge 12 febbraio 1955, n. 38 - Fallimento della società mutuataria - Contributo nel pagamento degli interessi concesso dalla Cassa per il Mezzogiorno.

3) Se nel caso di fallimento della Società mutuataria, alla quale la Cassa per il Mezzogiorno abbia concesso un contributo sull'ammontare degli interessi, la Cassa stessa rimanga obbligata al versamento del contributo fin quando l'Istituto mutuante

non avrà ottenuto il pagamento del suo credito o si sarà addivenuti alla chiusura del fallimento (n. 55).

Imputabilità del valore del contributo per la manutenzione di beni venduti alla P.A. - Insussistenza.

4) Se, essendosi convenuto tra la P.A. ed un privato che la prima debba acquistare dal secondo determinati beni per il loro valore, secondo lo stato d'uso, possa portarsi in diminuzione del valore di detti beni il contributo erogato dallo Stato per la formazione o la manutenzione dei beni stessi (n. 56).

COSTITUZIONE

Imposta di registro.

1) Se sia fondata, in relazione all'art. 24 Cost., la questione di illegittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 21, l. 3 maggio 1948, n. 799, che prevede la liquidazione provvisoria dell'imposta sulla base dell'imponibile determinato dalla decisione della Commissione distrettuale (n. 30).

2) Se sia fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 148 legge di registro, in relazione all'art. 3 Cost. (n. 30).

DAZI DOGANALI

Contravvenzioni - Continuazione - Configurabilità.

1) Se, in tema di classificazione controversa di merci ai sensi dell'art. 1 t.u. 9 aprile 1911, n. 330, le ammende di cui agli artt. 118 e 119 legge doganale debbano essere applicate a tutte le operazioni successive analoghe alla prima che ha formato oggetto di contestazione, anche se effettuate nelle more del procedimento da concludersi con decisione ministeriale, o sia invece configurabile la continuazione ai sensi dell'art. 8 della l. 7 febbraio 1929, n. 4 (n. 28).

Svincolo depositi effettuati da spedizionieri.

2) Se, nel caso di somme depositate da spedizioniere doganale all'atto dello sdoganamento della merce importata che debbano essere in seguito restituite, sia titolare del diritto alla restituzione lo stesso spedizioniere ovvero il proprietario della merce (n. 29).

3) Se nella ipotesi di cui sopra il pagamento possa effettuarsi a mani dello spedizioniere quale indicatore al pagamento (n. 29).

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

Alienazione stabili - Interessi.

1) Se gli interessi maturatisi sulle somme ricavate dalla alienazione degli stabili popolari, versate su conti correnti speciali della Cassa DD.PP., siano da considerare soggetti al vincolo di destinazione previsto dall'art. 21 d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, mod. art. 11 l. 27 aprile 1962, n. 231, ovvero siano liberamente pagabili agli Enti costruttori degli alloggi popolari venduti (n. 167).

Mutuo individuale.

2) Se le Cooperative edilizie possano, ai sensi dell'art. 151 t.u. 28 aprile 1939, n. 1165, stipulare i contratti di assegnazione formale, di mutuo edilizio individuale e di riscatto per alloggi a mezzo di notaio oltre che in forme amministrative (n. 168).

ESECUZIONE FISCALE

Imposta di registro.

Se il credito per imposta di registro, oggetto di esecuzione forzata, debba considerarsi estinto col pagamento effettuato dal debitore a mani dell'ufficiale giudiziario incaricato del pignoramento (n. 71).

ESPROPRIAZIONE PER P. U.

Accordo sull'indennità.

1) Se gli accordi stipulati in tema di indennità di espropriazione si possono considerare negozi autonomi ai fini dell'imposta di registro (n. 205).

Decorso del termine - art. 13, l. 25 giugno 1865, n. 2359.

2) Se la dichiarazione di pubblica utilità divenga inefficace per il semplice e inutile decorso del solo termine fissato per il compimento delle espropriazioni o unicamente per l'inutile scadenza del successivo termine fissato per il compimento dell'opera (n. 206).

Indennità - Decreto di svincolo.

3) Se la Cassa DD.PP., depositaria di una indennità di espropriazione, possa valutare la regolarità del decreto di svincolo emesso ai sensi dell'art. 55, l. 25 giugno 1865, n. 2359 (n. 207).

4) Se sia legittimo un decreto di svincolo emesso quando la determinazione dell'ammontare della indennità di espropriazione non sia ancora divenuta definitiva rispetto a tutti gli interessati (n. 207).

Ricorso straordinario avverso il decreto di espropriazione per gli impianti di rifornimento idrico dei Comuni Vesuviani.

5) Se sia competente ad istituire il ricorso straordinario, avverso il decreto di esproprio emesso dal Prefetto dietro richiesta della Cassa per il Mezzogiorno, il Ministero del Turismo (n. 208).

FALLIMENTO

Crediti vantati dalla P.A. nei confronti di imprese appaltatrici - Compensabilità con la cauzione.

1) Se i crediti vantati dalla P.A. nei confronti di una impresa appaltatrice e derivanti da inadempienze contrattuali, possano essere soddisfatti mediante incameramento della cauzione qualora l'impresa stessa sia stata successivamente dichiarata fallita (n. 91).

Cinematografia.

2) Se, allorché colui il quale abbia ceduto il diritto ai premi e ai contributi previsti per i films ammessi alla programmazione obbligatoria venga dichiarato fallito, il creditore pignoratizio o il curatore potranno entrare in possesso delle somme dovute senza un provvedimento del giudice delegato (n. 92).

Finanziamento concesso dall'I.R.F.I.S., l. 12 febbraio 1955, n. 38 - Fallimento società mutuataria - Contributo pagamento interessi concesso dalla Cassa per il Mezzogiorno.

3) Se nel caso di fallimento della società mutuataria, alla quale la Cassa per il Mezzogiorno abbia concesso un contributo sull'ammontare degli interessi, la Cassa stessa rimanga obbligata al versamento del contributo fin quando l'Istituto mutuante non avrà ottenuto il pagamento del suo credito o si sarà addivenuti alla chiusura del fallimento (n. 93).

FERROVIE

Agevolazioni tariffarie - Industrializzazione del Mezzogiorno.

1) Se possano ritenersi suscettibili delle agevolazioni tariffarie per trasporti attinenti alla industrializzazione per il Mezzogiorno, di cui all'art. 2, commi *a*) *b*), d.m. 2 maggio 1958, le traverse e le rotaie destinate alla costruzione di impianti di raccordo tra gli stabilimenti industriali e la rete delle FF.SS. (n. 367).

Autisti.

2) Se le norme relative alla responsabilità dei dipendenti FF.SS. addetti alla guida di automezzi dell'Azienda, e che prevedono un risarcimento solo parziale, siano estensibili anche agli autisti FF.SS. che guidano macchine di proprietà dell'Ispettorato Generale della Motorizzazione Civile dei Trasporti in concessione (n. 368).

Concessioni speciali - Viaggi dei ciechi.

3) Se la concessione speciale di cui all'art. 2, lett. *a*), punto, I, d.m. 8 giugno 1962, che prevede l'applicazione della tariffa n. 6 (riduzione del 50%) per i viaggi dei ciechi e dei loro accompagnatori, possa ritenersi estensibile a tutte le possibili ipotesi di attività lavorativa, anche atipica (n. 369).

Tasse di nolo - Prescrizione.

4) Quale sia il termine di prescrizione dell'azione per il pagamento delle c.d. « tasse di nolo », previste dall'art. 32 del Capitolato per l'impianto e l'esercizio dei binari di raccordo (n. 370).

IMPIEGO PUBBLICO

Avventizi - Assicurazione obbligatoria.

1) Se possa ritenersi escluso dall'obbligo della assicurazione obbligatoria a mente dell'art. 38, r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827 l'impiegato remunerato con retribuzione giornaliera (n. 584).

2) Se siano dovuti i versamenti contributivi di cui sopra relativi al periodo di tempo in cui, pur sussistendo il rapporto di impiego, non sia stata però corrisposta la retribuzione (n. 584).

3) Se la prescrizione del diritto al risarcimento *ex* art. 2116 c.c. sia quinquennale ovvero decennale (n. 584).

4) Se tale prescrizione decorra dal momento della cessazione del rapporto ovvero dall'età di pensionamento dell'impiegato (n. 584).

Personale a contratto dell'ANAS - Legge 31 dicembre 1962, n. 1845.

5) Se i contratti stipulati dall'ANAS con i singoli dipendenti debbano intendersi superati dal nuovo contratto collettivo nazionale (n. 585).

Personale della GESCAL.

6) Se dopo l'entrata in vigore della l. 14 febbraio 1963, n. 60, con la quale è stata soppressa l'INA-Casa sia automaticamente caduta la convenzione tra essa e la Gestione per la regolamentazione dei rapporti relativi al personale (n. 586).

7) Se l'INA possa pretendere dalla GESCAL il rimborso di somme maggiori di quelle che risultano dovute al personale, a decorrere dal 1° luglio 1964, a seguito della assunzione alle dirette dipendenze dell'Ente, deliberata da questo e accettata dai singoli (n. 586).

8) Se la GESCAL, dopo aver rimborsato integralmente all'INA le maggiori somme da questa versate al personale, possa poi rivalersi mediante ritenuta nei confronti dei singoli impiegati (n. 586).

9) Se per il periodo 1° luglio 1964-31 gennaio 1965 l'anzianità degli impiegati possa venr computata due volte ai fini del trattamento di quiescenza, l'una nell'ambito del rapporto con l'INA e l'altra nell'ambito del rapporto con la GESCAL (n. 586).

Personale addetto al controllo delle carte valori.

10) Se al personale tecnico addetto al controllo della lavorazione delle carte valori, chiamato a svolgere, per esigenze di servizio, mansioni amministrative, competa l'assegno forfetario, sostitutivo dello straordinario, nella misura del 54% ovvero nella ridotta misura del 47% (n. 587).

IMPOSTA DI REGISTRO

Acquisto di aree.

1) Se, fuori delle ipotesi espressamente previste dalla l. 24 gennaio 1962, n. 23, le agevolazioni fiscali di cui all'art. 14, l. 2 luglio 1949, n. 408 possano applicarsi agli atti di acquisto di aree nelle quali sia stata già iniziata la costruzione di edifici (n. 219).

Costituzione.

2) Se sia fondata, in relazione all'art. 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 21, l. 3 maggio 1948, n. 799, che prevede la liquidazione provvisoria dell'imposta sulla base dell'imponibile determinata dalla decisione della Commissione Distrettuale (n. 220).

3) Se sia fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 148 legge di registro, in relazione all'art. 3 Cost. (n. 220).

Cottimi fiduciari - Gara ufficiosa - Verbale di aggiudicazione - Non ha valore di controllo.

4) Se il verbale di gara ufficiosa relativa ai cottimi fiduciari possa, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro, essere considerato verbale di aggiudicazione ai sensi dell'art. 16 legge di contabilità di Stato, e quindi valido come contratto (n. 221).

Decreto ingiuntivo.

5) Se la inefficacia per mancata notifica, a norma dell'art. 644 c.p.c., del decreto ingiuntivo possa esimere il ricorrente dall'obbligo di corrispondere l'imposta graduale di registro prevista dal combinato disposto degli artt. 28 r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1531 e 114 della T.A., annessa alla l.o.r. nonché la imposta proporzionale prevista dal combinato disposto dell'art. 72 della l.o.r. e 2 e 3 della T.A. annessa (n. 222).

Delegazioni di pagamento.

6) Se le delegazioni di pagamento tratte sul gettito delle imposte di consumo costituiscano atto inscindibile dei mutui garantiti (n. 223).

7) Se le agevolazioni fiscali di cui all'art. 3 d.l. 11 gennaio 1945, n. 51 siano applicabili anche agli articoli che, come mezzo al fine, sono in correlazione con gli atti che godono delle agevolazioni (n. 223).

Esecuzione fiscale.

8) Se il credito per imposta di registro, oggetto di esecuzione forzata, debba considerarsi estinto col pagamento effettuato dal debitore a mani dell'ufficiale giudiziario incaricato del pignoramento (n. 224).

Accordi sull'indennità di espropriazione.

9) Se gli accordi stipulati in tema di indennità di espropriazione si possano considerare negozi autonomi ai fini dell'imposta di registro (n. 225).

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

Acque minerali naturali medicinali o da tavola.

1) Se, commesso un errore in sede di accertamento dell'imposta IGE ai sensi dell'art. 10, d.l. 19 ottobre 1944, n. 348, l'Amministrazione debba annullare l'atto (n. 107).

2) Se, risultato illegittimo l'atto terminale del procedimento amministrativo, mantenga validità ed efficacia il parere della Camera di Commercio (n. 107).

Concessioni di autostrade.

3) Se l'esecuzione prevista dall'art. 8, l. 24 luglio 1961, n. 729, comprenda anche l'IGE sui pagamenti corrisposti dall'ANAS, a titolo di rimborso, alle società concessionarie di autostrade senza pagamento di pedaggio per la costruzione dei restanti tratti autostradali previsti dall'art. 13, l. 2 febbraio 1961, n. 59 (n. 108).

IMPOSTE E TASSE

Credito agrario.

1) Se il beneficio fiscale previsto dall'art. 21 del d.l. 5 luglio 1928, n. 1760 e dall'art. 1 della l. 4 ottobre 1955, n. 1883, per le operazioni di credito agrario competa quando l'operazione non sia tutta contenuta nella cambiale agraria, ma nel negozio vi siano clausole che modifichino o estendano il negozio cambiario (n. 389).

Imposta sulla pubblicità.

2) Se rientri nella previsione della norma di cui all'art. 6 T.A. d.P.R. 24 giugno 1954, n. 342 (il quale prevede l'assoggettabilità ad imposta della pubblicità effettuata mediante esposizione di prodotti in vetrine site in luoghi pubblici diversi da quello dove si svolge il commercio e la fabbricazione dei prodotti) il caso di vetrinette pubblicitarie infisse nella parte esterna di una delle pareti del negozio (n. 390).

Imposta di fabbricazione sui filati.

3) Se la pena pecuniaria prevista dall'art. 38 del d.l. 6 ottobre 1948, n. 1200, per l'omesso o ritardato pagamento dei diritti di licenza, si applichi anche nei confronti del fabbricante oltre che dell'esercente la vendita (n. 391).

Nuove imprese artigiane.

4) Se ai fini dell'applicazione delle agevolazioni previste dall'art. 8, l. 29 luglio 1957, n. 635, sia rilevante la data di costituzione della società che gestisce l'impresa ovvero la data di inizio dell'impresa stessa (n. 392).

INVALIDI DI GUERRA

Assegni - Ritenute in caso di ricovero ospedaliero.

Se le ritenute previste dall'art. 32, l. 10 agosto 1950, n. 648, a carico degli assegni a favore di invalidi di guerra, di cui agli artt. 28, primo comma, 29, 30 e 31 della citata legge, debbano essere effettuate nei soli casi di ricovero ospedaliero ovvero anche quando il ricovero avvenga presso appositi istituti non ospedalieri in cui vengono apprestate le cure di cui gli invalidi dovessero necessitare (n. 19).

LEGGI E DECRETI

Decreti legge.

Se, nel caso di soppressione di alcune parti di un decreto-legge ad opera della legge di conversione, essa soppressione abbia effetto, *ex tunc*, dalla data di pubblicazione o da quella di entrata in vigore della legge (n. 14).

MEZZOGIORNO

Ricorso straordinario avverso il decreto di espropriazione per gli impianti di rifornimento idrico dei Comuni Vesuviani.

1) Se sia competente ad istruire il ricorso straordinario, avverso il decreto di esproprio emesso dal Prefetto dietro richiesta della Cassa per il Mezzogiorno, il Ministero dell'Interno (n. 30).

Finanziamento concesso dall'IRFIS, l. 12 febbraio 1955, n. 38 - Fallimento della società mutuataria - Contributo nel pagamento degli interessi concesso dalla Cassa per il Mezzogiorno.

2) Se nel caso di fallimento della società mutuataria alla quale la Cassa per il Mezzogiorno abbia concesso un contributo sull'ammontare degli interessi, la Cassa stessa rimanga obbligata al versamento del contributo fin quando l'istituto mutuante non avrà ottenuto il pagamento del suo credito o si sarà addivenuti alla chiusura del fallimento (n. 31).

MINIERE

Regioni - Regione Siciliana.

1) Se in sede di impugnazione di un decreto concernente la decadenza da concessione di miniera di zolfo siano rilevanti le eccezioni di incostituzionalità della normativa introdotta con legge della Regione Siciliana 30 giugno 1964, n. 16 (n. 17).

2) Se sia rilevante, nell'ipotesi prospettata, la eccezione di incostituzionalità della norma che prevede la decadenza dalla concessione in caso di sospensione della coltivazione, quando la decadenza sia stata comminata per mancato pagamento delle retribuzioni al personale (n. 17).

3) Quando ricorra l'eccesso di potere legislativo e se tale vizio sia sindacabile dalla Corte Costituzionale (n. 17).

MONOPOLIO

Giudizi pendenti all'atto della soppressione dell'Azienda Banane.

Se, dopo la soppressione dell'Azienda Autonoma Banane (l. 9 ottobre 1964, n. 986), l'Amministrazione dei Monopoli di Stato debba subentrare in tutti i giudizi pendenti, nei quali era parte l'Ente soppresso (n. 46).

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

Contributi per la manutenzione di beni poi venduti alla p.a.

1) Se, essendosi convenuto fra una p.a. ed un privato che la prima debba acquistare dal secondo determinati beni per il loro valore, secondo lo stato d'uso, possa portarsi in diminuizione del valore di detti beni il contributo erogato dallo Stato per la formazione o la manutenzione dei beni stessi (n. 42).

Distinzione fra vendita di cosa futura ed appalto - Fattispecie.

2) Se, stipulatosi contestualmente un duplice negozio, relativo l'uno alla vendita per contanti di una superficie edificatoria, riguardante l'altro la vendita di un immobile che il venditore dell'area vi dovrà costruire per l'acquirente, col pagamento del prezzo differito secondo gli stati d'avanzamento, integri questo secondo negozio una fattispecie di vendita di cosa futura o non piuttosto di appalto (n. 43).

OPERE PUBBLICHE

Atto dei costruttori.

Se il requisito previsto dalla l. 10 febbraio 1962, n. 57, per l'ammissione delle imprese ai pubblici appalti debba essere posseduto al momento della formulazione dell'offerta (n. 64).

POLIZIA

Autorizzazione all'impianto di fabbriche e depositi di materiali esplosivi.

1) Se i poteri dell'autorità di P.S. di cui al relativo t.u., artt. 10 e 11 e relativi alla revocabilità delle autorizzazioni di Polizia per l'impianto di fabbriche e depositi di materiali esplosivi vengano in qualche modo limitati dalle norme di cui all'art. 3, cap. I, all. B) al regolamento, che dà facoltà al Ministro dell'Interno di ordinare la soppressione o modificazione di opifici già autorizzati divenuti pericolosi in conseguenza dell'estendersi dei fabbricati urbani o della costruzione di una pubblica strada (n. 34).

2) Se, in caso di revoca, possa il titolare dell'autorizzazione vantare un diritto al risarcimento dei danni (n. 34).

POSTE E TELEGRAFI

Pubblicità.

1) Se l'Amministrazione p.t. possa consentire l'uso di speciali annunci postali a carattere pubblicitario, richiesti da enti che non abbiano direttamente scopo di lucro (n. 116).

2) Se sia legittima la ripresa, da parte dell'Amministrazione pp.tt., dell'attività pubblicitaria nell'ambito delle disposizioni di cui al d.l.C.p.S. 15 settembre 1946, n. 622 e successive modificazioni (n. 117).

PRESCRIZIONE

Ferrovie - Tasse di nolo.

1) Quale sia il termine di prescrizione sull'azione per il pagamento delle c.d. « tasse di nolo », previste dall'art. 32 del Capitolato per l'impianto e l'esercizio dei binari di raccordo (n. 49).

Impiego pubblico - Avventizi - Assicurazione obbligatoria.

2) Se la prescrizione del diritto al risarcimento *ex* art. 2116 c.c. sia quinquennale oppure decennale (n. 50).

3) Se tale prescrizione decorra dal momento della cessazione del rapporto ovvero dall'età di pensionamento dell'impiegato (n. 50).

Obbligazioni della p.a.

4) Se sia applicabile la prescrizione presuntiva alle obbligazioni contratte dalla p.a. (n. 51).

PROCEDIMENTO CIVILE

Amministrazione pubblica - Affidamento dei lavori - Legittimazione passiva.

Se, in caso di « affidamento » di lavori da una pubblica Amministrazione ad altra pubblica Amministrazione, gli atti di esecuzione vengano svolti dall'affidatario in nome proprio e sia questi quindi passivamente legittimato a resistere in giudizo nelle eventuali cause relative (n. 33).

PROPRIETA'

Responsabilità civile - Danni ad immobili - Prova.

Se la prova della proprietà degli immobili danneggiati da incidenti di volo possa fornirsi a mezzo di atto di notorietà o dichiarazione giurata prodotti dai danneggiati (n. 40).

PROVA

Proprietà - Responsabilità civile.

Se la prova della proprietà degli immobili danneggiati da incidenti di volo possa fornirsi a mezzo di atto di notorietà o dichiarazione giurata prodotti dai danneggiati (n. 2).

REGIONI

Agevolazioni fiscali per assunzione diretta, da parte dei Comuni siciliani degli autoservizi per viaggiatori in regime di concessione.

1) Se la l. 11 novembre 1964, n. 27, sia attualmente in vigore e se, conseguentemente, le agevolazioni previste dalla l. 29 novembre 1962, n. 1698, si applichino esclusivamente agli atti occorrenti per la municipalizzazione degli autoservizi comunali a Catania, Palermo e Trapani (n. 126).

Regione siciliana - Tutela paesistica.

2) Se possa ritenersi legittima l'imposizione, nella Regione siciliana, di vincolo paesistico effettuato con decreto del Ministro per la P.I. invece che con decreto del Presidente regionale e senza previo concerto con l'Assessore al turismo (n. 127).

3) Se il provvedimento di convalida del vincolo di cui sopra emesso dal Presidente regionale possa avere efficacia *ex tunc* (n. 127).

4) Se il Presidente regionale possa adottare, nella fattispecie *de qua*, provvedimento di revoca della revoca della sospensione dei lavori, *ex* art. 8, l. 29 giugno 1939, n. 1497, disposta dal Ministro per la P.I. e se, in caso d'inerzia del primo, possa provvedervi il Governo in sede di controllo sostitutivo (n. 127).

5) Se il Presidente regionale abbia il potere di includere nel vincolo paesistico località non contenute nel parere o nella proposta della Commissione provinciale (n. 127).

6) Se in caso di illegittimità del vincolo paesistico, come sopra, possa l'autorità giudiziaria penale, chiamata ad applicare l'art. 734 c.p., disapplicare il provvedimento di vincolo (n. 127).

Contributi e finanziamenti - Ente Zolfi Italiani - Crediti vantati nei confronti della Regione siciliana.

7) Se la Regione possa approvare un rendiconto in cui figurano contabilmente entrate le quali non trovino riscontro in un atto giuridicamente efficace e operativo (n. 128).

8) Se in mancanza di un provvedimento legislativo e di un diritto soggettivo sia utile, sempre per l'inserimento nel bilancio dei contributi dovuti all'Ente Zolfi, il riconoscimento da parte delle Regioni dell'utilità ricevuta per la creazione degli uffici dell'Ente (n. 128).

Regione siciliana - Miniere di zolfo.

9) Se in sede di impugnazione di un decreto concernente la decadenza da concessione di miniera di zolfo siano rilevanti le eccezioni di incostituzionalità della normativa introdotta con legge della Regione siciliana 30 giugno 1964, n. 16 (n. 129).

10) Se sia rilevante, nell'ipotesi prospettata, la eccezione di incostituzionalità della norma che prevede la decadenza dalla concessione in caso di sospensione delle coltivazioni, quando la decadenza sia stata comminata per mancato pagamento delle retribuzioni al personale (n. 129).

1) Quando ricorra l'eccesso di potere legislativo e se tale vizio sia sindacabile dalla Corte costituzionale (n. 129).

RESPONSABILITA' CIVILE

Amministrazione pubblica.

1) Se possa ritenersi valida e operante per l'Amministrazione una clausola liberatoria di responsabilità che fosse posta nei contratti stipulati dall'Amministrazione stessa con le ditte cui fossero commessi lavori di manutenzione e di ripristino di munizionamenti (n. 216).

Assicurazioni - Chiamata in causa della società assicuratrice.

2) Se sia opportuno, in linea di massima, chiamare in causa la società assicuratrice nei giudizi di responsabilità civile contro l'Amministrazione (n. 217).

Circolazione di autoveicoli.

3) Se, transatti i danni prodotti a privati dalla circolazione di veicoli dell'Amministrazione, questa debba corrispondere compensi per l'opera di consulenti tecnici o di studi di consulenza infortunistica (n. 218).

Danni causati da bradisismo.

4) Se una P.A. possa essere chiamata a rispondere dei danni causati da fenomeni di bradisismo negativo conseguenti a sfruttamento di giacimenti di metano sulla base di concessione assentita da altra P.A. (n. 219).

Danni ad immobili - Proprietà - Prova.

5) Se la prova della proprietà di immobili danneggiati da incidenti di volo possa fornirsi a mezzo di atto di notorietà o dichiarazione giurata prodotti dai danneggiamenti (n. 220).

RICORSI AMMINISTRATIVI

Ricorso straordinario avverso il decreto di espropriazione per gli impianti di rifornimento idrico dei Comuni Vesuviani.

Se sia competente ad istruire il ricorso straordinario, avverso il decreto di esproprio emesso dal Prefetto dietro richiesta della Cassa per il Mezzogiorno, il Ministro dell'Interno (n. 11).

SOCIETA'

Se sia ammissibile una società di fatto tra una Società di capitali ed una società di persone (n. 110).

STRADE

Concessione di autostrade - I.g.e.

1) Se l'esecuzione prevista dall'art. 8, l. 24 luglio 1961, n. 729, comprenda anche l'i.g.e. sui pagamenti corrisposti dall'ANAS, a titolo di rimborso, alle società concessionarie di autostrade senza pagamento di pedaggio per la costruzione dei restanti tratti autostradali previsti dall'art. 13, l. 2 febbraio 1961, n. 59 (n. 59).

Impianti distributori carburanti.

2) Se sia legittima una richiesta di aggiornamento dei canoni per l'occupazione delle aree demaniali da parte dei gestori dei distributori di carburante, rispettando le formalità di legge ai sensi dell'art. 37, l. 7 febbraio 1961, n. 59 (n. 60).

3) Se la suddetta legge 7 febbraio 1961, n. 59 contrasti con l'art. 23 della Costituzione (n. 60).

4) Se per la riscossione del maggior canone l'Amministrazione possa usare lo strumento dell'ingiunzione previsto dal t.u. 14 aprile 1910, n. 639 (n. 60).

SUCCESSIONE

Successione dello Stato italiano a cittadino venezuelano.

Se lo Stato possa diventare titolare di un usufrutto *ex lege* in virtù di un rapporto che non rientra in nessuna delle due fattispecie *ex lege* previsto dal codice civile (n. 74).

TRATTATI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI

Comunità economica europea - Trattato istitutivo - Accordi « verticali » fra imprese - Applicabilità dell'art. 85.

1) Se possa uno stato membro impugnare dinanzi alla Corte di Giustizia una decisione emanata dalla Commissione della C.E.E., ed avente, come destinatari, soggetti diversi dallo stato stesso. (n. 20).

2) Se debba escludersi l'applicabilità dell'art. 85 del Trattato agli accordi « verticali » fra imprese o se debba invece vagliarsi in concreto il contenuto delle clausole dell'accordo al fine di stabilire l'applicabilità o meno di detta norma (n. 20).

TURISMO

Enti lirici.

1) Se sia legittima la esclusione dalle sovvenzioni statali in favore delle manifestazioni liriche e concertistiche italiane all'Estero delle persone, società, ed enti in genere che, oltre all'attività lirica, esplicano, anche attraverso le sole persone del dirigente, presidente o legale rappresentante, attività di commerciante, artigiano, professionista o pubblico impiegato (n. 17).

2) Se possa disporsi la soppressione delle misure di garanzie, richieste a pena di decadenza dalla concessione delle sovvenzioni statali, e relative all'esatto adempimento delle obbligazioni assunte verso gli scritturati per la stagione lirica all'Estero (n. 17).

3) Se l'erogazione delle sovvenzioni statali debba essere subordinata alla dimostrazione, da parte degli enti lirici, dell'eseguita ritenuta di acconto prevista dalla l. 21 aprile 1962, n. 226 (n. 17).

Presidente e Consigli di Amministrazione - E.P.T.

4) Se la durata in carica del Presidente dell'E.P.T. debba necessariamente coincidere con quella del Consiglio di Amministrazione dell'Ente stesso (n. 18).