

RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE
DI SERVIZIO

ANNO XIII - N. 7 a 12

LUGLIO-DICEMBRE 1961

SOMMARIO

I. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

- | | |
|--|---------|
| 1) Costituzione - Ordinanze prefettizie di urgenza - Testo unico di P.S. art. 2 - Illegittimità costituzionale | Pag. 69 |
| 2) Costituzione - Conflitto di attribuzione - Regione Trentino-Alto Adige - Requisizione di alloggi costruiti dall'Istituto Autonomo Case Popolari | 71 |
| 3) Costituzione - Conflitto di attribuzione - Decisione di ricorso gerarchico avverso le decisioni della Giunta Provinciale - Inammissibilità | 75 |
| 4) Costituzione - Responsabilità della P.A. per danni subiti dagli impiegati dello Stato - Improprietà della domanda - D. Lgt. 21 ottobre 1915, n. 1538 e R.D.L. 6 febbraio 1936, n. 313 | 77 |

CORTE DI CASSAZIONE

- | | |
|--|----|
| 1) Amministrazione Pubblica - Atto amministrativo - Revoca - Discrezionalità - Limiti alla revoca - Partispecie in tema di licenza d'importazione - Risarcimento del danno in seguito alla revoca - Insussistenza | 78 |
| 2) Contabilità dello Stato - Credito nei confronti dello Stato - Rilascio di quietanza a saldo da parte del creditore - Errore di liquidazione - Impugnabilità della quietanza | 79 |
| 3) Contabilità dello Stato - Debito della P.A. - Pagamento per mezzo di assegni sull'istituto incaricato del servizio di tesoreria - Efficacia liberatoria - Pagamento per mezzo di ordinativo sulla Tesoreria - Liberazione dell'Amministrazione - Necessità di dichiarazione liberatoria | 80 |
| 4) Obbligazioni e contratti - Pagamento - Quietanza - Natura - Efficacia liberatoria | 80 |
| 5) Demanio - Uso di strada militare - Concessione - Convenzione relativa - Incompetenza dell'Organo rappresentato dalla P.A. - Omissione di controlli, Difetto di approvazione - Irrilevanza ai fini del recupero dei canoni demaniali | 82 |
| 6) Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione di urgenza - Occupazione protratta oltre il biennio - Diritto del proprietario alla indennità di esproprio, alla indennità di occupazione legittima e al risarcimento dei danni - Criterio da seguire per la liquidazione dei danni | 84 |
| 7) Giurisdizione - Stati stranieri - Alienazione di beni appresi per effetto del Trattato di pace - Attività privatistica - Legge di guerra - Sequestro - Effetti - Beni tedeschi in Italia - Potere di disporre - Mandato allo Stato italiano | 87 |
| 8) Imposta di registro - Appalto - <i>Jus variandi</i> del committente - Liquidazione - Criterio - Legge vigente al momento della registrazione del contratto | 95 |
| 9) Imposta di registro - Agevolazioni fiscali - Trasferimento di case non di lusso - Riduzione a metà dell'imposta - Determinazione | 97 |

10) Imposte e tasse - Atto di autorizzazione al CONI per l'esercizio di concorsi pronostici - Autorizzazione condizionata a prestazione pecuniaria - Carattere di tassa della imposizione - Concetto di tasse - Tassa di lotteria - Azione per la restituzione dell'indebitato pagato - Legittimazione del Ministero delle Finanze e non del Ministero dell'Interno che aveva concesso l'autorizzazione	Pag. 99
11) Concessioni - Autorizzazioni - Autorizzazione amministrativa - Discrezionalità della P.A. - Limiti - Illegittimità di autorizzazione condizionata al pagamento di un tributo non previsto dalla legge - Autorizzazione concessa al CONI per l'esercizio di concorsi pronostici condizionata ad una prestazione pecuniaria - Illegittimità dell'atto per la parte contenente l'imposizione del pagamento della somma - Diritto alla ripetizione della somma pagata	99
12) Amministrazione Pubblica - Atto amministrativo - Non sono ammessi atti amministrativi atipici - Inserimento in un atto di autorizzazione di un contratto di diritto privato importante un corrispettivo dell'autorizzazione - Inammissibilità	99
13) Imposte e tasse - Rimborso di somme indebitamente corrisposte a titolo di diritti doganali - Mancanza dell'obbligazione tributaria - Artt. 27 e 29 legge 25 settembre 1940, n. 1424 - Termine prescrizione di cinque anni - Inapplicabilità	101
14) Imposte e tasse - Rimborso di somme indebitamente corrisposte a titolo di diritti doganali - Mancanza di obbligazione tributaria - Azione di ripetizione - Art. 2033 C.c. - Applicabilità	101
15) Lotto e lotterie - Artt. 21 e 22 della legge sul lotto - Invalidità delle giocate se non è effettuato il deposito delle matrici - Rilevanza del fatto obiettivo dello effettivo deposito	103
16) Lotto e lotterie - Art. 22 legge sul lotto - Nullità della giocata per mancato deposito delle matrici - Responsabilità dell'Amministrazione delle Finanze - Insussistenza	103
17) Procedimento civile - Legittimità ad causam - Difetto - Rilevabilità - Limiti	107
18) Procedimento civile - Legittimazione passiva - Giudicato implicito - Comportamento processuale del convenuto - Valutazione del giudice di merito	108

CONSIGLIO DI STATO

1) Competenza e giurisdizione - Principi generali - Conflitto di attribuzioni - Stato e Regione - Conflitto fra organi statali - Non lo configura - Fattispecie	Pag. 109
---	----------

II. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

1) Dazi doganali - Opposizione a ingiunzione - Perentorietà del termine - Effetti (Corte d'Appello di Genova)	Pag. 114
2) Imposta di bollo - Assegno bancario emesso a vuoto - Regolarizzazione (Corte d'Appello di Firenze)	116
3) Imposta di Registro - Opposizione a ingiunzione - Inapplicabilità del Foro dello Stato (Tribunale di Firenze)	118
4) Responsabilità civile - Contrattuale - Limitazioni legali - Validità (Corte d'Appello di Milano)	119
5) Riscossione coattiva - Indennizzo per uso illegittimo di bene demaniale - Inammissibilità (Corte d'Appello di Bologna)	120
6) Sequestro - Sequestro conservativo - Procedimento civile - Conversione di sequestro conservativo in pignoramento - Decisioni della Corte dei Conti - Termine per il Deposito della sentenza esecutiva di condanna (Tribunale di Tempio Pausania)	123

III. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI	Pag. 125
---	----------

RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE

DI SERVIZIO

ANNO XIII - N. 7 a 12

LUGLIO-DICEMBRE 1961

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

COSTITUZIONE - Ordinanze prefettizie di urgenza - Testo unico di P.S. art. 2 - Illegittimità costituzionale. (Corte Costituzionale, Sentenza n. 26 del 27 maggio 1961 - Pres.: Cappi; Rel.: Papaldo).

L'art. 2 Testo unico delle leggi di P.S. 18 giugno 1931, n. 773 è costituzionalmente illegittimo soltanto nei limiti in cui esso attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico.

Riportiamo integralmente la motivazione della sentenza:

1. Si può decidere con un'unica sentenza sulle questioni proposte con le quattro ordinanze del Pretore di Livorno, identico essendo l'oggetto delle questioni sollevate con le dette ordinanze.

2. Con la sentenza 20 giugno 1956, n. 8, la Corte affermò che, ai fini della pronuncia sulla legittimità costituzionale dell'art. 2 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, dovesse aversi riguardo non già al significato rivestito dalla norma nel sistema che le dette vita, bensì a quello acquistato sulla base della interpretazione che, in conformità alla Costituzione, ne era stata data dalla giurisprudenza.

Secondo tale interpretazione, la Corte ritenne che si potesse dichiarare infondata la questione relativa alla legittimità costituzionale di quella norma, in considerazione che i provvedimenti del genere hanno il carattere di atti amministrativi adottati dal Prefetto nell'esercizio dei compiti del suo ufficio, strettamente limitati nel tempo in relazione ai dettami della necessità e della urgenza e vincolati ai principi dell'ordinamento giuridico.

La Corte, non nascondendosi che la forma dell'art. 2, nella sua ampia dizione, avrebbe potuto dare adito ad arbitrarie applicazioni se si fossero affermate interpretazioni diverse da quella rilevata dalla Corte stessa, avvertì che in tal caso la questione sarebbe stata riesaminata.

La Corte, infine, auspicò che, nell'intento di porre l'art. 2 al riparo da ogni interpretazione con-

traria allo spirito della Costituzione, il legislatore provvedesse ad inserire nel testo della disposizione l'espressa enunciazione dei detti canoni, ai quali i provvedimenti dovessero conformarsi, auspicando, altresì, che, nella nuova formulazione, si enunciasse l'obbligo della motivazione ed anche quello della pubblicazione nel caso in cui il provvedimento non avesse carattere individuale.

Nel tempo che è trascorso da quella sentenza il testo legislativo è rimasto inalterato e, come si rileva dalle numerose copie depositate nel presente giudizio, molti Prefetti hanno emesso provvedimenti che, a parte il loro contenuto, tendono ad avere carattere di permanenza. È, inoltre, sopraggiunta qualche pronuncia giurisprudenziale che non sembra conforme all'indirizzo della giurisprudenza della magistratura ordinaria e di quella amministrativa su cui si basò la sentenza del 1956 per dare all'art. 2 l'interpretazione sopra richiamata.

Essendo stata ora risolledata la questione, la Corte ritiene che debba essere compiuto quel riesame di cui fu fatta espressa riserva in detta sentenza.

3. In ordine alla sentenza stessa occorre procedere ad una precisazione.

Da qualche parte, nel giudizio attuale, è stato detto che secondo quella sentenza sarebbe possibile emanare provvedimenti in base all'art. 2 della legge di pubblica sicurezza destinati a menomare l'esercizio dei diritti dei cittadini, anche se garantiti dalla Costituzione. Si è aggiunto che la Corte avrebbe dichiarato che non sussisterebbe contrasto tra lo stesso art. 2 e l'art. 21 della Costituzione. Ma non si è tenuto conto che quella sentenza, dopo avere affermato il principio che le ordinanze in questione non possano in nessun caso violare i principi dell'ordinamento giuridico, prospettò l'ipotesi che i provvedimenti prefettizi toccassero campi nei quali si esercitano i diritti dei cittadini garantiti dalla Costituzione: la sentenza affermò che in tali ipotesi spetta al giudice competente di accertare se nei singoli casi sussista la violazione di quei diritti. Ed in particolare la sentenza fece

la stessa affermazione in ordine alla dedotta violazione dell'art. 21 della Costituzione.

È, dunque, da escludere che la precedente sentenza abbia dichiarato che le ordinanze prefettizie potessero menomare l'esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione: dichiarazione che sarebbe stata in netto contrasto con l'affermazione che quelle ordinanze debbono essere vincolate ai principi dell'ordinamento giuridico.

4. L'art. 2 conferisce al Prefetto poteri che non possono in nessun modo considerarsi di carattere legislativo, quanto alla loro forma e quanto ai loro effetti. Quanto al loro contenuto, i relativi provvedimenti, finché si mantengano nei limiti dei principi dell'ordinamento giuridico, non possono mai esser tali da invadere il campo riservato all'attività degli organi legislativi né a quella di altri organi costituzionali dello Stato: il rispetto di quei limiti impedisce ogni possibile violazione degli artt. 70, 76 e 77 e dell'art. 1, secondo comma, della Costituzione.

Difatti, anche a volerli considerare in ogni caso come aventi carattere normativo, i provvedimenti prefettizi ex art. 2, ove non contrastino con i principi dell'ordinamento, restano legittimamente nella sfera dell'attività spettante agli organi amministrativi: essi sono legittimi quando siano emanati in base ai presupposti, nei limiti, con le caratteristiche, le forme e le garanzie, secondo le indicazioni espresse fin dalla precedente sentenza.

Non sarà del tutto superfluo soggiungere che l'art. 77 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige richiama espressamente la applicazione dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza; dal che può dedursi che l'Assemblea Costituente ritenne che l'istituto non fosse in contrasto con la Costituzione.

5. Dai ripetuti richiami fatti ai principi dell'ordinamento giuridico si rileva che questo è il punto fondamentale della questione. Su di esso bisogna più diffusamente soffermarsi.

È, in primo luogo, da riaffermare che i provvedimenti prefettizi non possono mai essere in contrasto con i detti principi, dovunque tali principi siano espressi o comunque essi risultino, e precipuamente non possono essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria. È, infatti, ovvio che l'art. 2 della legge di pubblica sicurezza non potrebbe disporre che, in un campo in cui il precetto costituzionale è inderogabile anche di fronte al legislatore ordinario, intervengano provvedimenti amministrativi in senso difforme.

Per quel che si riferisce alle riserve di legge, la Corte ritiene che si debba distinguere.

Nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), non può concepirsi che nella materia

stessa l'art. 2 permetta la emanazione di atti amministrativi che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione.

Per quanto riguarda quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva adoperando la formula « in base alla legge » o altra di eguale significato, giova ricordare che la costante giurisprudenza di questo Collegio, formatasi principalmente nei riguardi dell'art. 23 della Carta costituzionale, ha ritenuto ammissibile che la legge ordinaria attribuisca all'autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito. E, pertanto, nulla vieta che, nelle materie ora indicate, una disposizione di legge ordinaria conferisca al Prefetto il potere di emettere ordinanze di necessità ed urgenza, ma occorre che risultino adeguati limiti all'esercizio di tale potere.

Si può concludere che la omessa prescrizione, nel testo dell'art. 2, del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico renderebbe possibile — ed in realtà ha reso, di recente, possibile — una applicazione della norma, tale da violare i diritti dei cittadini e da menomarne la tutela giurisdizionale.

È, dunque, da ritenere che l'illegittimità dell'art. 2, sussiste soltanto nei limiti in cui esso attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, intesa questa espressione nei sensi sopra indicati;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunziando sopra i quattro procedimenti riuniti di cui in epigrafe, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R. D. 18 giugno 1931, n. 773, nei sensi e nei limiti indicati nella motivazione.

In relazione alla precedente sentenza n. 8 del 1956 emessa dalla Corte Costituzionale sulla stessa questione, si veda quanto abbiamo pubblicato nella Relazione per gli anni 1956-1960, nn. 35 e 98. Si veda, altresì, la sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 2068/58, annotata in questa Rassegna, 1958, 87.

Con la presente sentenza, in sostanza, la Corte Costituzionale esercita, sia pur con conclusione formalmente opposta, lo stesso potere di interpretazione della legge ordinaria, sulla base del quale aveva ritenuto con la precedente sentenza n. 8 del 1956 di dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del Testo unico delle leggi di P. S.

Certo è che, qualunque sia l'estensione che si voglia dare all'attuale pronunzia della Corte, essa, tenuto conto della peculiarità del dispositivo, in relazione alla motivazione, non sembra che possa essere inter-

pretata nel senso che abbia definitivamente cancellata dall'ordinamento giuridico italiano la norma contenuta nel citato art. 2, sulla base del quale i Prefetti, nei casi di assoluta necessità ed urgenza, dispongono dei poteri d'ordinanza indispensabili per la tutela della esistenza stessa della collettività nazionale nei limiti del territorio di loro giurisdizione.

Tuttavia non può non rilevarsi come appaia indispensabile, per evitare pericolose confusioni di idee e carenza di poteri in momenti cruciali, che sia formulata una nuova norma legislativa la quale sostituisca quella dell'art. 2 per renderla, nei limiti del possibile, aderente al pensiero della Corte.

COSTITUZIONE - CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE -

- Regione Trentino-Alto Adige - Requisizione di alloggi costruiti dall'Istituto Autonomo Case Popolari. (Corte Costituzionale, 30 dicembre 1961, n. 72 - Pres.: Cappi; Rel.: Manca - Presidente Regione Trentino-Alto Adige e. Presidente del Consiglio dei Ministri).

La ripartizione della competenza fra organi dello stesso ufficio (Commissario e vice Commissario del Governo) non dà luogo a questione di rilevanza costituzionale.

Il potere di disporre, per un pubblico interesse, in via di urgenza, della proprietà privata, mobiliare ed immobiliare, previsto in via generale dall'art. 7 legge 20 marzo 1865, allegato E, spetta esclusivamente agli organi dello Stato.

La requisizione, per motivi di urgenza e per un periodo di tempo limitato, di alloggi costruiti dall'I.A.C.P. non rappresenta un'assegnazione a carattere continuativo di case popolari e non invade, perciò, la sfera di competenza della Provincia.

1) Deve ritenersi fondata l'eccezione di inammissibilità dedotta dall'Avvocatura dello Stato circa il terzo motivo del ricorso, nel quale la difesa della Regione prospetta l'incompetenza del vice commissario del Governo ad emanare il decreto di requisizione, in quanto, trattandosi di provvedimento demandato dalla legge ai prefetti, rientrerebbe nella competenza esclusiva del commissario, ai sensi dell'art. 76, n. 3 dello Statuto speciale, senza possibilità di delega ad altro organo.

È peraltro da obiettare che se anche fosse esatto l'assunto della Regione, il vizio denunciato riguarderebbe la ripartizione della competenza fra organi dello stesso ufficio, e che non può dar luogo perciò a questione di rilevanza costituzionale da esaminarsi in questa sede.

2) Nel primo e nel secondo motivo si prospettano due questioni.

La prima se il decreto di requisizione, emesso in base all'art. 7 della legge 20 marzo 1865, allegato E sul contenzioso amministrativo, abbia invaso la sfera di competenza spettante alle autorità regionali e provinciali nella materia dell'espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico dello Stato, ai sensi dell'art. 4, n. 4, 13 e 46 dello

Statuto speciale, ed all'art. 56 della legge regionale 17 maggio 1956, n. 7, riguardante appunto le espropriazioni.

La seconda, di carattere particolare, se, in ogni modo, la illegittimità del provvedimento di requisizione debba essere dichiarata, in quanto, avendo per oggetto alloggi costruiti dall'Istituto autonomo per le case popolari, tutti i poteri, nella materia, sarebbero stati trasferiti, alle Province di Trento e di Bolzano, in virtù dell'art. 11, n. 11 e 13 dello Statuto speciale, e delle norme di attuazione contenute nel decreto legislativo del 26 gennaio 1959, n. 28.

Circa la prima questione la difesa della Regione muove dal presupposto che la disposizione contenuta nel ricordato art. 7 sia applicabile nei casi di urgente necessità, non espressamente regolati da altre norme legislative. Rileva peraltro che, trattandosi nella specie di occupazione di urgenza ricompresa nella prima parte del primo comma dell'art. 71 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità (28 giugno 1865, n. 2359, modificato dalla legge 18 dicembre 1879, n. 5188), ed essendo l'art. 71 trasfuso nell'art. 56 della ricordata legge regionale del 1956, il potere di adottare il provvedimento in questione non spetterebbe agli organi statali, bensì al Presidente della Giunta provinciale.

La tesi, ad avviso della Corte, non può ritenersi fondata.

L'occupazione di urgenza di immobili cui si riferisce il primo comma dell'art. 71 della legge sulle espropriazioni, di poco posteriore a quella sul contenzioso amministrativo, costituisce, com'è generalmente ritenuto, applicazione della regola generale racchiusa nell'art. 7 di quest'ultima legge, regola che legittima gli atti di disposizione della proprietà privata immobiliare e mobiliare, quando urgenti necessità di interesse pubblico ciò richiedano. Come del pari sono da considerare specificazioni della predetta regola le numerose leggi sulle requisizioni in proprietà per i mobili ed in uso per gli immobili, emanate, al fine di disciplinarne con norme particolari la procedura e gli effetti, per le esigenze belliche e post-belliche, e quelle vigenti circa le requisizioni in tempo di pace per le esigenze militari e per il pronto soccorso in caso di disastri tellurici ed altri del genere.

Ma dal collegamento della disposizione dell'art. 7 con la legge del 30 novembre 1950, n. 996, che attribuisce carattere definitivo ai provvedimenti emanati dai prefetti nell'esercizio dei poteri conferiti da detto articolo, risulta chiarito come l'accennata disposizione sia altresì, per se stessa, attributiva agli organi dello Stato di poteri da esercitarsi nei casi di urgente necessità, non espressamente preveduti da altre norme legislative.

È vero quindi che le occupazioni di urgenza autorizzate dal citato art. 71 possono anche equipararsi, nella sostanza, a requisizioni in uso analoghe a quelle prevedute dalla legge sul contenzioso, con le quali vengono ad avere in comune il presupposto, cioè l'urgente necessità, a differenza delle occupazioni temporanee di immobili colle-

gate alla esecuzione di una opera di pubblica utilità. Non è altrettanto esatto però che, nelle accennate occupazioni d'urgenza, si comprendano, come si vuol sostenere, tutti i casi di disposizione, della proprietà privata, in guisa da precludere l'applicabilità dell'art. 7. Difatti, per quanto largamente interpretata, la norma dell'art. 71 della legge sulle espropriazioni deve ritenersi tuttavia operante, per logico coordinamento del sistema, nell'ambito espressamente delimitato. La quale norma autorizza la occupazione temporanea dei beni immobili, per un fine determinato, in quanto cioè sia necessaria per l'esecuzione delle opere (in largo senso), occorrenti nei casi di pubbliche calamità, negli altri casi di forza maggiore e di assoluta urgenza.

Ne deriva che l'art. 7 della legge sul contenzioso amministrativo ha un campo di applicazione più vasto, e, nell'ordinamento, funziona come norma di carattere generale e fondamentale, che completa il sistema legislativo nella materia delle requisizioni; ed è applicabile, come si è accennato, qualora, per un pubblico interesse si debba, in via di urgenza, disporre della proprietà privata mobiliare ed immobiliare. Posto ciò è chiaro che il potere derivante dall'art. 7 spetta esclusivamente agli organi dello Stato, e che non può ritenersi trasferito alle autorità regionali e provinciali, anche se si ammette, secondo quanto rileva la difesa dello Stato, che queste possano emanare provvedimenti relativi all'occupazione temporanea della proprietà privata, per l'esecuzione di opere pubbliche o nei casi di calamità naturali, sulla base e nei limiti dell'art. 4, n. 4 e dell'art. 11 n. 14 dello Statuto speciale. È perciò infondata la conclusione cui perviene la difesa della Regione nel senso che tutti i provvedimenti di urgenza, nella Regione Trentino-Alto Adige, sarebbero di competenza delle autorità locali e non più del Governo, in relazione anche all'art. 46 dello Statuto, che attribuisce al Presidente della Giunta provinciale la competenza ad emanare provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di igiene e di sicurezza pubblica. Questa disposizione si ricollega infatti all'art. 55 del Testo unico della legge comunale e provinciale (3 marzo 1934, n. 383); ed è preordinata, secondo una costante interpretazione, alla tutela della pubblica incolumità.

Sotto l'aspetto finora esaminato pertanto il provvedimento impugnato deve ritenersi legittimo.

3. Circa la seconda questione è da premettere che non si discute fra le parti se, in generale, gli alloggi costruiti, come nella specie, dagli istituti autonomi delle case popolari possano formare oggetto di requisizione, quando ricorra l'urgente necessità di pubblico interesse preveduta dall'art. 7 della legge sul contenzioso amministrativo. Con provvedimento cioè concernente beni che concorrono a formare il patrimonio degli istituti autonomi, da assegnare in locazione, o, con patto di futura vendita, alle categorie di soggetti indicati dalla legge; i quali beni, nonostante il vincolo derivante dalla destinazione ai fini assistenziali,

restano di regola soggetti al regime della proprietà privata, nel cui ambito, sotto certi aspetti, sono ricondotti anche dalla legge che li riguarda, poichè consente, tra l'altro, che su di essi, possano essere iscritte ipoteche.

Secondo la difesa della Regione, invece il decreto del vicecommissario avrebbe invaso la sfera di competenza, riservata alle autorità provinciali nella materia delle case popolari, in base all'art. 11, n. 11 dello Statuto speciale ed alle norme di attuazione del 1959 sopra ricordate. In quanto cioè il provvedimento, nella sostanza, sarebbe stato preordinato all'assegnazione delle case popolari, in contrasto con le disposizioni legislative dalle quali tali assegnazioni sono regolate.

Ora, è vero che, in base alle citate norme statutarie e di attuazione, alle Province di Trento e di Bolzano è stata attribuita potestà normativa e amministrativa nella materia delle case popolari, con le limitazioni peraltro indicate nelle norme di attuazione, ritenute legittime con la sentenza n. 2/1960 di questa Corte; e che sono state trasferite alle Province stesse anche le facoltà attribuite al ministero dei lavori pubblici dal Testo unico del 1938, compresa, ai sensi dell'art. 6 ultimo comma e dell'art. 7 delle ricordate norme di attuazione, la vigilanza per quanto riguarda l'attività edilizia degli enti autonomi e l'assegnazione delle case da essi costruite.

È d'altra parte pacifico, come risulta anche dal contenuto dell'accennato decreto che la requisizione, per la durata di un anno dalla data del decreto impugnato (18 novembre 1960, periodo già scaduto), ha avuto per oggetto i tredici alloggi, in atto disponibili, costruiti dall'Istituto autonomo di Bolzano ai sensi della legge 2 luglio 1949, n. 408.

Si desume inoltre, dalla motivazione e dai documenti esibiti dall'Avvocatura dello Stato, che il provvedimento è stato adottato dal vicecommissario, in seguito a due lettere dell'8 e del 17 novembre 1960, con le quali il sindaco di Bolzano informava circa il pericolo di crollo delle abitazioni occupate da un gruppo di famiglie nelle lettere stesse elencate, dava altresì notizia che erano state emesse dall'autorità comunale ordinanze di sgombero e segnalava la necessità di provvedere con urgenza per l'alloggio delle famiglie anzidette.

Posto ciò e data la provvisorietà del provvedimento, la cui efficacia, limitata come si è detto ad un anno, deve ritenersi ormai definitivamente cessata, è da escludere, che nel provvedimento stesso, possa ravvisarsi un'assegnazione a carattere continuativo di case popolari, ai sensi e per gli effetti preveduti dalle leggi che disciplinano la materia.

Non hanno d'altra parte rilevanza, in contrario, perchè attengono alle modalità di esecuzione, a garanzia dei diritti dell'Istituto autonomo di Bolzano, la misura dell'indennità equiparata ai canoni di affitto e il riferimento alla legge sulle case popolari per ciò che riguarda la disciplina dei rapporti fra l'Istituto e le persone, a favore delle quali gli alloggi sono stati requisiti.

Restano pertanto assorbite le osservazioni mosse dalla difesa della Regione nel presupposto che si

tratti nella specie della predetta assegnazione; ed è da aggiungere altresì che non possono formare oggetto di esame in questa sede i rilievi concernenti asserite irregolarità delle già menzionate ordinanze di sgombero, emanate dalle autorità comunali.

La difesa della Regione, nella memoria, fa notare altresì, che l'invasione della sfera di competenza, riservata alle Provincie nella materia delle case popolari sussisterebbe anche perchè l'esercizio del potere da parte dell'organo dello Stato, avrebbe impedito di fatto agli organi locali di esplicare, nell'assegnazione delle case popolari, le attività statutariamente garantite.

Anche tale rilievo non appare fondato.

Non si contesta (e si desume anche dalla deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano prodotta fra gli atti della causa) che il provvedimento del vicecommissario ha requisito alloggi tuttora disponibili, circa i quali non risulta che i competenti organi abbiano neppure iniziato il procedimento per l'assegnazione, mentre nessun ostacolo avrebbe apportato al riguardo il provvedimento di requisizione. D'altra parte non è dimostrato che l'inattività dei predetti organi sia da ricollegare all'emanazione e all'attuazione del provvedimento impugnato.

Per una più completa conoscenza delle questioni trattate, riportiamo integralmente la memoria depositata dall'Avvocatura limitatamente alla parte relativa al potere di requisizione.

Gli artt. 4, n. 4 e 13 S.S.T.A.A. attribuiscono alla Regione competenza, legislativa ed amministrativa, in materia di « espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico dello Stato ». Si assume dalla ricorrente Regione che la materia delle espropriazioni comprende anche le requisizioni in uso d'immobili, previste in tempo di pace dall'art. 7 legge 20 marzo, 1865 allegato E, n. 2248, promiscuamente all'art. 71 legge 25 giugno, 1865, n. 2359; ma l'assunto è, a nostro avviso, infondato.

Sono note alla Corte Ecc.ma le dispute dottrinali ed il travaglio giurisprudenziale per la ricerca del criterio discriminativo fra espropriazione e requisizione in proprietà da una parte, fra occupazione di urgenza e requisizione in uso d'immobili, dall'altra.

La prima questione, che per la verità qui non interessa, è stata agevolmente risolta perchè, almeno in via generale, l'espropriazione è prevista, per il soddisfacimento di interessi pubblici generali, solo relativamente a beni immobili e diritti reali immobiliari, mentre la requisizione, che può essere in uso in o proprietà, è limitata, nella seconda ipotesi, che sola presenta affinità con l'espropriazione, ai beni mobili (R.D. 18 agosto 1940, n. 1741; T.U. 31 gennaio 1926, n. 452; legge 13 luglio 1939, n. 1159) ed è diretta al soddisfacimento di esigenze belliche o, in tempo di pace, militari.

Più dibattuta è stata ed è l'altra questione, relativa alla distinzione concettuale fra occupazione d'urgenza e requisizione in uso d'immobili. Occorre,

però, subito dire che il problema non si è posto per le occupazioni di urgenza preordinate all'espropriazione, che si differenziano nettamente dalla requisizione in uso per la causa, ben definita e circoscritta, oltre che per il procedimento, in parte comune a quello espropriativo e che, come questo, inizia con la dichiarazione di pubblica utilità della opera da compiere; ma per le occupazioni d'urgenza, che l'art. 71 legge 25 giugno 1865, n. 2359 autorizza nell'ipotesi di rottura di argini, rovesciamenti di ponti ed altre calamità naturali e che, a nostro avviso, esorbitano dalla materia delle espropriazioni e non possono, perciò, ritenersi attribuite alla competenza, legislativa ed amministrativa, della Regione, ai sensi dell'art. 4, n. 4 S.S.T.A.A. (onde il dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 56 legge regionale 17 maggio 1956, n. 7, che attribuisce il potere di autorizzare l'occupazione di urgenza di fondi, nell'ipotesi di gravi calamità naturali, al Presidente della Giunta provinciale e al Sindaco, a meno che non si ritenga che in questi casi l'occupazione rientri nella materia delle « opere di pronto soccorso per calamità pubbliche » e nei provvedimenti contingibili e urgenti che gli artt. 11, n. 14 e 46 S.S.T.A.A. attribuiscono alla competenza provinciale).

Il LUCIFREDI (*Sui criteri differenziali fra occupazione d'urgenza e requisizione in uso d'immobili*, in « Giur. It. », 1943, III, 67) elenca i vari criteri di discriminazione, da quello accolto in certa giurisprudenza, secondo il quale le requisizioni sarebbero sempre ordinate ed eseguite nell'interesse dello Stato, mentre le occupazioni d'urgenza sarebbero ordinate a favore di privati, a quello accolto dal Forti (*Foro it.* 1920, III, 14) che vede la nota tipica delle requisizioni nel carattere eminentemente temporaneo dell'uso della cosa e nella circostanza che chi dispone dell'immobile sia l'autorità militare; dal criterio di un anonimo commentatore (*Giur. it.* 1919, III, 235), secondo il quale si avrebbe requisizione se l'uso dell'immobile è fine a se stesso, occupazione d'urgenza, invece, se tale uso è mezzo o preliminare di una futura espropriazione, a quello del Delle Donne che accenna ad una ben più ampia estensione, che presenterebbe la sfera di possibile azione delle requisizioni rispetto ai casi in cui può ordinarsi la occupazione di urgenza. L'Autore, dopo aver accennato alla tesi del Landi, che, sulle orme del Trentin e del Nina, afferma l'identità concettuale dei due istituti, esamina le tesi — opposte — del Carugno e dello Zanobini (di cui si dirà in seguito) e conclude la sua acuta disamina negando una distinzione concettuale fra i due istituti; ma riconoscendo l'esistenza di due distinti poteri, esercitabili a mezzo di due distinti procedimenti, di cui in taluni casi l'autorità può fare uso a sua scelta, essendo entrambi idonei al raggiungimento dello scopo.

L'occupazione d'urgenza, secondo il citato Autore (vedasi anche: *Le prestazioni di cose*, p. 325), è un provvedimento sostanzialmente requisizionale, che la legge positiva regola in forma di occupazione temporanea.

La sentenza del Comitato giurisdizionale Centrale per le controversie in materia di requisizioni (Pres. Romano; Est. Papaldo, Di Giovanni ~ Aeronautica, in *Giur. it.* 1942, III, 91 con nota), che aveva dato occasione allo studio del Lucifredi, dopo un'ampia disamina dei vari criteri accolti dalla dottrina, ritenne d'individuare il criterio di discriminazione fra i due istituti nella causa del provvedimento cioè, nella concreta finalità di pubblico interesse che il provvedimento tende a conseguire.

« In tempo di pace — afferma la sentenza — l'unico istituto dell'occupazione d'urgenza comprende i due tipi di provvedimenti sopraindicati... tuttavia, occupazione d'urgenza e requisizione in uso, pur avendo promiscua disciplina giuridica, mostrano i loro caratteri distintivi ».

Lo Zanobini (*Corso*, IV p. 313 e 322), che si è diffusamente occupato della questione, afferma che: « distinto dall'espropriazione e dalle varie forme di occupazione fin qui esaminate (occupazione temporanea e occupazione d'urgenza previste dalla legge generale o da leggi speciali) è l'istituto della *requisizione*. Esso, in primo luogo, non ha per oggetto soltanto sacrifici o limitazioni relativi ai beni e al diritto di proprietà, ma anche obblighi di prestazioni di servizi e di attività ».

« Secondo noi — afferma l'Autore dopo una acuta disamina dei vari criteri distintivi adottati — la distinzione, in mancanza di elementi estrinseci, deve basarsi sopra un dato esclusivamente giuridico: il carattere di atto costitutivo di diritti reali, che è proprio dell'occupazione e che manca in qualunque forma di requisizione. Dalla requisizione immobiliare sorge per il proprietario una semplice obbligazione; quella di tenere l'immobile a disposizione dell'autorità e di consegnarlo a richiesta perchè ne faccia uso per il tempo puramente necessario ».

L'Alessi (*Dir. Amm. It.*, 1960, p. 614), dopo aver dato atto che controversa e dubbia è la sistemazione giuridica di siffatti istituti, parte della dottrina collocandoli fra le forme di limitazione della proprietà, parte fra le prestazioni obbligatorie in natura, afferma che il criterio differenziatore fra gli istituti della requisizione e della espropriazione va ricercato, quanto meno per il nostro diritto positivo, nella diversità dei rispettivi presupposti di legittimità.

« L'espropriazione — secondo l'opinione espressa dal citato Autore — si pone come istituto normale per provvedere alle pubbliche esigenze, la requisizione ha per presupposto una urgenza vera e propria di provvedere, trattandosi di far fronte a bisogni impellenti, di carattere straordinario ».

Della questione si è occupato anche recentemente il Sandulli (*Manuale*, 1957, pp. 298 e 396; 1959, p. 419), il quale afferma che « a differenza della occupazione ex art. 71, la quale può essere disposta soltanto al fine di esecuzione di opere di pubblica necessità, le requisizioni ex-art. 7 possono essere adottate per qualsivoglia ragione urgente d'interesse pubblico ». Pone in luce, poi, l'Autore come le

requisizioni, a differenza delle occupazioni d'urgenza, riguardino anche i mobili ed, infine, afferma che il potere in esame, che l'art. 7 attribuisce genericamente all'autorità amministrativa, secondo l'opinione generalmente accolta spetta e non può non spettare che alla autorità statale, « dato che il potere di porre in essere atti necessitati, in deroga al diritto comune, è proprio ed esclusivo dello Stato ».

Alla stregua della giurisprudenza (vedasi anche: *Il Consiglio di Stato nel settennio 1951-1957*, II, p. 853) e della dottrina, dianzi citate, riteniamo che non possa dubitarsi della differenza concettuale fra occupazione d'urgenza e requisizione; ma, soprattutto, riteniamo che non possa dubitarsi della differenza causale e formale fra il potere di autorizzare l'occupazione temporanea di fondi, in relazione ad un'opera pubblica o a calamità naturali, ed il potere di requisire in uso un immobile per qualsivoglia ragione urgente d'interesse pubblico. Il primo, previsto dall'art. 71 legge 25 giugno 1865, n. 2359, può considerarsi trasferito alla Regione, per quanto attiene alle opere pubbliche non statali, dall'art. 4, n. 4 ed alla Provincia, per ciò che riguarda le calamità naturali, dall'articolo 11, n. 14 in relazione anche all'art. 46 S.S.TAA.; il secondo, regolato in via generale dall'art. 7 legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato *E*, è riservato allo Stato, nessuna norma avendolo trasferito alla Regione.

Senza voler presumere di indicare nuovi criteri di discriminazione, riteniamo opportuno porre in evidenza due circostanze: l'occupazione di urgenza non preordinata all'espropriazione è un istituto a se stante; la requisizione in uso di immobili è un aspetto particolare di un istituto a contenuto molto più ampio. Il fondo occupato d'urgenza per sopperire alle esigenze connesse a pubbliche calamità è destinato ad essere usato in difformità dalla sua naturale destinazione (deposito di materiali, scavo di materiali, inondazione temporanea); l'immobile (fondo rustico o fabbricato urbano) requisito è utilizzato, invece, in conformità della sua naturale destinazione.

In proposito, inoltre, non sarà inutile accennare a quanto avemmo occasione di sostenere altra volta a proposito della spettanza del potere generale d'annullamento degli atti amministrativi illegittimi. I poteri pubblici si distinguono fra loro per la causa, il contenuto e la forma o procedimento; poteri di contenuto uguale possono differire per la causa e spettare ad autorità diverse. Così avviene del potere di annullamento, che l'ordinamento attribuisce, come estrinsecazione di potestà ontologicamente diverse, oltre che alla giurisdizione amministrativa, alla stessa autorità, che ha emanato il provvedimento illegittimo, al suo superiore gerarchico o all'organo tutorio e, infine, al Governo.

Lo stesso dovrebbe dirsi — ove volesse negarsi ogni distinzione concettuale fra loro — a proposito delle occupazioni d'urgenza e delle requisizioni in uso di immobili (aspetto particolare, peraltro, di un istituto di ben più ampio conte-

nuto). Il potere di autorizzare la occupazione d'urgenza, che può ritenersi trasferito alla Regione ed alla Provincia, ha una causa ben definita e può e deve essere esercitato per il soddisfacimento di specifici e ben determinati interessi pubblici. Il potere di requisire per qualsivoglia ragione d'interesse pubblico beni mobili, e immobili, aspetto particolare del più ampio potere di disporre della proprietà privata, ha una causa più ampia e diversa che lo qualifica quale potere eccezionale. In relazione alla sua eccezionalità, alla genericità dei bisogni pubblici da soddisfare ed alla indeterminazione dei beni e dei modi di disposizione, questo potere non può che essere riservato allo Stato a cui, in linea di principio, si ritiene riservato il potere di ordinanza e di decretazione d'urgenza, che si attua sempre *extra-legem* quando non anche *contra-legem* (GALATERIA: *I provvedimenti di urgenza*, p.104).

Nessun argomento a nostro avviso, può trarsi dall'art. 46 S.S.TAA., ancorchè si ponga in relazione con il precedente art. 11, n. 4. Infatti l'art. 46, che attribuisce al Presidente della Giunta provinciale il potere di adottare i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e d'igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni, resta nell'ambito di applicazione dell'art. 153 Testo unico leggi comunali e provinciali del 1915. A prescindere, quindi, dalla questione se, in queste ipotesi, anche il Presidente della Giunta, come il Sindaco, non agisca quale organo decentrato dello Stato, sta di fatto che il potere, di cui al citato art. 153, è stato sempre ritenuto distinto ed autonomo da quello previsto dall'art. 7 legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato E. Ciò anche dalla più recente giurisprudenza, citata dal Sandulli, che, interpretando estensivamente l'art. 7, ha ammesso che i provvedimenti da esso previsti potessero essere adottati anche dal Sindaco, oltre che dal Prefetto, com'era stato finora ritenuto.

L'autonomia del potere generale di disporre della proprietà privata per qualunque grave esigenza pubblica esclude ch'esso possa ritenersi implicitamente trasferito alla Regione o alla Provincia insieme con altri analoghi, ma non generali, poteri di disposizione. Il sistema costituzionale, peraltro, esclude che lo Stato possa rinunciare ad un così generale potere d'intervento, che dev'essere ad esso riservato, ancorchè concorra con analoghi particolari poteri, trasferiti agli Enti minori.

COSTITUZIONE - CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE

- *Decisione di ricorso gerarchico avverso le decisioni della Giunta provinciale - Inammissibilità.* (Corte Costituzionale, 30 dicembre 1961, n. 73 - Pres.: Cappi; Rel.: Chiarelli - Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano c. Presidente Regione Trentino-Alto Adige).

Gli atti, con i quali le Provincie di Trento e di Bolzano esercitano, in senso positivo o negativo, i poteri di controllo sui Comuni e sugli altri enti locali, sono definitivi e non sono, quindi, soggetti

a ricorso gerarchico improprio alla Giunta regionale.

Il ricorso della Provincia di Bolzano pone la questione se contro un atto della Giunta provinciale di Trento o di Bolzano, che neghi l'approvazione al provvedimento di un ente soggetto alla sua vigilanza e tutela ai sensi dell'art. 48, n. 5 Statuto speciale, sia ammesso ricorso gerarchico improprio alla Giunta regionale, in applicazione dell'art. 343, secondo comma, Testo unico legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, successivamente modificato.

Osserva la Corte che l'ordinamento regionale, previsto dalla Costituzione e instaurato dagli Statuti per le regioni a ordinamento speciale, ha dato luogo a un sistema di autonomie e di decentramento, che comprende la disciplina dei controlli sugli atti delle provincie, dei comuni e degli altri enti locali. Tale disciplina, basata sull'art. 130 Cost., è contenuta in norme dei singoli Statuti e, in maniera organica, nella legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulle Regioni a statuto ordinario. Una applicazione del principio di autonomia, su cui si fonda il sistema, e del criterio di decentramento, secondo cui la Costituzione vuole sia esercitato il controllo sugli enti locali (art. 130 cit.), consiste nel carattere definitivo delle pronunce degli organi a cui è affidato il detto controllo. La impugnabilità di esse in via amministrativa, infatti, implicherebbe una posizione di subordinazione gerarchica di tali organi, quanto meno impropria, che contrasterebbe con l'autonomia dell'ente a cui essi appartengono. È noto, del resto, che la definitività degli atti di controllo, nel campo dell'ordinamento regionale, è enunciata nell'art. 63 della citata legge n. 62 del 1953; e questa Corte ha già avuto occasione di affermare che, pur riferendosi tale legge alle regioni a statuto ordinario, da essa possono desumersi i principi delle leggi dello Stato, a cui si richiamano gli Statuti delle regioni a ordinamento speciale. È vero che tali principi possono dedursi anche da altre norme statali sui controlli amministrativi, ma solo in quanto si inquadrino nel sistema dell'ordinamento regionale e nei suoi principi fondamentali, costituzionalmente garantiti. Non è questo il caso, a giudizio della Corte, della disposizione dell'art. 343, secondo comma, legge comunale e provinciale 1934, giacchè detta disposizione introdurrebbe nell'ordinamento regionale una figura di ricorso gerarchico improprio, in antitesi coi richiamati principi di autonomia. Può aggiungersi che, se si fosse voluto riprodurre in tale ordinamento quella eccezione al generale principio della definitività degli atti degli enti autarchici, che è rappresentata dal secondo comma dell'art. 343, lo si sarebbe detto esplicitamente nel ricordato art. 63 della legge 10 febbraio 1953, n. 62: avendo, invece, detto articolo stabilita indiscriminatamente la definitività degli atti di controllo per le regioni a statuto ordinario, si è portati a riconoscere a maggior ragione tale carattere negli atti di controllo compresi negli statuti speciali, che attribuiscono una più ampia e penetrante autonomia alle rispettive regioni.

Le esposte considerazioni vanno riferite al caso in oggetto.

Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nell'art. 48, n. 5, ha assegnato alle Giunte provinciali quei poteri di controllo sui comuni e gli enti locali, che gli altri Statuti speciali hanno affidato ad organi della Regione (art. 46 Statuto sardo, art. 43 Statuto Valle d'Aosta). È questo un aspetto della particolare autonomia che si è inteso attribuire alle provincie di Trento e di Bolzano. In applicazione dei principi innanzi esposti, deve ritenersi che gli atti di controllo compiuti dalle dette provincie abbiano quel carattere di definitività che è proprio, nell'ordinamento regionale, delle pronuncie di controllo sugli atti degli enti locali.

Nè lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige contiene elementi da cui possa desumersi una deroga all'enunciato principio.

Secondo la tesi della Regione si dovrebbe configurare, come si è detto, un ricorso gerarchico improprio alla Giunta regionale contro i cosiddetti atti di controllo negativi emessi dalla Giunta provinciale. Se non che va osservato in proposito che è ormai pacifico in giurisprudenza e in dottrina che il ricorso gerarchico improprio è un rimedio eccezionale, che deve essere espressamente previsto dalla legge. Nella specie, non solo non è contemplato dallo Statuto, ma l'ammissibilità di esso non si può neanche desumere dai richiami in questo contenuti alle potestà e alle leggi dello Stato, nè si inquadra nei rapporti tra provincia e regione, quali sono garantiti dallo stesso Statuto. A dimostrarlo è sufficiente una breve analisi delle norme su cui si è imperniata la discussione tra le parti.

L'art. 5 Statuto speciale attribuisce alla potestà legislativa secondaria della Regione l'« ordinamento dei comuni e delle provincie ». Prescindendo dalla questione se tale indicazione comprende la materia dei controlli e se la Regione, nell'esercizio della detta competenza, possa attribuire a se stessa dei poteri in questa materia, è rilevante la considerazione che la competenza legislativa regionale di cui al detto art. 5 trova un limite nei « principi stabiliti dalle leggi dello Stato ». Ora se — come si è visto — la definitività degli atti di controllo è un principio stabilito dalla legge dello Stato in relazione all'ordinamento regionale, e deriva, per di più, dai principi costituzionali di autonomia e di decentramento, ne consegue che in nessun caso la Regione potrebbe derogare, con una propria legge, al detto principio. A parte il fatto che una tale legge non è stata, nella specie, emanata dalla Regione.

Ulteriore conseguenza è che non vale a dimostrare l'ammissibilità del ricorso in questione far riferimento all'art. 13 dello stesso Statuto. Tale articolo attribuisce, rispettivamente, alla Regione e alla Provincia le potestà amministrative già dello Stato, nelle materie e nei limiti in cui Regione e Provincia hanno competenza legislativa; ma, se la competenza legislativa della Regione ha un limite nella inderogabilità del principio della definitività degli atti di controllo, manca il presupposto

perchè la Regione possa essere considerata titolare di una potestà amministrativa di conoscere della impugnativa contro i detti atti.

Risulta invece chiaramente dallo Statuto che la potestà di controllo sugli atti dei comuni e degli altri enti locali, già esercitata da organi statali, è stata interamente trasferita alla provincia, senza possibilità di ulteriori gravami.

È vero che la disposizione dell'art. 48, n. 5, Statuti speciali, richiede l'integrazione di altre norme, relative ai casi, ai modi e ai procedimenti di vigilanza e di tutela, e che, in mancanza di leggi regionali o provinciali, per l'art. 92 Statuto si applicano le leggi dello Stato; ma tali leggi si applicano nell'ambito delle competenze attribuite alla Regione o alla Provincia e non si può, attraverso il riferimento ad esse, riconoscere alla Regione una competenza che non le sia stata già attribuita dallo Statuto.

Nè vale richiamarsi all'art. 38, n. 1, Statuto speciale, che attribuisce alla Giunta regionale l'« attività amministrativa per gli affari di interesse regionale »; in primo luogo, è chiaro che la norma intende far riferimento all'amministrazione cosiddetta attiva; in secondo luogo, la decisione di ricorsi, anche in materia di pura legittimità, non può considerarsi affare di interesse regionale e, quando anche la Regione potesse essere ritenuta titolare di un interesse alla legittimità degli atti delle provincie, da ciò non deriverebbe un suo potere di decidere ricorsi contro tali atti.

Maggior pregio non ha la considerazione che la Regione ha una sfera di interessi più ampia di quella della Provincia. A parte il fatto, per se stesso decisivo, che la maggior ampiezza di interessi non basta a determinare un rapporto di gerarchia impropria, che — come si è visto — solo la legge può, eccezionalmente ed esplicitamente, stabilire tra enti autonomi, va riconosciuto che lo Statuto del Trentino-Alto Adige ha compiuto una precisa e del tutto particolare distribuzione di competenze tra Regione e Provincie, che non può essere alterata dalla indubbia esigenza che l'attività delle provincie si svolga in armonia con gli interessi della Regione, nel quadro dell'unitario ordinamento dello Stato.

In senso difforme si era pronunziato il Consiglio di Stato in Adunanza generale con il parere n. 1822 del 16 novembre 1951, il quale, ovviamente, non poteva aver tenuto conto del principio generale enunciato nell'art. 63 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 sulle Regioni a Statuto ordinario, che qualifica definitivi gli atti di controllo delle Regioni.

La tesi della Regione contrastata; peraltro, anche dalla lettera e dallo spirito dell'art. 48, n. S.S.T.A.A., si affidava, perciò, quasi esclusivamente ad argomenti di carattere generale e, soprattutto, alla particolare natura delle due Provincie, di Trento e di Bolzano, le quali, sotto certi aspetti, possono considerarsi inserite e assunte nella Regione Trentino-Alto Adige, la quale rappresenta, anche nei processi costituzionali, gl'interessi di tutta la regione unitariamente considerata.

COSTITUZIONE - RESPONSABILITÀ DELLA P.A. per danni subiti dagli impiegati dello Stato - Imponibilità della domanda - D.Lgt. 21 ottobre 1915, n. 1558 e R.D.L. 6 febbraio 1936, n. 313. Corte Costituzionale, 30 gennaio 1962, n. 1. - Pres.: Ambrosini; Rel.: Papaldo - Tempestini Velia, De Scalzi Ugo c. Ministero Difesa-Esercito e FF. SS.).

Il D. Lt. 21 ottobre 1915, n. 1558 ed il R.D.L. 6 febbraio 1936, n. 313 sono costituzionalmente illegittimi per contrasto con gli artt. 3 e 28 Cost., perchè escludono ogni risarcimento od offrono una mera apparenza d'indennizzo ed, inoltre, perchè pongono in essere una grave ed ingiustificata sperequazione fra il privato ed il dipendente statale, vittime entrambe dello stesso fatto colposo.

1) Le tre cause, congiuntamente discusse, possono essere definite con unica sentenza, unica essendo la questione da decidere.

2) In relazione ai precedenti giurisprudenziali della Corte basterà ricordare che l'avvenuta abrogazione delle leggi qui denunciate (decreto luogotenenziale 21 ottobre 1915, n. 1558, avente forza di legge in virtù della legge 22 maggio 1915, n. 671, e R.D.L. 6 febbraio 1936, n. 313, convertito nella legge 28 maggio 1936, n. 1126) non può formare ostacolo all'esercizio del sindacato di legittimità costituzionale delle leggi stesse.

3) Secondo l'Avvocatura dello Stato, le norme denunciate poggeranno sul rapporto interno di organizzazione dello Stato e sulle relazioni fra lo Stato ed i propri dipendenti, regolate dallo statuto dei pubblici dipendenti, mentre l'art. 28 della Costituzione disciplinerebbe i rapporti fra lo Stato, che agisce a mezzo dei propri dipendenti, ed i terzi. Le parti attrici, invece, sostengono che l'art. 28 non ammetterebbe, nei confronti dello Stato, alcuna disciplina particolare della materia, in quanto quella norma avrebbe sancito l'obbligo dell'intero risarcimento del danno in proporzione all'entità del danno stesso.

Di fronte a queste opposte tesi è sufficiente rilevare che nell'attuale controversia non si tratta di vedere se le leggi denunciate abbiano, legittimamente o non, regolato, agli effetti della responsabilità dello Stato, un aspetto del rapporto di impiego fra lo Stato ed i suoi dipendenti, ma si tratta di giudicare se le leggi stesse abbiano adottato un sistema che si risolva nella esclusione di ogni responsabilità.

Un primo esame, per dir così, esterno delle disposizioni del decreto legge del 1936 mostra chiaramente come almeno in due casi quelle disposizioni esimano totalmente da ogni responsabilità. Quando l'impiegato abbia riportato una invalidità tale da consentire la continuazione del servizio, il trattamento di attività di servizio esclude qualsiasi indennizzo. Così pure quando l'impiegato avesse titolo, in base al servizio prestato o per effetto di altri benefici, ad una pensione che, nel suo ammontare, non si discostasse da quella privilegiata, con la concessione di una pensione di privi-

legio, disposta per effetto dell'evento lesivo, non si realizzerebbe neppure una forma di risarcimento. Altra esenzione assoluta da responsabilità è quella che deriva dalla norma dello stesso decreto che esclude ogni azione di danni « da parte di chiunque altro », togliendo così qualsiasi possibilità di indennizzo a favore di chi, pur avendo risentito un danno risarcibile a causa della inabilità o della morte del dipendente statale, non abbia diritto alla pensione privilegiata.

Ma la situazione non presenta sostanziali diversità anche quando la pensione privilegiata sia concessa solo in vista dell'invalidità o della morte del dipendente, anche quando, cioè, non sussistendo altri titoli per la concessione, la pensione privilegiata possa apparire una forma di risarcimento del danno. Anche in tali casi il diritto alla pensione privilegiata non nasce per effetto della responsabilità dell'Amministrazione dalla quale anzi prescinde, ma scaturisce dal fatto stesso che l'impiegato sia stato vittima di un evento lesivo in circostanze e per cause previste dalla legge. E la concessione si basa sopra elementi che, rigidamente ancorati alla posizione dell'impiegato, possono non coincidere con quelli che dovrebbero valere rispetto alla responsabilità.

In conclusione il sistema adottato da quelle leggi esclude, in alcuni casi, ogni risarcimento ed in altri offre un trattamento che può rappresentare una mera apparenza di indennizzo.

Stando così le cose, è chiaro che non è necessario, ai fini del presente giudizio, risolvere tutte le numerose e delicate questioni circa l'interpretazione dell'art. 28 della Costituzione, essendo sufficiente mettere in rilievo come, per quanto ampia possa essere, in ipotesi, la sfera nella quale il legislatore può regolare i rapporti tra lo Stato ed i suoi dipendenti anche agli effetti della responsabilità verso di essi, non è lecito disconoscere che sarebbe in contrasto con il precetto fondamentale contenuto nell'art. 28 della Costituzione una legge che, come quelle ora in esame, adottasse una disciplina tale da escludere in tutto, più o meno manifestamente, la responsabilità stessa.

4) Le osservazioni che precedono sarebbero bastevoli a far ritenere illegittime le leggi denunciate, rendendo superfluo l'esame di esse in riferimento alle altre norme costituzionali indicate nelle ordinanze di rinvio: artt. 3, 24 e 113. La Corte, tuttavia, ritiene che non sia inutile un raffronto con l'art. 3.

Che una disparità di trattamento sussista è cosa certa e manifesta: quelle leggi creano una grave sperequazione tra il privato vittima di un fatto colposo e il dipendente statale vittima dello stesso fatto. Nè ricorre l'applicazione del principio, costante nella giurisprudenza della Corte, secondo cui la disparità di trattamento è giustificata tutte le volte che il legislatore accerti, nella sua discrezionalità, una situazione diversa richiedente una particolare disciplina: dalle disposizioni in esame si evince chiaramente che il legislatore non volle attuare una particolare disciplina in vista di una

particolare situazione, ma volle togliere ad una categoria di cittadini quei diritti che, quando lo Stato incorra in responsabilità, spettano a tutti gli altri; e volle toglierli, fondamentalmente, per ragioni di economia e di protezione degli interessi dello Stato, come risulta anche dai lavori preparatori della conversione in legge del decreto del 1936.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legge del 1936 e della relativa legge di conversione comprende anche l'altro testo legislativo denunciato con una delle tre ordinanze in esame e cioè il decreto luogotenenziale del 1915, che del decreto del 1936 costituisce la base ed il presupposto.

Le norme, della cui legittimità costituzionale si discuteva, ormai anacronistiche, erano già state abrogate con la legge 6 marzo 1950, n. 114, a cui la giurisprudenza aveva disconosciuto efficacia retroattiva.

La questione interessa, perciò, pochi casi concreti, per i quali era ancora pendente giudizio, dovendo ritenersi che ogni altra ipotesi sia ormai coperta dalla prescrizione.

Sulla questione dei limiti dei risarcimenti per danni subiti da dipendenti statali in occasione di servizio ad opera di agenti dell'amministrazione ci sembra opportuno segnalare l'atteggiamento della giurisprudenza francese quale risulta dal Recueil Dalloz. 1962, sommaires, 13. e 1958, 648 con nota.

CORTE DI CASSAZIONE

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Atto amministrativo - Revoca - Discrezionalità - Limiti alla revoca - Fattispecie in tema di licenza d'importazione - Risarcimento del danno in seguito alla revoca - Insussistenza. (Cassazione, Sezioni Unite n. 932-61 - Pres.: Lombardo; Est.: Di Maio; P. M.: Pepe (conf.) - Ministero delle Finanze c. Laureti).

La Pubblica amministrazione può sempre revocare, con effetto *ex nunc* un atto emanato nello esercizio di un potere discrezionale (nella specie, licenza d'importazione) ove siano venute meno le ragioni di convenienza e di opportunità che determinarono l'emanazione dell'atto stesso ormai non più rispondente al pubblico interesse; la revoca non è possibile soltanto quando l'atto abbia creato nell'interessato un diritto perfetto non soggetto al fluire del pubblico interesse.

Nè, in caso di revoca (o di sospensione) della licenza, la Pubblica Amministrazione è tenuta ad indennizzare il beneficiario della licenza che, a seguito del sopravvenuto provvedimento amministrativo, venga a subire un danno patrimoniale.

Si trascrive la motivazione in diritto della sentenza.

Con il secondo mezzo del suo ricorso incidentale il Laureti denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 2 della legge 20 marzo 1865 allegato E e 42 e 113 della Costituzione.

Premesso che le autorizzazioni amministrative rimuovono un ostacolo all'esercizio del diritto soggettivo (il cui esercizio viene subordinato ad un preventivo controllo che l'Amministrazione svolge a salvaguardia del pubblico interesse), rileva il ricorrente che, una volta autorizzato l'esercizio del diritto, la pubblica autorità non potrebbe più sospendere o revocare la concessa autorizzazione, ove dal singolo siano osservate le norme che regolano l'esercizio del diritto. L'autorità giudiziaria sarebbe, pertanto, competente a sindacare se le dette norme siano state o meno violate e se il privato abbia o meno diritto al risarcimento dei danni sofferti in conseguenza della revoca dell'autorizzazione.

Si deduce, inoltre, che la sentenza impugnata, dopo aver affermato che il principio della responsabilità dell'Amministrazione per i danni conseguenti dalla sua attività legittima « è stata sempre circoscritta in limiti ben precisati, e cioè in quelle ipotesi marginali in cui la revoca, sebbene sempre ammissibile, costituisca una eventualità del tutto anormale » ha poi erroneamente ritenuto che tale ultimo requisito non ricorrebbe nella fattispecie in esame, in quanto la revoca di una licenza di importazione, oltre ad essere prevedibile, non sarebbe eccezionale. Al riguardo osserva il ricorrente che la licenza di importare materie di prima necessità, durante il periodo bellico, dovendo le relative operazioni essere eseguite nel breve giro di pochi mesi, escludeva la possibilità di una diversa valutazione del pubblico interesse o quanto meno doveva indurre a ritenere siccome eccezionale siffatta eventualità, tanto più che ne sarebbe derivato per il Laureti la perdita del corrispettivo ad esso dovuto per la contropartita di merci da esportare in compensazione.

Si assume, infine, che il sindacato dell'autorità giudiziaria avrebbe dovuto ritenersi consentito, avendo l'amministrazione omissa di dimostrare la esistenza di validi motivi, idonei a giustificare la revoca della licenza.

Anche questa censura non coglie nel segno.

Non è inopportuno ricordare che, come queste Sezioni Unite hanno avuto già occasione di precisare, la pubblica amministrazione può sempre revocare con effetto *ex nunc* un atto emanato nello esercizio di un potere discrezionale ove siano venute meno le ragioni di convenienza e di opportunità che determinarono la emanazione dell'atto stesso ormai più non rispondente al pubblico interesse, e che la revoca non è possibile soltanto quando l'atto abbia creato nell'interessato un diritto perfetto non soggetto al fluire del pubblico interesse (sentenza 3357 del 1954)

Questi principi sono stati richiamati dalla Corte del merito a sostegno della propria decisione, ed esattamente è stato ritenuto, per quanto attiene alla licenza d'importazione, che tale atto autoriz-

zativo fa sorgere nel privato un diritto condizionato, in quanto tutto lo svolgimento del rapporto rimane sempre subordinato alla coincidenza con l'interesse pubblico, la cui valutazione discrezionale spetta alla pubblica amministrazione (cfr. sentenza 3678 del 1956).

Posto invero che in soggetta materia le norme sulle attribuzioni dell'ex Ministero degli scambi e valute (decreti 14 marzo 1938, n. 643 e 12 maggio 1938, n. 794) e quelle sulla repressione delle leggi valutarie (decreto 5 dicembre 1938, n. 1928) attribuiscono all'amministrazione un potere di vigilanza e di controllo sull'attività autorizzata che, deve essere sempre conforme ai presupposti di fatto che sono condizione necessaria per la costituzione e la sussistenza del rapporto, è conseguente ritenere che come spetta all'amministrazione medesima il potere discrezionale di rilasciare la licenza, così spetta ad essa il potere, per mutate condizioni di fatto o per nuove esigenze dell'interesse pubblico, di far cessare l'efficacia, già in via di svolgimento, del precedente atto autorizzato.

Nè potrebbe sotto altro aspetto validamente prospettarsi che, pur riconosciuto il legittimo potere della pubblica amministrazione di revocare (o sospendere) le licenze d'importazione, essa sia tenuta a indennizzare il beneficiario della licenza che a seguito della effettuata revoca venga a subire un danno patrimoniale.

Per quanto autorevole dottrina sia favorevole a questa tesi, le Sezioni Unite non ritengono di poterla condividere, in quanto il principio della responsabilità per atti leciti della pubblica amministrazione può ammettersi soltanto là dove sia espressamente previsto dalle legge, come nell'articolo 46 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità, cui sono state ricondotte con criterio di analogia, tutte le ipotesi di danno permanente alle private proprietà immobiliari collegate alla costruzione o alla manutenzione di opere pubbliche, esclusa quindi ogni altra ipotesi che a questa non sia riferibile.

Sulla natura giuridica delle licenze di importazione e di esportazione si veda il recente studio del collega Adriano Rossi in Rivista di Diritto Commerciale, 1961, 360 e segg. con ampi richiami di dottrina e giurisprudenza.

CONTABILITA' DELLO STATO - Credito nei confronti dello Stato - Rilascio di quietanza a saldo da parte del creditore - Errore di liquidazione - Impugnabilità della quietanza. (Cassazione Sezione 1^a, Sentenza n. 72-61 - Pres.: Torrente; Est.: Giannattasio, P. M.: Tavolaro (conf.) - Marcelli Flori c. Amministrazione del Tesoro).

Il rilascio, da parte del creditore dello Stato, della quietanza a saldo, richiesta dalle norme sulla contabilità generale dello Stato, non è di ostacolo ad una successiva impugnazione della quietanza stessa per errore sostanziale di liquidazione.

Si trascrive la motivazione in diritto della sentenza.

Il ricorrente, denunciando la falsa applicazione dell'art. 426 R. D. 23 maggio 1924, n. 827, dello art. 329 C.p.c. e degli art. 2966 e 2967 C.c., in relazione all'art. 360 n. 3 C.p.c. assume che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte di merito, la quietanza in questione non aveva effetto liberatorio per lo Stato e non precludeva l'azione giudiziaria, dato che il Marcelli Flori aveva notificato, in tempo utile, al Ministero del Tesoro, un atto di significazione e riserva, e dato che l'incasso era avvenuto dopo esplicita verbalizzazione che la riscossione e la quietanza sarebbero state fatte senza pregiudizio per i rimedi di legge per le maggiori somme dovute. Sostiene in proposito il ricorrente che, presupponendo l'eccezione di decadenza una norma legislativa, che condizioni l'esistenza del diritto all'esperimento dell'azione contro un certo termine, una tale norma non è contenuta nè nella legge sulla contabilità generale dello Stato, nè nella legge 9 gennaio 1951, n. 10 sulle requisizioni alleate.

L'Amministrazione resistente non nega, di fronte all'art. 113 della Costituzione, la proposizione, da parte dell'interessato, di un giudizio ordinario per far valere i suoi diritti a seguito di un provvedimento amministrativo, ma si limita a sostenere che, avendo nella specie il ricorrente accettato la somma a suo favore liquidata a saldo, ha, in tal modo, manifestato una volontà incompatibile con quella rivolta ad una più favorevole liquidazione. La disciplina delle norme sulla contabilità dello Stato — si assume — è attuata in modo da abilitare lo interessato a far valere le sue ragioni anteriormente alla firma della quietanza, per effetto della quale ogni ulteriore diritto di credito deve considerarsi estinto ed ogni ulteriore pretesa preclusa.

Il ricorso è fondato. È fuori discussione che le disposizioni del R. D. 18 novembre 1923, n. 2440 sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e quelle del regolamento 23 maggio 1924, n. 827 per la sua esecuzione sono non già norme interne ma norme di diritto obiettivo, vincolanti sia per l'Amministrazione che per i privati e che dette norme possono derogare alle regole ordinarie sull'adempimento e sugli effetti delle obbligazioni, normalmente applicabili anche ai debiti dello Stato; ma dal fatto che secondo l'art. 426 del ricordato regolamento « non si possono accettare quietanze sotto riserva o condizione » non può senz'altro argomentarsi che la firma di quietanza inibisca ulteriormente di far valere diritti inerenti al credito, che si sarebbe estinto. La decadenza, nella quale il creditore dello Stato, non interamente soddisfatto, incorrerebbe, presuppone una norma legislativa che nè la legge sulla contabilità dello Stato del 1923 nè la legge sulle requisizioni alleate del 1951 contempla, e ciò a differenza del R. D. 17 agosto 1940, n. 1741 sulle requisizioni di guerra (art. 66) e del D.L. 23 marzo 1948, n. 674 sulla sistemazione dei contratti di guerra (art. 8 e 9) che prevedono espressamente la preclusione dell'esercizio del diritto di

impugnazione del provvedimento di liquidazione ove non sia esercitato entro un certo termine e l'acquiescenza al provvedimento di liquidazione consistente nella riscossione dell'indennità nella misura liquidata.

La riscossione della somma attribuita dall'Amministrazione a titolo di risarcimento dei danni da requisizione alleata e il rilascio della relativa quietanza non possono importare l'improcedibilità sostenuta dalla sentenza impugnata, non soltanto perchè questa implicherebbe l'interpretazione, in modo estensivo, della citata norma regolamentare dell'art. 426, che non è consentita, ma anche perchè alla tesi accolta dalla corte di merito fa contrasto la disposizione del successivo art. 435 del medesimo regolamento. Tale articolo, dopo aver enunciato il principio della definitività degli effetti dei titoli di spesa, ossia degli atti con cui si ordina il pagamento, pagati nei modi prescritti, prevede espressamente la riparazione degli errori contenuti negli stessi titoli di spesa, sia a danno dell'Amministrazione, che dei creditori di questa, prescrivendo che, in quest'ultimo caso, si provvede con emissione di altri titoli al pagamento delle somme ancora dovute. Ciò implica che il principio della definitività del titolo di spesa pagato nei modi prescritti non importa l'affermazione del distinto concetto di estinzione del debito, anche oltre i limiti della somma per cui il titolo di spesa è stato emesso e conduce a ritenere inaccettabile la tesi dell'Amministrazione resistente, secondo la quale al rilascio della quietanza di pagamento del debito, risultante dal titolo di spesa, sarebbe connessa la decadenza del creditore dal diritto di ottenere la correzione degli eventuali errori commessi in suo danno.

L'art. 435 del Regolamento, del resto, corrisponde all'art. 453 del Regolamento 1884, il quale del pari disponeva che se i mandanti contenevano errori a pregiudizio dei creditori, si provvedeva con l'emissione di altri mandati al pagamento della somma dovuta. Sin d'allora la disposizione veniva interpretata nel senso che qualsiasi quietanza, anche a saldo, non poteva essere opposta contro una domanda di correzione di errore nel quale si era incorsi e togliere il diritto del creditore ad ottenere il soddisfacimento integrale del credito. Non si mancava di osservare — ed il rilievo è sempre valido — che mentre nei rapporti privati una ricevuta a saldo, pur non togliendo la possibilità della ripetizione di ciò che può rimanere dovuto, stabilisce una quietanza di estinzione totale, invece la quietanza che si fa sul mandato, appunto perchè per disposizione espressa di legge deve essere fatta senza riserve ed incondizionata, non stabilisce presunzione di sorta.

Nè appare esatto che la tesi accolta dalla corte di merito trovi fondamento nell'art. 55 della legge di contabilità e nell'art. 316 del relativo regolamento, secondo i quali la consegna dell'assegno emesso dallo Stato in pagamento del debito non può avvenire senza rilascio di ricevuta, la cui dichiarazione estingue il debito. Dette disposizioni (e lo stesso si dica per gli artt. 58 e 63 della legge, 314 e 321 del regolamento) richiamano un prin-

cipio generale secondo cui il pagamento estingue il debito, principio che, come già ha affermato questo Supremo Collegio (Cassazione 30 giugno 1959, n. 2056) non elide l'altro riguardante la riparabilità degli errori commessi a pregiudizio dei creditori, in rapporto ai quali è prevista l'emissione di altri titoli, senza che la legge distingua tra errori commessi nella materiale liquidazione o nella stesura e compilazione dei titoli ed errori di valutazione, ovverosia di sostanza. Per quanto si riferisce in particolare all'art. 55 della legge di contabilità, v'è anche da rilevare che trattasi di disposizione relativa al pagamento, di certe spese dello Stato, con assegni a favore dei creditori, tratti sugli istituti bancari incaricati dal servizio di tesoreria ovvero all'apertura di credito a mezzo di assegni a favore dei funzionari delegati all'espletamento di servizi speciali (art. 4 lettera a) e b), mentre nella specie trattasi invece di un pagamento effettuato mediante ordinativo diretto sulla Tesoreria dello Stato di Roma (art. 54 lettera d).

La circostanza, poi, che la stessa legge 9 gennaio 1951, n. 10 sulle requisizioni alleate consenta, sia pure in via eccezionale, liquidazioni in acconto (facoltà di cui l'Amministrazione si è avvalsa, nel caso specifico) lungi dall'implicare che con la riscossione il rapporto debba considerarsi definitivamente chiuso, dimostra, al contrario, che l'incasso di somme da parte dei creditori dello Stato per danni da requisizioni alleate può avvenire in più momenti e quindi anche dopo la corresponsione di somme con l'indicazione « a saldo », sempre che sia dato dimostrare un errore che pregiudichi il creditore.

Tutto ciò in armonia con quanto hanno già avuto occasione di ribadire le Sezioni Unite di questa Corte (Cassazione Sezioni Unite 3 maggio 1956, n. 1380) e cioè che l'accettazione di una somma inferiore a quella pretesa, anche se effettuata senza riserve, non costituisce di per sé stessa un atto incompatibile con la volontà di avvalersi delle impugnazioni ammesse dalla legge contro la decisione che ha liquidato tale minor somma, perchè, in tali casi, non può ritenersi che vi sia stata acquiescenza alla decisione.

CONTABILITA' DELLO STATO - Debito della Pubblica Amministrazione - Pagamento per mezzo di assegni sull'istituto incaricato del servizio di tesoreria - Efficacia liberatoria - Pagamento per mezzo di ordinativo sulla Tesoreria - Liberazione dell'Amministrazione - Necessità di dichiarazione liberatoria.

OBLIGAZIONI E CONTRATTI - Pagamento - Quietanza - Natura - efficacia liberatoria. (Cassazione, Sezione I^a, Sentenza n. 2279-61 - Pres.: Torrente; Est.: Iannuzzi; P. M.: Tavolaro (conf.) - Messeni c. Ministero del Tesoro).

Mentre il pagamento del debito della pubblica amministrazione eseguito mediante emissione di assegno sull'istituto incaricato del servizio di tesoro-

reria, è liberatorio, in quanto tale efficacia è imperativamente ed astrattamente collegata alla ricevuta dell'assegno (artt. 55 legge 18 novembre 1923, n. 2440; 316 R. D. 23 maggio 1924, n. 287); il pagamento effettuato per mezzo di ordinativo di pagamento sulla tesoreria ha la suddetta efficacia solo se venga rilasciata quietanza con dichiarazione liberatoria.

La quietanza a saldo non può, in linea di principio, equipararsi ad una rinuncia a far valere una pretesa per una prestazione maggiore del *quantum* che si attesta ricevuto, nè ad una transazione, e tale principio ai pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione, secondo le norme sulla contabilità di Stato, le quali, inoltre, non rendono improponibile una successiva impugnazione per un errore sostanziale di liquidazione. Tuttavia ciò non esclude la possibilità di un'indagine del giudice di merito, diretta a ricercare se nel caso concreto la quietanza possa contenere anche una dichiarazione liberatoria a favore dell'ente pubblico o del privato debitore, tenendo conto della volontà manifestata espressamente e implicitamente dalle parti ed in particolare dal creditore

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza.

Con il primo motivo i ricorrenti denunciano la falsa applicazione degli artt. 55 della legge 18 novembre 1923, n. 2440 e 316 del relativo regolamento approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827, nella parte in cui tali articoli dispongono che la dichiarazione di ricevuta di un assegno estingue il debito dell'amministrazione all'ipotesi, verificatasi nella specie, in cui la quietanza sia apposta ad un ordinativo di pagamento emesso su una tesoreria provinciale. Rilevano che i citati articoli dettano una disposizione di carattere eccezionale, la quale non è applicabile per analogia; che, conseguentemente, la Corte del merito non avrebbe potuto trarre elementi di convinzione sull'efficacia liberatoria della quietanza neanche dalle indicazioni riportate sull'ordinativo di pagamento in quanto esse sarebbero state identiche a quelle previste per l'assegno, poichè tali indicazioni sono prescritte, anche per l'ordinativo dalla legge, la quale, però, non collega alla quietanza relativa l'efficacia estintiva del debito prevista per l'assegno.

La censura non è fondata.

La sentenza impugnata non è incorsa nell'errore che viene denunciato. Ha osservato, invero, che, se il pagamento fosse stato effettuato mediante assegno, in tal caso l'efficacia estintiva del debito della Amministrazione ne sarebbe derivata, *ope legis*, in virtù della disposizione dei citati artt. 55 e 316; ma, poichè nella specie il pagamento era avvenuto a mezzo di un ordinativo sulla Tesoreria provinciale di Bari, la disposizione stessa non era applicabile e pertanto l'Amministrazione si sarebbe potuta ritenere liberata da ogni obbligo soltanto se dall'esame della quietanza si fossero potuti desumere in concreto gli elementi di quella dichiarazione li-

beratoria che la legge imperativamente ed astrattamente collega alla ricevuta dell'assegno. Tale è il senso letterale e logico dell'espressione contenuta nella sentenza, la quale, dopo avere rilevato che il Ministero non poteva essere ritenuto liberato in virtù degli articoli predetti, ha aggiunto che ciò sarebbe stato possibile ritenere «soltanto se la quietanza rilasciata dal procuratore dei Messeni Memagna racchiuda pure essa quella dichiarazione liberatoria di cui agli artt. 55 e 316, ove il Ministero avesse soddisfatto i Messeni Memagna a mezzo di assegno e non già a mezzo di ordinativo di pagamento»; tanto è vero che la Corte ha proceduto all'esame della quietanza appunto per ricercare una dichiarazione liberatoria e per tale indagine si è avvalsa degli elementi risultanti in concreto dalla quietanza stessa nonchè della valutazione del comportamento degli istanti, senza dare alcun ulteriore riferimento alla disciplina dell'assegno.

Con il secondo motivo i ricorrenti, denunciando la falsa applicazione degli artt. 1362 C.c. e 360 n. 5 C.p.c., deducono che la Corte di appello avrebbe potuto ravvisare nella quietanza a saldo soltanto un atto certificativo del pagamento, e non anche una dichiarazione liberatoria dell'Amministrazione da ogni obbligo inerente al risarcimento dei danni di guerra e tanto meno una manifestazione di volontà transattiva, che non si sarebbe potuta desumere dalla sola firma per ricevuta dal pagamento, che è un atto equivoco.

I ricorrenti non contestano l'affermazione della sentenza impugnata, secondo cui l'Amministrazione intendeva liberarsi, con il pagamento, da ogni obbligo inerente alla liquidazione dei danni di guerra ed i creditori erano consapevoli o dovevano riscontrare tale intendimento da parte dell'Amministrazione stessa; rilevano che, tuttavia, ciò non sarebbe stato sufficiente a far ritenere esistente una comune volontà delle parti diretta a concludere un negozio liberatorio o transattivo, poichè la quietanza è un atto unilaterale che contiene soltanto il riconoscimento del pagamento effettuato dal debitore e pertanto una manifestazione di volontà intesa a creare effetti più ampi e diversi non si può desumere dalla quietanza stessa.

Neanche tale censura è fondata.

È vero che la quietanza a saldo, essendo un atto unilaterale contenente il riconoscimento di un pagamento effettuato dal debitore, non può, in via di principio, equivalere ad una rinuncia a far valere una pretesa per una prestazione maggiore del *quantum* che si attesta ricevuto, nè ad una transazione, che è un negozio bilaterale il quale presuppone il concorso di altri requisiti (sentenze n. 2298 del 27 giugno 1958; n. 1751 del 23 maggio 1958 e n. 994 del 25 marzo 1958), ed è vero, altresì, che tale principio trova applicazione anche relativamente ai pagamenti della Pubblica amministrazione specialmente se effettuati mediante ordinativi, secondo le norme sulla contabilità generale dello Stato, le quali inoltre non rendono improponibile una successiva impugnazione della quietanza per un errore sostanziale di liquidazione (sentenze n. 72 del 19 gennaio 1961 e n. 2056 del 30 giugno 1959);

tuttavia ciò non esclude, secondo le citate decisioni di questa Corte Suprema, la possibilità di una indagine del giudice di merito diretta a ricercare se nel caso concreto la quietanza possa contenere anche una dichiarazione liberatoria a favore dell'ente pubblico o del privato debitore, tenendo conto della volontà manifestata espressamente o implicitamente dalle parti, ed in particolare dal creditore.

Tale indagine è stata compiuta dalla Corte del merito, la quale ha riscontrato nella quietanza a saldo una duplice manifestazione di volontà dei ricorrenti, l'una certificativa del ricevuto pagamento e l'altra di liberazione dell'Amministrazione da ogni obbligo inerente alla liquidazione dei danni di guerra, in base alle seguenti considerazioni: che l'ordinativo di pagamento conteneva la indicazione di tutti gli estremi della obbligazione che con il pagamento si intendeva estinguere; che i ricorrenti erano consapevoli dell'intento dell'Amministrazione, di corrispondere la somma indicata nel mandato di pagamento per la liquidazione completa e definitiva di ogni spettanza dei danneggiati, e sottoscrissero, la quietanza senza avere manifestato preventivamente alcuna riserva in ordine alla liquidazione stessa; che, pertanto, tale sottoscrizione presupponeva necessariamente l'accettazione della liquidazione e l'adesione dei ricorrenti al proposito liberatorio da ogni ulteriore obbligazione, che l'Amministrazione ricollegava al pagamento, anche perchè essi non avevano addotto alcun errore idoneo ad inficiare una manifestazione di volontà così intesa.

Pertanto la Corte di appello ha riscontrato nella specie quella convenzione liberatoria connessa al pagamento, che i ricorrenti intendevano negare, desumendo una loro manifestazione di volontà in tal senso non soltanto dal tenore della quietanza a saldo; ma anche dagli altri elementi suddetti, peraltro non contestati, che corredarono la ricezione della somma ed il rilascio della quietanza. Per tale ragione non sussiste il denunciato vizio di insufficiente motivazione; nè la presente decisione contrasta con quella sopra citata del 19 gennaio 1961, n. 72, che, nell'affermare la proponibilità della impugnativa della quietanza per errore sostanziale di liquidazione, lasciava salva ed impregiudicata, per il giudice di merito, l'indagine diretta ad accertare se anche in quel caso — in cui la quietanza era stata preceduta da un atto di significazione e di riserva del creditore — vi fosse stata o meno una convenzione liberatoria.

Al rigetto del ricorso segue condanna dei ricorrenti nelle spese, in ragione della soccombenza.

Ci sembra evidente che la sentenza n. 2279/61 sia rivelativa di un indirizzo giurisprudenziale tendente a precisare i limiti delle affermazioni, manifestamente eccessive contenute nella precedente sentenza n. 72 del 1961.

In altri termini, la Corte Suprema respinge sia la tesi della efficacia preclusiva assoluta della quietanza rilasciata dai creditori dello Stato ai sensi dell'art. 426 del regolamento di contabilità, sia la opposta tesi della insussistenza, in ogni caso, di tale

efficacia preclusiva, affermando che la questione deve risolversi caso per caso.

Inoltre, la Corte Suprema sembra orientata nel senso di riconoscere efficacia preclusiva alle quietanze rilasciate in relazione a pagamenti effettuati con assegni di conto corrente.

DEMANIO - Uso di strada militare - Concessione - Convenzione relativa - Incompetenza dell'Organo rappresentante della P.A. - Omissione di controlli. Difetto di approvazione. Irrilevanza ai fini del recupero dei canoni demaniali. (Cassazione, I Sezione Civile, 9 ottobre 1961, n. 2058 - Pres.: Lonardo; Est.: Del Conte; P. M. Silocchi (diff.) - S.I.P. (Soc. Idroelettrica Piemonte c. Ministero Finanze).

Per la conclusione dei contratti dell'Amministrazione dello Stato è sufficiente il consenso espresso dal rappresentante dell'Amministrazione che abbia un potere, sia pure limitato, all'ordinaria amministrazione. Il vizio di incompetenza dell'organo cui spetta la rappresentanza dell'Amministrazione è motivo di nullità soltanto quando sia così rilevante da assumere i caratteri di un vero e proprio straripamento di potere, cioè uno sconfinamento di un organo in un altro ordine di poteri ovvero uso di potere che non gli compete in parte.

In ogni altro caso, al di fuori di questi limiti, la incompetenza comporta soltanto l'illegittimità dell'atto. Il consenso espresso dal rappresentante dell'Amministrazione Militare, (anziché dall'Intendente di Finanza) nella convenzione per l'uso di una strada militare (e perciò amministrata in via ordinaria dal predetto organo), determina vizio di mera incompetenza e pertanto annullabilità della concessione stessa, che può essere fatta valere soltanto dalla P.A. quale soggetto che la norma tutela, e non dall'altro contraente.

Il difetto di parere del Consiglio di Stato, prescritto per la conclusione dei contratti della P. A. non può essere fatto valere dal privato contraente in quanto gli atti che devono precedere la stipulazione dei contratti, da parte della P. A., ove siano mancati, inducono nei rapporti tra i contraenti l'annullabilità del contratto, deducibile solo dalla P. A. nel cui interesse gli atti stessi sono stabiliti.

La registrazione della Corte dei Conti, al pari della approvazione, non attiene alla formazione ed all'esistenza del contratto, ma alla sua efficacia, e differisce dall'approvazione, soltanto, perchè costituisce un controllo di mera legittimità, laddove la approvazione estende il proprio sindacato anche al merito e cioè all'opportunità dell'atto. L'approvazione del competente Ministro, cui sono soggetti i contratti stipulati dalla P.A., costituisce una condizione (*condicio iuris*) della efficacia del contratto, la quale, mentre vincola il privato, appena abbia manifestato la sua volontà, non vincola l'ente sino a quando non sia intervenuta la approvazione. Soltanto l'Ente e non il privato può dedurre l'annullabilità del contratto per la mancanza di approvazione, in quanto tale atto di con-

trollo è stabilito nell'interesse del primo e non del secondo. Peraltro, in mancanza dell'approvazione, nessuna delle parti può essere costretta ad eseguire il contratto.

Tuttavia quando la P.A. abbia eseguito la sua prestazione ed il privato l'abbia accettata, fruedone volontariamente, quest'ultimo non può più invocare la interdipendenza delle due prestazioni, ed è, pertanto tenuto ad eseguire la propria.

La soluzione adottata dalla Suprema Corte, sul terreno della disciplina dei negozi della P.A., ha superato l'impostazione che, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, sembrava più aderente alla fattispecie. Le questioni che venivano all'esame della Suprema Corte riguardavano la natura e gli effetti di un atto di concessione in uso di una strada militare (bene del demanio militare), alle cui conseguenze la società concessionaria intendeva sottrarsi, negando il pagamento dei canoni previsti nell'atto di sottomissione da essa sottoscritto, alligando la pretesa mancata perfezione di una « concessione-contratto », per difetto di sottoscrizione e per incompetenza dell'organo che aveva manifestato il consenso. In effetti, l'Amministrazione Militare aveva ricevuto uno schema sottoscritto dalla concessionaria, e aveva successivamente inviato nota di assentimento con invito a redigere l'atto definitivo presso l'Intendenza di Finanza.

In relazione a tale fattispecie, la difesa dello Stato aveva dedotto:

a) La strada di che trattasi è strada militare, a sensi e per gli effetti dell'art. 10 lettera d) Legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F (sul Demanio militare, cfr. PASTORE: *Il regime amministrativo dei beni d'interesse militare*, 1949, p. 15; SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 1959, pag. 350 e 351).

b) Le strade militari possono ritenersi classificabili tra quelle statali (e precisamente nella quinta categoria, a' sensi del R.D. 15 novembre 1923, n. 2526, art. 1, lettera E modificata dal R.D.L. 23 ottobre 1924, n. 1944 e dal D.Lgs. 17 aprile 1948, n. 547) soltanto quando siano aperte al pubblico transito.

L'art. 11 Legge 12 febbraio 1958, n. 126 prevede, ora, strade militari di « uso pubblico ». Ma, sia per le une che per le altre, si distinguono atti di « autorizzazione », per l'uso consentito ai privati, dagli atti di « concessione » per l'uso eccezionale consentito per l'utilità di un soggetto determinato (PASTORE, *op. cit.* p. 96).

c) La domanda di concessione andava diretta all'Amministrazione militare, in relazione alla sua competenza istituzionale, e al disposto dell'art. 1 L. cont. gen.

d) Il rapporto che corre tra l'ente proprietario del bene pubblico e i singoli, ammessi all'uso particolare del medesimo, ha sempre un sostrato pubblicistico: esso ha sempre alla sua base un atto di concessione (FORTI: *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, in « *Studi di diritto pub-*

blico », 1937, I). È da tale rapporto che il soggetto concessionario acquista diritti in ordine al bene. Si hanno così le cosiddette concessioni costitutive (SANDULLI: *Manuale cit.*, pag. 362).

« Il rapporto si instaura solitamente, per quanto riguarda i beni demaniali, mediante un provvedimento amministrativo: così è a dire per la generalità delle concessioni relative al demanio stradale (art. 5 R.D.L. 8 dicembre 1933, n. 1740 cit.), per quelle relative al demanio idrico (artt. 2, 7 Testo unico *Acque*), per quelle relative al demanio marittimo e aeronautico (art. 36 e segg., 694 e segg. C. Nav.) » (SANDULLI: *Manuale cit.*, pp. 362-363).

Nel caso in esame, non si trattava certo di questo secondo tipo di rapporto, che presenta diversa struttura e che trova applicazione quando si contempla l'assunzione di obbligazioni da parte del privato, diverse dalla semplice concessione di un « canone » per l'uso del bene demaniale.

Caratteristica di detto secondo tipo negoziale è la stipula di un vero e proprio contratto, sia pure in forma di « disciplinare », alla formazione del quale concorre la negoziazione, fra le parti, la precisazione di condizioni, termini, modi, la stipulazione del prezzo, la reversibilità degli impianti e così via.

Nulla di tutto ciò nella « concessione » in uso di una strada militare.

e) Il procedimento di concessione s'inizia con la presentazione di una domanda, in forma di atto di sottomissione.

Questo era l'atto sottoscritto dalla concessionaria, e non uno « schema di convenzione ».

L'atto di sottomissione è trasmesso alla superiore autorità, la quale, con la stessa autorizzazione a tradurre in atto formale quello di sottomissione, dà la concessione amministrativa.

f) Non può ritenersi applicabile alla « concessione » la regola di diritto privato, secondo cui i contratti, fra persone lontane, si hanno per conclusi quando l'accettazione, conforme alla proposta, giunge a notizia del proponente che non l'abbia precedentemente revocata.

La concessione è atto unilaterale, per sè, costitutiva dei diritti di cui all'atto di sottomissione.

Dalla comunicazione della concessione, deriva soltanto l'esecutività dell'atto amministrativo, la cui efficacia, peraltro opera *ex tunc*, soprattutto rispetto all'obbligazione del privato di corrispondere il canone, se l'uso sia stato iniziato anteriormente.

g) Per la stipula formale, trattandosi di concessione pura e semplice, la quale non necessitava di un disciplinare a contenuto contrattuale, è ovvio che dovesse provvedere, per la « concessione », l'Amministrazione militare, e per la disciplina degli effetti patrimoniali, la Amministrazione Finanziaria, scopo unico della stipula formale essendo la necessità di garantire la riscossione dei canoni, attraverso il ben noto procedimento della riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al R.D. 14 aprile 1910, n. 639.

Lungi, quindi, dal rappresentare un argomento in contrasto con la tesi della P.A., il rinvio della

risposta dell'Amministrazione militare, alla Intendenza di Finanza, per la traduzione in atto formale dell'atto di sottomissione, costituisce una prova lampante — alla luce dei principi che guidano, secondo la tecnica giuridica, a siffatti rapporti tra P. A. e privati — che *si trattava di un'atto di concessione amministrativa* (e non di concessione contratto) *alla cui struttura era, del tutto, estranea la questione circa l'incontro dei consensi.*

h) Nel caso, la competenza dell'Intendenza di Finanza, derivava non, già, dalla sua istituzionale attribuzione di amministrazione dei beni demaniali, ma dalla legislazione che all'Amministrazione finanziaria demanda l'aggiornamento dei canoni, comunque, riflettenti la concessione dei beni demaniali. (R.R. DD. 21 ottobre 1923, n. 2367; 30 dicembre 1923, n. 2836; R.D.L. 25 febbraio 1924, n. 456).

* * *

In ordine alla questione relativa agli effetti ricollegabili all'esecuzione — da parte della P. A. — di contratti non ancora approvati, la Suprema Corte ha così motivato:

« Nè può dirsi che ciò contrasti con l'altro principio, più volte affermato da questo Supremo Collegio, che anche quando il contratto abbia avuto per qualche tempo esecuzione da parte della P. A., tale comportamento non può sostituire l'approvazione perchè, nella specie, la possibilità di costringere il privato all'esecuzione non deriva da una presunzione o finzione di approvazione, ma dal fatto che il privato non può opporre nè l'annullabilità del contratto per mancata approvazione, deducibile solo dalla P.A., nè, per la intervenuta esecuzione delle prestazioni da parte di quest'ultima e per l'accettazione della stessa da parte di esso privato, la corrispettività, delle sue prestazioni. Il suddetto principio spiega invece la sua piena efficacia nel caso in cui sia il privato a chiedere l'esecuzione, in quanto la P.A. può sempre dedurre la nullità del contratto per la mancanza di approvazione e l'inizio che la stessa abbia dato all'esecuzione non può sostituire l'atto formale di controllo, che, come tale, non ammette equipollenti, nè la possibilità di considerarsi avverato per finzione ».

Non si opponeva all'azione della P.A. la mancata approvazione, poichè, nei confronti del privato, il contratto era perfetto; mentre, la P.A. avrebbe potuto scegliere: o invocare l'inefficacia del contratto per chiedere (se le parti si fossero invertite) l'annullamento (ma, anche questo, limitatamente alla parte non eseguita — (Sezioni Unite 20 giugno 1955, n. 1909; Cassazione III, 4 febbraio 1958, n. 317; I, 10 marzo 1958, n. 796; II, 18 maggio 1958, n. 1427; I, 25 ottobre 1958, n. 3475, ecc. ecc.) ovvero per valersi dell'azione di arricchimento sine causa; oppure « invocare » detta inefficacia, anche per il periodo della già avvenuta esecuzione, ovviamente

per astringere il privato, in base alla responsabilità ex contractu, essendo ius receptum: « se l'amministrazione (comunale) non invochi la inefficacia del contratto anche per il periodo della già avvenuta esecuzione provvisoria, le prestazioni avvenute provvisoriamente da parte dell'impresa, prima del diniego del visto, conservano carattere contrattuale, onde in tal caso non è data all'impresa l'azione di arricchimento, nemmeno a norma dell'art. 337, secondo comma della legge del 1865 sui LL. PP. » (Cassazione I, 25 maggio 1956, n. 1778).

D. FOLIGNO

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA' — Occupazione di urgenza — Occupazione protratta oltre il biennio — Diritto del proprietario alla indennità di esproprio, alla indennità per occupazione legittima e al risarcimento dei danni. Criterio da seguire per la liquidazione dei danni. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 17 maggio 1961, n. 1164 — Pres.: Verzi; Est.: Rossano; P. M.: Colli (diff.) — Ferrrovie dello Stato c. Passaniti).

Qualora il decreto di espropriazione di un immobile sia stato preceduto dalla occupazione dell'immobile stesso protratta oltre il biennio, al proprietario espropriato compete, oltre alla indennità di espropriazione, altra congrua indennità, distinta dalla prima, per il periodo di occupazione legittima, e il risarcimento dei danni conseguiti alla occupazione abusiva fino e non oltre la data del decreto di esproprio. Detti danni consistono nel reddito che il proprietario avrebbe potuto ottenere dal bene o anche nel maggior pregiudizio che egli in concreto dimostri di aver subito.

Le Sezioni Unite della Corte Suprema con la sentenza in esame, accogliendo sostanzialmente la tesi sempre sostenuta dall'Avvocatura, hanno ribadito le affermazioni di principio contenute nelle precedenti sentenze 22 luglio 1960, n. 2087 (Giust. civ. 1960, I, 1927); 24 ottobre 1960, n. 2892 (Foro it. 1960, I, 1702) e 19 aprile 1961, n. 862.

La Corte Suprema, ripudiando in tal modo un precedente indirizzo giurisprudenziale la cui ultima manifestazione si era avuta con la sentenza 30 ottobre 1959, n. 3204 (Giust. civ. 1960, I, 39) è anche uscita da un impasse, di ordine non soltanto pratico ma giuridico: posto che la protrazione della occupazione oltre il biennio avrebbe dato al proprietario, secondo tale indirizzo, il diritto di ottenere il risarcimento del danno nella misura corrispondente all'integrale valore venale dell'immobile, del quale sarebbe rimasto, pur tuttavia, legittimo proprietario; e posto che d'altra parte la procedura espropriativa avrebbe potuto esser legittimamente portata a termine, non si riusciva a comprendere, nè la Corte era mai riuscita a chiarire, in qual modo potessero esser regolati i rapporti fra espropriante ed espropriato relativamente alla indennità di esproprio, giacchè da un lato non vi può essere espropriazione

senza indennità, dall'altro il valore del bene sarebbe già stato corrisposto, sia pure ad altro titolo, dalla espropriante all'espropriato.

La sentenza in esame — che ha sviluppato alcuni principi già posti nella motivazione delle sentenze 13 gennaio 1959, n. 66, su ricorso Gerini c. E.U.R., e 24 settembre 1959, n. 2603, su ricorso Gestione INA-Casa c. Fonte — è sul punto cruciale della questione così motivata:

« Con il secondo motivo del ricorso l'Amministrazione denuncia la violazione e la falsa applicazione degli artt. 48, 49, 50, 71, 72 e 73 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 in relazione all'art. 2043 c.c. e all'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 Allegato E, nonché dei principi generali sul procedimento di espropriazione e sui rapporti tra detto procedimento e quello di occupazione temporanea preordinata all'espropriazione; la violazione degli artt. 77 della legge 7 luglio 1907, n. 429 e 12 e 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892; il vizio di insufficiente motivazione su di un punto decisivo. Assume che la Corte di Appello, con erroneo riferimento alla giurisprudenza di questo Supremo Collegio, ha erroneamente ritenuto che se l'occupazione temporanea preordinata all'espropriazione è protratta oltre il biennio senza che sia stato emesso il decreto di espropriazione e sul bene occupato sia stata costruita un'opera pubblica, il proprietario ha diritto al risarcimento del danno in misura del valore venale del bene, anche se prima della condanna definitiva sia stato emesso il decreto di espropriazione; che invece i danni debbono essere liquidati in relazione al periodo di occupazione senza titolo e quindi consistono nel reddito che il proprietario avrebbe potuto ottenere dal bene o anche nel maggiore pregiudizio che egli in concreto dimostri di avere subito, come questo Supremo Collegio ha recentemente affermato.

« La censura è fondata.

« Queste Sezioni Unite, con le sentenze del 24 ottobre 1960, n. 2892 e 22 luglio 1960, n. 2087, hanno affermato il principio richiamato dall'Amministrazione, già incidentalmente affermato con la sentenza di queste stesse Sezioni Unite del 24 settembre 1959, n. 2603, in contrasto peraltro con la sentenza anche recente di queste Sezioni Unite del 30 ottobre 1959, n. 3204.

« Riesaminata la questione, si ritiene che il mutamento di giurisprudenza debba essere riaffermato.

« In vero, decorso il termine di due anni di occupazione temporanea del bene senza che sia stata pronunciata l'espropriazione, l'occupante, data la previsione dell'art. 73 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, che esclude ogni possibilità di proroga, detiene il bene senza titolo; in conseguenza il proprietario ha azione per ottenere la restituzione del bene e il risarcimento dei danni che gli siano stati causati dal protrarsi dell'illecita occupazione. Nel caso peraltro che sul bene sia stata costruita una opera pubblica, si è ritenuto da queste Sezioni Unite, con costante giurisprudenza, che ai sensi dell'art. 4 della legge sul contenzioso amministra-

tivo l'occupante non possa essere condannato a restituire il bene, ma soltanto al risarcimento del danno, in quanto nella costruzione del bene si è ravvisato un implicito atto amministrativo, che non può essere revocato dal giudice ordinario; e si è ritenuto altresì che il danno risarcibile debba consistere nel valore venale del bene non ostante che il bene non sia distrutto e sia rimasto di proprietà della persona alla quale non fu restituito. A tale conclusione si perviene considerando che il risarcimento del danno con indennizzo in danaro è il mezzo previsto dall'ordinamento giuridico per procurare al soggetto leso dalla violazione della norma una somma di danaro che economicamente sia misura del bene leso o della quantità del bene leso; che il rifiuto dell'occupante di restituire il bene occupato con restituzione in pristino è accertato come definitivo soltanto con la sentenza definitiva, in quanto è la sentenza medesima che definisce la lite sui rispettivi diritti ed obblighi; che la perdita di utilizzazione del bene per fatto della convenuta è equiparabile al valore venale del bene secondo un criterio di valutazione economica, ritenuto rispondente alla ammessa definitività della perdita stessa. Il danno dunque nella misura indicata è liquidato con riferimento non soltanto alla situazione attuale ma a quella futura, quale si desume da un volontario illecito e persistente comportamento. Ora l'oggetto stesso di questa valutazione economica, in quanto concerne danni non soltanto verificati ma futuri, è preclusa dall'emissione del decreto di espropriazione prima della sentenza definitiva. Tale decreto, poiché è il titolo giuridico che dalla sua data produce il trasferimento del diritto all'espropriante (art. 50 legge 25 giugno 1865, n. 2359), attua cioè il trasferimento coattivo del bene, esclude dalla sua data ogni possibile valutazione di danni risarcibili e quindi l'unitaria valutazione economica dell'equivalente del bene per la perdita definitiva della sua utilizzazione.

« Nè in contrario appare fondato l'argomento addotto nella precedente sentenza n. 3204 del 1959 di queste Sezioni Unite e ripetuto dal resistente, secondo cui il decreto di espropriazione ha l'efficacia di legittimare il trasferimento del bene, ma non ha influenza sull'oggetto dell'obbligazione di risarcimento dei danni, sorta in conseguenza della mancata restituzione del bene e della costruzione su di esso nell'opera pubblica senza la tempestiva emissione del decreto di espropriazione.

« Le obbligazioni di risarcimento sorgono bensì dalla data in cui si verifica il danno, ma nella specie il danno consiste non nella distruzione del bene, sì che occorre accertare soltanto la somma di danaro che sia misura del suo valore, ma in una persistente perdita di utilizzazione di un bene mutato nella sua consistenza, il quale potrebbe essere restituito con riduzione al pristino stato. Pertanto trasferito il bene per effetto del decreto di espropriazione, non sussiste dalla data del trasferimento danno giuridicamente risarcibile, essendo venuta meno la tutela in favore dell'espropriato. In definitiva, liquidando il risarcimento del danno con il

criterio dell'equivalenza economica del bene non ostante l'emissione del decreto di espropriazione, si disapplica il decreto di espropriazione nella parte in cui è il titolo dell'indennità nel presupposto che il bene non sia stato trasferito. Ma la disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice ordinario è ammessa dall'art. 5 della legge sul contenzioso amministrativo soltanto a tutela di un diritto soggettivo e dalla data del decreto di espropriazione sussiste un diritto all'indennità ma non un diritto al risarcimento del danno per il potersi di una illecita occupazione.

« Dalle esposte premesse consegue che il danno deve essere liquidato, conformemente al criterio precisato dalle su indicate sentenze di queste Sezioni Unite del 24 ottobre 1960, n. 2982 e 22 luglio 1960, n. 2087, in relazione al periodo intercorso dalla data di scadenza del biennio di occupazione del fondo alla data del decreto di espropriazione e con riguardo alla concreta fattispecie; quindi considerando gli utili che il proprietario avrebbe potuto ricavare e le perdite che egli dimostri di avere subite in conseguenza dell'illecita occupazione, come quelle di rotture di trattative per negozi concernenti il bene o quelle per mancata costruzione di un edificio sul bene alla scadenza del biennio ».

È, peraltro, da richiamare l'attenzione, soprattutto delle Amministrazioni esproprianti, sull'ultima parte della sopratrascritta motivazione, che dal punto di vista giuridico è ineccepibile.

Se, come non è dubbio, per il periodo che va dalla scadenza del biennio di occupazione di urgenza alla emissione del decreto di esproprio, periodo durante il quale l'espropriante detiene il bene senza alcun valido e legittimo titolo, è dovuto il risarcimento del danno, questo va commisurato al danno che in concreto l'espropriante dimostri di avere ricevuto in quel periodo; e basta considerare le esemplificazioni che la sentenza fa a questo riguardo per rendersi conto come in taluni casi questi danni possono esser valutati in misura notevolmente elevata.

Nè può esser passato sotto silenzio l'altra affermazione della Corte, relativa alla indennità dovuta per il biennio di occupazione di urgenza, quando il decreto di esproprio non venga emanato in tale periodo. Sul punto la sentenza ha così motivato:

« Il quarto motivo concerne la liquidazione dell'indennità di occupazione temporanea. L'Amministrazione sostiene che essendo pacifico in giurisprudenza il principio secondo cui l'indennità dovuta per l'occupazione temporanea preordinata all'espropriazione deve essere commisurata agli interessi legali sull'indennità liquidata per l'espropriazione definitiva, la Corte di Appello avrebbe dovuto liquidare per detto titolo la somma nella misura degli interessi legali in relazione all'indennità liquidata nel decreto di espropriazione secondo i criteri della legge sul risanamento della città di Napoli, e non invece sul valore dell'immobile all'epoca della liquidazione, determinato equitativamente in L. 5.000 a mq.

« La censura non è fondata.

« Questa Suprema Corte, I Sezione, con sentenza del 19 ottobre 1955, n. 3309 e a Sezioni Unite, con sentenza del 28 maggio 1954, n. 1702, dopo di avere affermato il principio, innanzi menzionato nel confutare il primo motivo di ricorso, secondo cui il termine di due anni previsto dall'art. 73 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 è applicabile anche alle occupazioni di urgenza preordinate all'espropriazione, previste da leggi speciali, affermarono anche, per il caso che il decreto di espropriazione non fosse stato emesso nel termine, che al proprietario, oltre ai danni causati dalla mancata restituzione del bene, dovesse essere corrisposto per i due anni di occupazione legittima « una congrua indennità ». Si ritenne che in questo caso l'omissione del decreto di espropriazione nel termine implicasse l'inapplicabilità dell'altro principio, affermato in precedenza, secondo cui per le occupazioni di urgenza preordinate all'espropriazione non fosse dovuta un'indennità distinta da quella di espropriazione ma dove dovessero corrispondersi soltanto gli interessi su quest'ultimo, in quanto dette occupazioni, per essere preordinate all'espropriazione, dovevano considerarsi anticipate immissioni nel possesso dell'immobile. Ora posto che l'omessa pronuncia del decreto di espropriazione nel termine di due anni esclude il presupposto ritenuto da dette pronunce valevole a giustificare il principio dell'indennità unica, in quanto dimostra che l'occupazione anticipata dell'immobile non fu in realtà preordinata alla pronuncia dell'espropriazione nel termine, si che possa giustificarsi il diniego del diritto del privato all'autonoma indennità di occupazione, si deve ritenere, nell'attuale controversia in cui il decreto è stato emesso dopo la scadenza del termine di due anni, che la impugnata pronuncia sia immune da censura per avere liquidato l'indennità di occupazione secondo un autonomo criterio. Non occorre pertanto soffermarsi sulla questione se le occupazioni preordinate alle espropriazioni effettivamente giustificchino per la loro funzione il diniego al diritto ad un'autonoma indennità, riconosciuto per le occupazioni temporanee in genere dalla legge sulle espropriazioni per la pubblica utilità ».

Si possono, adunque, fissare i seguenti punti fermi nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, per il caso che, occupato con la procedura di urgenza il bene da espropriare, il decreto di esproprio non venga emesso entro il biennio (termine questo non suscettibile di esser prorogato per alcuna ragione) e il bene non possa esser restituito perchè su di esso è già stata costruita l'opera pubblica:

1) *Il decreto di esproprio non viene emanato neanche in corso di causa, prima di una sentenza passata in giudicato:*

a) *per il periodo biennale di occupazione legittima è dovuta una congrua indennità;*

b) *per il periodo successivo è dovuto il risarcimento dei danni nella misura corrispondente al valore venale del bene, giacchè il proprietario è stato illegittimamente privato del godimento e della utilizzazione del bene.*

2) Il decreto di esproprio viene emanato prima che la questione venga definita con sentenza passata in giudicato:

a) per il periodo biennale di occupazione legittima è dovuta una indennità da determinare in modo autonomo, corrispondente alla mancata utilizzazione del fondo da parte del proprietario;

b) per il periodo intermedio di detenzione senza titolo è dovuto il risarcimento dei danni, da determinare con riferimento a quelli in concreto risentiti dal proprietario che è stato illegittimamente privato della utilizzazione del bene;

c) per la espropriazione è dovuta una indennità da determinare in relazione alle norme legislative, generali o speciali, proprie dell'istituto della espropriazione per pubblica utilità.

Ed è appena il caso di considerare come, anche in questa seconda ipotesi, le somme che l'espropriante dovrà pagare per le causali indicate sub a) e b) possono essere particolarmente rilevanti; onde sarebbe sommamente opportuno che, in caso di occupazione di urgenza, le Amministrazioni esproprianti portassero a compimento la procedura di esproprio prima della scadenza del biennio, ad evitare pesanti conseguenze economiche.

GIURISDIZIONE - Stati stranieri - Alienazione di beni appresi per effetto del Trattato di Pace - Attività privatistica - Legge di guerra - Sequestro - Effetti - Beni tedeschi in Italia - Potere di disporre - Mandato allo Stato italiano. (Cassazione, Sezioni Unite Civili, 29 aprile 1961 - Pres.: Oggioni; Est.: Straniero; P.M. Pepe (difforme) - Ministero del Tesoro c. Soc. Casa S. Paolo - Pia Società S. Paolo - Cisa Viscosa).

Gli Stati stranieri, nella vendita dei propri beni, ancorchè acquisiti con atto d'imperio, agiscono *iure privatorum* e non sono, perciò, immuni dalla giurisdizione italiana.

Il provvedimento di sequestro dei beni appartenenti a persone di nazionalità straniera, disposto ai sensi del R.D. 8 luglio 1938, n. 1415, pur essendo dettato da criteri di opportunità politico-militare, ha effetti essenzialmente soltanto assicurativi e cautelari e differisce per struttura e funzione dai provvedimenti di apprensione e trasferimento contemplati dalla stessa legge di guerra.

I beni tedeschi in Italia furono appresi dalle Potenze, che occupavano la Germania (legge del Consiglio di Controllo 30 ottobre 1945, n. 5) e il Governo italiano riconobbe tale apprensione con l'art. 77, n. 5 del Trattato di Pace, impegnandosi a prendere tutti i provvedimenti necessari per facilitare i trasferimenti, che sarebbero stati decisi dalle Potenze occupanti.

Il Ministero del Tesoro e l'EGELI, quale suo incaricato, avendo proceduto all'alienazione quali mandatari delle Potenze occupanti, a cui sole spettava il potere di disposizione dei beni, non sono legittimati all'azione di annullamento del contratto.

La sentenza non convince affatto. A prescindere dalla prima massima, non rilevante ai fini della decisione, che non riteniamo, comunque, di poter condividere perchè non può qualificarsi attività privatistica quella posta in essere dalle Potenze occupanti per l'apprensione e l'alienazione dei beni della Potenza occupata, tanto più se esistenti fuori del suo territorio, la sentenza, a nostro avviso, è sostanzialmente errata.

In primo luogo il sequestro di beni nemici, attuato in base alla legge di guerra, implica anche il potere di disposizione ed a nulla rileva, ai fini della sussistenza di tale potere, la circostanza che sarebbero state violate le norme della stessa legge di guerra sulle formalità necessarie per procedere alla alienazione dei beni sequestrati. Questa circostanza poteva rappresentare un altro vizio del contratto, che certamente il sequestratario venditore poteva far valere nell'interesse proprio e del proprietario, ch'esso rappresentava necessariamente.

In secondo luogo, le Potenze, che occupavano la Germania, non erano divenute proprietarie dei beni tedeschi in Italia, perchè nessuna norma di diritto internazionale prevedeva una tale acquisizione di proprietà. Esse si erano attribuite il diritto di disporre e l'Italia, con l'art. 77, n. 5 T.P., si era impegnata a porre in essere gli atti necessari per favorire l'esercizio di questo potere di disposizione; ma non può dirsi che ne fossero proprietarie secondo le leggi italiane.

Appunto, perciò, il Ministero del Tesoro e l'EGELI avevano proceduto all'alienazione in nome proprio ed in base ai poteri che, secondo le leggi interne, spettavano allo Stato italiano sui beni tedeschi in Italia.

Configurare il rapporto fra il Governo italiano e le Potenze occupanti come un mandato di diritto privato significa, poi, degradare, profondamente alterandoli, rapporti internazionali di collaborazione fra Stati sovrani.

Ma l'errore più grave della sentenza è quello di aver trascurato del tutto la considerazione che di legittimazione attiva poteva parlarsi solo rispetto all'azione di annullamento, proposta in via subordinata, non con riguardo all'azione, proposta in via principale, diretta a far dichiarare la nullità del contratto ai sensi dell'art. 10 legge 27 maggio 1929, n. 848. La dichiarazione di nullità può essere promossa, infatti, da chiunque vi abbia interesse e il Ministero del Tesoro aveva ampiamente dimostrato come avesse interesse alla dichiarazione di nullità del contratto.

Data la particolare importanza, e non solo giuridica, delle questioni trattate, riteniamo opportuno riportare, per una più esatta e completa conoscenza della causa, la nostra memoria.

FATTO

La « Pia società S. Paolo », associazione religiosa con sede in Roma, via di Grottaperfetta 58, riconosciuta agli effetti civili con D. P. 29 marzo 1952, ai sensi dell'art. 4 legge 29 maggio 1929, n. 848, con istanze 10, 19 e 31 gennaio 1949 a firma

dell'economista generale P. Michelino Gagna, confermate in bollo il 29 febbraio s. a., chiese di acquistare due immobili siti in Roma, via Savoia 13-15, già di proprietà dell'associazione scolastica germanica, Deutsche Schulverein in Rom.

Nella predetta istanza (fasc. II, foglio 5 e 14) era posta in evidenza l'attività assistenziale dello Istituto e si precisava che l'acquisto verrebbe eventualmente effettuato dalla Società Casa di San Paolo, collegata con esso istituto. Una successiva lettera del 19 febbraio 1949 era diretta, sempre dal sac. Gagna nella predetta qualità di economista generale della Casa generalizia della Pia società S. Paolo, al dott. Dadone, rappresentante italiano nel Comitato per la liquidazione dei beni tedeschi in Italia, perchè appoggiasse la domanda « della Pia istituzione in vista degli scopi umanitari da essa perseguiti ». Nella stessa si faceva, altresì, menzione di analogo interessamento presso gli altri membri del Comitato e presso il Ministero del tesoro.

Con deliberazione 9 marzo e 24 giugno 1949 il Comitato, sempre in vista degli scopi perseguiti dall'associazione religiosa, autorizzò la vendita degli immobili alla Pia società di S. Paolo. Con istanza 24 marzo 1949 la Pia società di S. Paolo, nel ringraziare il Ministero del tesoro ed i membri del Comitato della favorevole decisione, migliorava l'offerta, confermando le finalità altamente umanitarie da essa perseguite.

Con nota n. 401841 del 16 luglio 1949 (fasc. III, foglio 11) il Ministero del Tesoro autorizzava la vendita a favore della Pia società di S. Paolo, che aveva designato per la stipula del relativo atto la collegata società « Casa di S. Paolo » con sede in via di Grottaperfetta 58, cioè presso la Casa generalizia dell'associazione religiosa. Con successiva nota del 18 agosto 1949 (fasc. III, foglio 11) il Ministero del tesoro richiamava l'attenzione dello EGELI sulla necessità che nel contratto si ponesse in luce la circostanza che l'alienazione era effettuata a favore della Pia Società di S. Paolo e per essa alla Società Casa di S. Paolo.

Il 1° dicembre 1949 era stipulato l'atto di compra-vendita (fasc. I, foglio 1) fra l'EGELI e la S.r.l. Casa S. Paolo. Nelle sue premesse di legge (n. 5) « che la Pia Società di S. Paolo ha fatto domanda di acquistare a trattativa privata i due villini, facendo presenti gli scopi religiosi sociali ed umanitari, che essa persegue....; (n. 6) « che il Comitato.... ha accolto la domanda presentata dalla Pia Opera.. e che il Ministero del tesoro ha autorizzato l'alienazione a trattativa privata a favore della predetta Opera e per essa dalla Società Casa S. Paolo.... ».

Nell'atto si pattuì, inoltre, il divieto di vendita, anche parziale, degli immobili compra-venduti per la durata di cinque anni. Dell'atto faceva parte integrante ed era ad esso materialmente allegata la autorizzazione ministeriale, di cui alla nota numero 401841 del 16 luglio 1949 dianzi menzionata.

Il predetto contratto di compra-vendita fu approvato con decreto ministeriale 10 dicembre 1949, nel quale era espressamente e nuovamente menzionata, sia nelle premesse che nel dispositivo, la

deliberazione del Comitato interministeriale per la liquidazione dei beni tedeschi in Italia ed era confermato che la vendita veniva effettuata a favore della Pia Società di S. Paolo e per essa alla Società Casa S. Paolo.

Con nota 15 febbraio 1951 l'istituto religioso Pia società di San Paolo chiedeva la revoca del patto divieto di alienare, che, a suo dire, impediva l'assunzione di mutui ipotecari (il divieto, ovviamente, comprendeva anche l'accensione di ipoteche) ed il Ministero del tesoro, con nota n. 403314 del 17 aprile 1951 diretta alla Pia Società di San Paolo, dichiarava di considerare caducata e inefficace la clausola, appunto per consentire alla Pia Società di ottenere i finanziamenti necessari allo svolgimento della sua attività.

Il 30 maggio 1951 il sac. Michelino Gagna, che il 20 novembre 1949, cioè, nella imminenza della stipulazione del contratto di compra-vendita aveva acquistato tutte le quote sociali della S.r.l. « Casa S. Paolo » rivendendone due al sac. Antonio Spaziale, amministratore unico della predetta società, trasferiva tutte le quote sociali alla società immobiliare Villa Albani.

Successivamente le quote della Società S. Paolo sorta nel luglio 1929 e fino all'acquisto collegata all'associazione religiosa, di cui portava il nome e presso cui aveva sede, erano vendute alla Cassa del Mezzogiorno per la somma di L. 550.000.000. Il venditore, come doveva essere avvenuto per i precedenti trasferimenti, garantiva la esistenza degli immobili nel patrimonio sociale, per cui l'alienazione delle quote non può non equivalere alla alienazione degli immobili. Ciò non riguarda la presente causa, ma rappresenta indubbiamente, uno dei motivi dell'azione: l'alienazione fu consentita e il prezzo di particolare favore, fu esclusivamente determinato in vista dei fini altamente educativi, che la Pia Società S. Paolo si proponeva, e non perchè se ne facesse una odiosa ed illecita speculazione.

Con atto di citazione 10-12 luglio 1954, trascritto il 24 novembre 1954 al n. 52078, il Ministero del tesoro e l'EGELI convenivano, pertanto, avanti il tribunale di Roma sia la Pia società S. Paolo che la S.r.l. « Casa S. Paolo » per sentir dichiarare la nullità della compra-vendita, non preceduta dalla autorizzazione governativa, prescritta dall'art. 10 della legge 29 maggio 1929, n. 848.

Si costituiva in giudizio la sola Pia Società, la quale deduceva la sua assoluta estraneità al contratto. Le amministrazioni attrici, conseguentemente, modificavano in via subordinata la domanda e, autorizzati dal G. I., notificavano le nuove conclusioni alla contumace S.r.l. « Casa S. Paolo » il 5 gennaio 1955 (fasc. III). Per evidenti fini tutoristici le anzidette conclusioni subordinate erano inserite in un autonomo atto di citazione, notificato sia alla Pia Società S. Paolo che alla S.r.l. « Casa S. Paolo » il 26 novembre 1954 e trascritto il 30 novembre 1954 al n. 53370.

Nel giudizio intervenne la « C.I.S.A. Viscosa », acquirente e alienante delle quote della S.r.l. « Casa S. Paolo », e la causa, con le favorevoli

conclusioni del P.M., fu rimessa al Collegio; ma il Tribunale di Roma, con sentenza 15 giugno-11 luglio 1956 respinse le domande.

Avverso la predetta sentenza proposero appello il Ministero del Tesoro e l'EGELI, nelle more messo in liquidazione, con atto 9 luglio 1957.

Nel giudizio di appello intervenne la S.r.l. « Casa S. Paolo » la quale, dopo aver proposto un generico appello, incidentale, non precisò le sue definitive conclusioni, ed intervenne l'Associazione scolastica tedesca (Deutsche Schulverein in Rom) che pure, successivamente, abbandonò la causa.

Nelle more del giudizio di appello interveniva il *Memorandum* di intesa 29 marzo 1957, che, concludendo lunghe e laboriose trattative, disponeva la soppressione del Comitato per i beni tedeschi in Italia, costituito in applicazione del *Memorandum* d'intesa 14 agosto 1947, devolvendone le funzioni al governo italiano. Esso trasferiva, altresì, al governo italiano i restanti beni tedeschi di qualunque natura, nonchè i proventi della vendita dei beni tedeschi già liquidati o in corso di liquidazione.

Con sentenza 13 maggio-5 giugno 1959 la Corte di Appello di Roma respingeva sia l'appello principale sia gli appelli incidentali, dichiarando inammissibile l'intervento dell'Associazione scolastica tedesca.

Per la cassazione della predetta sentenza ha proposto ricorso il Ministero del Tesoro; la società « Cisa-Viscosa » ha proposto ricorso incidentale.

Tanto premesso, si osserva in

DIRITTO

1. La « Cisa-Viscosa » col ricorso incidentale e l'Ente congregatizio « Opera pia società di San Paolo » col controricorso hanno riproposto le questioni, disattese dalla sentenza impugnata, del difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana e del difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti Amministrazioni.

L'Opera pia si duole, altresì, dell'omessa integrazione del contraddittorio, che si sarebbe dovuto estendere al Comitato internazionale, peraltro soppresso col *Memorandum* d'intesa del 1957; mentre la Cisa-Viscosa insiste perchè sia dichiarata cessata la materia del contendere a seguito della cessione delle quote della società a responsabilità limitata Casa San Paolo da parte della Cassa per il Mezzogiorno all'Associazione scolastica tedesca in Roma, già proprietaria del compendio immobiliare *de quo*.

Le censure non hanno consistenza e sono state ben a ragione disattese dalla Corte d'Appello con motivazione congrua e scevra di vizi logici.

Come si ebbe occasione di scrivere nella nota di replica innanzi la Corte d'Appello, l'immobile *de quo* era stato sequestrato dal Governo italiano nell'interesse e in nome proprio, con decreto del Prefetto di Roma 16 aprile 1945 e l'EGELI ne era stato nominato sequestratario.

È, d'altra parte, pacifico e non è mai stato oggetto di discussione che il contratto fu stipulato, *ex parte venditoris*, dall'EGELI quale sequestratario

nello interesse del Governo italiano, e dal Ministero del tesoro in proprio.

Nelle premesse del rogito Manoni si dà atto di una deliberazione del Comitato internazionale, che aveva autorizzato la vendita all'Opera Pia Casa San Paolo; ma non si accenna affatto ad alcun mandato a vedere. L'atto, cioè, fu stipulato dal Ministero del Tesoro e dall'EGELI, in proprio, non quali mandatari di un terzo proprietario. Nè ha senso il preteso mandato da parte del Comitato internazionale che del bene non era proprietario.

Risulta, altresì, che il prezzo fu pagato all'EGELI, sequestratario, mediante versamento della somma di lire cinquanta milioni su conto corrente intestato all'EGELI stesso.

È pacifico, infine, che il contratto fu approvato dal Ministero del tesoro e che fu questo ad esonerare la società acquirente (*rectius*; l'Opera pia) dal rispetto del patto, che vietava la rivendita dello immobile.

Occorre, infine, precisare che era da tempo cessata l'occupazione bellica, per cui non poteva sussistere più alcuna diretta potestà dell'occupante sui beni esistenti nel territorio occupato in base ai principi del diritto internazionale di guerra.

In questa situazione, di fatto e di diritto, chiaramente posta in luce nella sentenza impugnata, non riusciamo a comprendere l'ostinazione, con cui da parte avversa s'insiste, anche in questa sede, sul difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana e sul difetto di legittimazione attiva e di interesse ad agire delle amministrazioni venditrici.

Oggetto del giudizio è la nullità e, in via subordinata, l'annullamento di un contratto di diritto privato, un comune contratto di compravendita, chiesta da quelle stesse parti, che stipularono il contratto. Questo contratto, stipulato in Italia, da persone ed enti soggetti alla sovranità dello Stato italiano, avente ad oggetto beni situati in Italia, è regolato unicamente dalle norme dell'ordinamento giuridico interno. L'azione di nullità e, pertanto, soggetta alla giurisdizione italiana.

Nessuna norma dell'ordinamento interno e, in verità, neppure alcuna norma dell'ordinamento internazionale attribuiva alle Potenze vincitrici la proprietà del bene, presupposto del potere di trasferirla ad altri. Sul piano dell'ordinamento interno, e nell'ambito di questo esclusivamente la S.r.l. Casa San Paolo ha acquistato e poteva acquistare. L'immobile era di proprietà della Deutsche Schulverein in Rom, società germanica, sottoposto a sequestro dallo Stato italiano in forza della legge di guerra ed in base ad un concreto atto di sequestro (revocato con D.P. 8 giugno 1954, n. 740/19, ai sensi del R.D. 8 luglio 1938, n. 1415, solo dopo e per effetto dell'avvenuta alienazione alla Casa San Paolo) che attribuiva al Ministero del tesoro e, nel suo interesse, all'EGELI, sequestratario, il potere di disporre del bene sequestrato.

In effetti questi due enti ne hanno disposto, in nome e nell'interesse proprio, e la S.r.l. « Casa S. Paolo », se ha acquistato la proprietà dell'immobile, l'ha acquistata dal Ministero del tesoro e dall'EGELI suoi danti causa, non dalle Potenze

firmatarie del Trattato di pace, che mai ne avevano acquistato la proprietà, ed in base al diritto interno, nè in base al diritto internazionale.

2. Il Trattato di Pace, le Leggi del Supremo Consiglio di Controllo Alleato, come i successivi *Memorandum* d'intesa, sono convenzioni internazionali che, secondo la prevalente dottrina e la consolidata giurisprudenza (vedasi, fra le altre, Sezioni Unite, n. 235/53, Romano-Tesoro, Pres., Azara; Est., Torrente), producono effetti solo fra le Parti contraenti e non attribuiscono diritti, nè impongono doveri ai singoli, che non sono dotati di soggettività giuridica nella sfera del diritto internazionale.

Essi, pertanto, non possono esplicare alcun effetto diretto sul negozio della cui esistenza e validità si discute, nè sulla proprietà dell'immobile. Ma ancorchè si volesse prescindere da questa considerazione, di per sè assorbente, occorre considerare che in concreto nessuna norma del Trattato di pace, nè dei successivi *Memorandum* di intesa attribuiva direttamente alle Potenze vincitrici il diritto di proprietà sui beni tedeschi in Italia, nè privava di efficacia gli atti di sequestro posti in essere legittimamente dallo Stato italiano, in base alla legge di guerra.

Queste norme di diritto internazionale imponevano allo Stato italiano degli obblighi, internazionali, ed attribuivano alle Potenze vincitrici delle pretese, pur esse internazionali; creavano, cioè, fra lo Stato italiano e le predette alle Potenze un rapporto giuridico internazionale, di natura obbligatoria, in forza del quale lo Stato italiano era obbligato, verso le Potenze firmatarie delle Convenzioni e sempre ed esclusivamente sul piano internazionale, ad un comportamento.

La violazione di questi obblighi avrebbe costituito un illecito internazionale ed avrebbe potuto dar luogo ad una controversia internazionale, sempre ed esclusivamente fra i soggetti della Convenzione, ma non avrebbe mai potuto avere dirette conseguenze sulla validità, considerata sul piano dell'ordinamento giuridico interno, degli atti compiuti dallo Stato italiano in violazione di obblighi internazionali.

L'art. 77, n. 5 del Trattato di Pace e l'art. 2 del primo *Memorandum* d'intesa imponevano allo Stato italiano, ma nei confronti delle Potenze firmatarie, l'obbligo di adottare provvedimenti per effettuare la sollecita vendita dei beni tedeschi in Italia ed effettuare la vendita a determinati enti o persone; ciò conferma che il potere di vendere spettava esclusivamente allo Stato italiano.

Da queste premesse consegue, a nostro avviso incontestabilmente, che parti del contratto e quali portatori di interessi propri, non altrui, erano esclusivamente il Ministero del Tesoro e l'EGELI, onde l'ulteriore incontestabile conseguenza della giurisdizione italiana e della legittimazione attiva delle amministrazioni appellanti.

Il contratto *de quo*, di natura squisitamente ed esclusivamente privata, stipulato in Italia fra persone soggette alla giurisdizione italiana e avente ad oggetto beni siti in Italia, è regolato, per quanto

attiene ai suoi presupposti ed ai suoi requisiti, di forma e di sostanza, subiettivi ed obbiettivi, dallo ordinamento giuridico interno e le azioni, tendenti all'accertamento della sua nullità o al suo annullamento, sono soggette esclusivamente alla giurisdizione italiana, come esattamente ha affermato la Corte.

Dalle suseposte premesse deriva, altresì, come conseguenza necessaria e connessa alla precedente, la legittimazione attiva delle amministrazioni stipulanti.

Come si sia potuto ravvisare nella deliberazione del Comitato un mandato a vendere, riesce davvero incomprensibile. Questa deliberazione, adottata alla stregua di norme internazionali, era destinata ad agire, esclusivamente sul piano internazionale, nell'ambito di quel rapporto giuridico internazionale, che, come s'è detto, impegnava lo Stato italiano verso le Potenze firmatarie della Convenzione, a vendere, sollecitamente e con esclusione di determinati acquirenti, i beni tedeschi in Italia, da esso sequestrati e che, perciò, rientravano sul piano ed alla stregua dell'ordinamento giuridico interno, che solo disciplinava il contratto di compravendita, nella sua esclusiva disponibilità.

D'altra parte, il Comitato non era, in base all'ordinamento internazionale e, tanto meno, in forza dell'ordinamento interno italiano, proprietario dei beni tedeschi in Italia ed è, perciò inconcepibile, per non dire altro, un mandato a vendere di chi proprietario del bene da vendere non è.

Il Ministero del tesoro, in forza della legge di guerra, aveva il potere di disporre della proprietà tedesca in Italia e ne disponeva, in base a queste norme, in proprio nome e nel proprio interesse. Nè il Trattato di pace, nè il *memorandum* d'intesa, posto che lo avessero potuto con efficacia immediata nell'ordinamento giuridico interno, lo avevano privato di questo potere, che anzi da quelle convenzioni era presupposto e confermato.

D'altra parte, se pur potesse dubitarsi della legittimazione attiva, diretta, del Ministero del tesoro, è incontestabile tale legittimazione in capo allo EGELI. È giurisprudenza consolidata, infatti, che il sequestrario sia l'unico soggetto legittimato ad agire in tutte le azioni nascenti dalla custodia e dall'amministrazione, tipicamente quelle nascenti dai contratti da lui stipulati, nell'ambito dei suoi poteri ed aventi ad oggetto la cosa in custodia (Cassazione, 16 gennaio 1950, n. 138). Questo principio vale per qualunque sequestro, mutando solo l'ambito dei poteri attribuiti al sequestratario, e non può, pertanto, non essere applicato nella specie all'EGELI, che, quale sequestratario, era legittimato a vendere ed a proporre tutte le azioni derivanti dai contratti di vendita, dei quali esso è tenuto a rispondere sul piano interno e lo Stato italiano, nell'interesse del quale l'EGELI agisce, su quello internazionale.

3. Ma tutto ciò vale per l'azione contrattuale di annullamento; non per l'azione principale di nullità, che, ai sensi dell'art. 10 legge 27 maggio 1929, n. 848, e, in via generale, dell'art. 1421 C.c., può

essere proposta in ogni tempo da chiunque vi abbia interesse. È evidente che questa azione prescinde da una legittimazione sostanziale. Trattasi, infatti, di nullità assoluta, d'ordine pubblico, sanzionata dall'attribuzione dell'azione al P. M. e a qualunque cittadino abbia interesse alla dichiarazione di nullità non soltanto a chi affermi di essere proprietario del bene (Cassazione 30 ottobre 1959, n. 3212, in *Foro It.* 1960, I, 234).

Il concetto di legittimazione attiva qui si fonde con quello di interesse ad agire, in merito al quale converrà spendere qualche parola, anche per precisare il nostro punto di vista sulla natura e sugli effetti del *Memorandum* d'intesa 29 marzo 1957.

È pacifico che l'interesse ad agire sussiste quando l'attore intenda conseguire con l'attività processuale un risultato giuridicamente apprezzabile, anche se consistente in un vantaggio non immediato (Cassazione, 24 ottobre 1956, n. 3872, in *Foro It.*, I, 1791; Tribunale di Terni 28 dicembre 1954, in *Riv. giur. umbro-abbruzz.*, 1955, 209) o di natura non economica. L'interesse dell'EGELI, sequestrario, è innegabile, essendo esso responsabile della amministrazione e liquidazione dei beni sequestrati verso il Ministero del Tesoro, nell'interesse del quale esso agiva. L'interesse di questo, poi, era altrettanto incontestabile, sul piano interno, perchè in base alla legge di guerra la vendita era effettuata nel suo interesse, e sul piano internazionale, potendo sempre essere chiamato a rispondere della amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e, nella specie, della vendita a prezzo irrisorio di un bene di ingente valore. Questo interesse non veniva meno, anzi era rafforzato dal fatto che, secondo il primo *Memorandum* d'intesa, gli introiti della liquidazione dovevano affluire ad uno speciale conto, da istituire nell'interesse dei beneficiari.

Ma noi avevamo affermato più volte, nel corso del giudizio di primo grado, che erano in corso trattative per devolvere definitivamente a favore dello Stato italiano i predetti introiti. Onde un ulteriore, personale e diretto interesse del Ministero del Tesoro alla dichiarazione di nullità del contratto ed al ripristino dello *status quo ante*, che, oltre tutto, avrebbe consentito allo Stato di disporre, in sede di trattative economiche con la Germania, ove lo avesse ritenuto di suo vantaggio, dell'immobile già di proprietà e insistentemente richiesto dalla Deutsche Schulverein in Rom.

Il *Memorandum* dal 1957 ha concluso quelle trattative ed ha reso evidente e immediato il vantaggio, che il Ministero del tesoro tende a conseguire con la presente azione. Questa è l'unica conseguenza che noi in questa sede gli attribuiamo; evidenziare e rendere immediato il vantaggio, che noi avevamo prospettato come futuro, ma non perciò meno idoneo e costituire un interesse attuale ad agire (per quanto riguarda gli effetti della sopravvenuta legittimazione ad agire, vedasi Cassazione 4 maggio 1957, n. 1507, Rossi-Dolfi).

La circostanza, infine, che il Ministero del tesoro e l'EGELI non fossero mai stati « proprietari » del bene compravenduto — come, peraltro, non lo sarebbe stato il Comitato internazionale — se fosse

esatta, non importerebbe come conseguenza il loro difetto di legittimazione ad agire per l'annullamento del contratto da essi stipulato, ma qualificherebbe quest'ultimo come vendita di cosa altrui, perfettamente valida, anche se di contenuto obbligatorio.

In tale ipotesi è ancor più evidente come il venditore sia legittimato ad agire per l'annullamento del contratto a prescindere dalla proprietà del bene ed al fine di sottrarsi agli obblighi, che da esso gli derivano.

4. Ancor più infondate sono le critiche mosse alla impugnata sentenza per quanto attiene alla giurisdizione ed alla necessità di integrare il contraddittorio con la chiamata in causa del Comitato internazionale per la liquidazione dei beni tedeschi in Italia, soppresso nel 1957 ed i poteri del quale da tale data sono passati al Governo italiano e, per esso, al Ministero del tesoro.

Come esattamente osserva in proposito la sentenza, oggetto del giudizio è esclusivamente l'esistenza e la validità di un contratto di compravendita, negozio di diritto privato, stipulato in Italia da enti e società italiane, per cui la controversia rientra certamente nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, a nulla rilevando la circostanza che il contratto fu preceduto — sul piano dei rapporti fra Stati — da un atto di organo internazionale, che non intervenne nel contratto e deve escludersi possa essere considerato parte contraente.

Il *Memorandum* d'intesa, stipulato a Washington il 14 agosto 1947 e reso esecutivo con D.L. 3 febbraio 1948, n. 177, attribuiva al Governo italiano il potere di liquidare i beni tedeschi in Italia, salvo intese col Comitato internazionale, che, come la Corte Ecc.ma riconobbe nella sentenza *ex adverso* citata, aveva il compito di dare istruzioni e direttive ed esaminare, antecedentemente alla loro effettuazione, le vendite al fine precipuo di evitare che i beni tornassero in proprietà di enti e di cittadini tedeschi.

L'azione del Comitato, quindi, si esauriva prima e fuori del contratto di cui il Comitato stesso non era parte.

Cio, d'altronde, risulta *per tabulas* dall'attività in concreto esplicata dal Comitato e dalla quale non riteniamo possa prescindere. Nel verbale della seduta del 24 giugno 1949, n. 61 (foglio 12) si legge: « Il Comitato, preso atto che il Governo italiano si è manifestato favorevole a riconoscere, ai sensi dello articolo 5 del *Memorandum* d'intesa 14 agosto 1947, l'esistenza di un interesse nazionale per scopi umanitari e assistenziali a che la vendita venga effettuata alla Pia Società di San Paolo in Roma, conviene di autorizzare la vendita a favore della nominata Pia Società di San Paolo »

Nè si pone in discussione la legittimità di questa deliberazione, che, anzi, è presupposta. Si sostiene, se mai, la non conformità del contratto alla deliberazione, la quale riguarda l'Opera Pia e non la omonima società a responsabilità limitata « Casa San Paolo ».

Nessun valore ha il precedente invocato *ex adverso*, se non si vuole in esso riscontrare una conferma del principio da noi sostenuto, secondo il quale legittimato alle azioni contrattuali e pre-contrattuali era sempre e solo il Ministero del tesoro e non il Comitato.

Nella causa Giulini-Tesoro, *ex adverso* citata, si discuteva della legittimità del rifiuto di aggiudicare un bene, messo in vendita con il sistema dell'incanto con l'offerta in busta chiusa. Il Giulini assumeva di aver diritto alla aggiudicazione ai sensi degli artt. 1326 e 1336 C.C.; ma la Corte, premesso che l'attività della P.A. volta al compimento di negozi di diritto privato può essere considerata, per ciò che attiene al processo formativo del negozio, attività di diritto pubblico, negò che il Giulini avesse un diritto perfetto alla aggiudicazione.

Il bene era stato messo all'incanto nelle forme e col procedimento previsti dalle norme all'uopo dettate dal Comitato in base all'art. 5 del *Memorandum* d'intesa. Queste norme riservavano l'aggiudicazione al potere discrezionale dell'Amministrazione venditrice e, pertanto, l'interesse del maggior offerente all'aggiudicazione non aveva la consistenza del diritto soggettivo, ma dell'interesse legittimo, con il conseguente difetto di giurisdizione della autorità giudiziaria ordinaria.

Il difetto di giurisdizione fu, quindi, pronunziato in base ai comuni principi, che discriminano quella ordinaria dalla giurisdizione speciale, cioè, alla stregua della consistenza dell'interesse fatto valere; non perchè il rapporto oggetto del giudizio esorbitasse dal potere giurisdizionale italiano.

Poche parole merita l'eccezione di *cessata materia del contendere*, che la Corte d'Appello non ha neppure preso in specifico esame.

Oggetto del giudizio era ed è la esistenza e validità di un contratto intercorso fra il Ministero del tesoro, l'EGELI, la Società r.l. « Casa San Paolo » e l'ente congregatizio Opera pia società di San Paolo. Ogni mutamento di titolarità delle quote della Società r.l. « Casa San Paolo », è pertanto, del tutto irrilevante ai fini del presente giudizio. Nè i soci della predetta società sono legittimati in proprio alla causa, come, peraltro, ha ritenuto la Corte, dichiarando inammissibile l'intervento in appello dell'associazione scolastica tedesca.

5. Ciò premesso sulle questioni pregiudiziali, disattese dalla Corte d'Appello e riproposte dai nostri contraddittori, passiamo ad illustrare brevemente il nostro primo motivo di ricorso, che ben a ragione abbiamo definito assorbente, essendo irrilevante, ai sensi e per gli effetti degli artt. 9 e 10 legge 29 maggio 1929, n. 848, ogni distinzione fra interposizione reale o fiduciaria e fittizia o simulatoria.

Preliminarmente osserviamo che siamo pienamente d'accordo coi nostri contraddittori quando affermano che sulla questione, da noi prospettata col primo motivo di ricorso, non constano precedenti specifici post-concordatari.

Siamo, altresì, d'accordo sulla considerazione, peraltro già fatta, ma a tutt'altro fine e con tut-

t'altro intendimento, dalla Corte di Cassazione con la sentenza 23 febbraio 1932, n. 648, in causa Pieri-Stefano, che lo stato di diritto attuale è diverso da quello pre-concordatario; ma ciò per effetto del Concordato e della legge 29 maggio 1929, n. 848, non nel nuovo Codice civile.

Non concordiamo, invece, coi nostri contraddittori e con la sentenza impugnata, sulla rilevanza dello art. 17 C.c. e delle altre norme contenute nel vigente C.c. e sugli effetti, quanto meno, interpretativi di queste norme rispetto a quelle, di cui agli artt. 4, 9 e 10 legge 29 maggio 1929, n. 848, che, a nostro avviso, regolano compiutamente ed esclusivamente la materia dell'acquisto di immobili da parte d'istituti, enti ed associazioni ecclesiastiche.

Ciò tanto più in quanto le predette norme speciali sono state dettate in esecuzione dei Patti Lateranensi, che l'art. 7 della Costituzione ha sussunti nell'ordinamento costituzionale dello Stato.

La questione delle c.d. *frodi pie* — e nell'espressione, ormai tradizionale, non deve riscontrarsi, come insinuano i nostri contraddittori, alcun intento malizioso — deve, perciò, essere risolta esclusivamente alla stregua delle norme speciali dianzi citate e degli artt. 29 lettera b) e 30 del concordato, che quelle intesero attuare.

Nella comparsa conclusionale d'appello indicammo la dottrina pre-concordataria favorevole alla tesi da noi sostenuta (MORTARA, in *Foro It.*, 1908, I, 401; SCHIAPPOLI, in *Manuale di diritto eccl.*, II, 187-189, n. 59; ASCOLI, in *Riv. Dir. Civ.*, 1909, 251) e quella contraria (GABBA, COVIELLO, FERRARA e JEMOLO); precisammo che fino alla sentenza 23 marzo 1908 era stata favorevole la Corte di Cassazione, la quale mutò giurisprudenza con la sentenza 19 dicembre 1928 (in *Giur. It.*, 1929, I, 1959), ma avvertì, con la già citata sentenza 23 febbraio 1932, n. 648, che il Concordato e la legge 29 maggio 1929, n. 848 avevano mutato lo stato di diritto.

Segnalammo, altresì, nella predetta comparsa l'unico precedente giurisprudenziale post-concordatario (App. Roma 13 luglio 1942, in *Arch. Dir. Eccl.*, 1943, p. 271), peraltro, favorevole alla tesi della nullità, e la dottrina, anch'essa nei sensi da noi sostenuti (SCADUTO, in *Giur. It.*, 1930, III e 1931, I, 2, 336 e IV, 175; FALCO, in *Corso di Dir. Eccl.*, p. 212; SCHIAPPOLI, in *Foro It.*, 1933, II e in *Corso di Dir. Eccl.*, 1938, II, 294) nonchè la dottrina contraria.

L'impugnata sentenza in proposito ha affermato due principi:

argomentando dall'art. 4 legge 29 maggio 1929, n. 848 ha escluso che le associazioni religiose non riconosciute possono acquistare e possedere immobili;

interpretando l'art. 10 legge 29 maggio 1929, n. 848 alla stregua degli artt. 829 cpv. CC. 1865, 28 legge 19 giugno 1873, 627, terzo comma, 599 e 17 C.c. 1942, ha ritenuto, confermando la giurisprudenza pre-concordataria, che la norma si applichi solo alle associazioni, che abbiano ottenuto il riconoscimento ex art. 4.

In sintesi la Corte d'Appello ha ritenuto legittimo l'acquisto per interposta persona senza autoriz-

zazione governativa perchè l'associazione, non avendo ancora ottenuto il riconoscimento, non poteva acquistare.

La contraddittorietà del ragionamento, che involge una evidente petizione di principio, non ha bisogno di commento.

La sentenza impugnata ha, altresì, trascurato del tutto la più recente evoluzione giurisprudenziale (Cassazione 3 luglio 1949, n. 2119, Mongola-Sorce), confortata dalla più autorevole dottrina, sulla quasi-personalità, sulla organizzazione e, comunque, sulla rilevanza giuridica delle associazioni non riconosciute, le quali sono titolari di diritti propri, che non spettano ai singoli associati pro-indiviso, come avviene, invece, nelle comunioni.

Se ciò non avesse fatto, non sarebbe pervenuta alla conseguenza dell'assoluta irrilevanza nel mondo del diritto dell'Opera pia Casa di San Paolo prima del suo riconoscimento e della sua erezione in ente ecclesiastico e della non applicabilità degli artt. 9 e 10 legge 29 maggio 1929, n. 848 agli acquisti fatti dalle associazioni religiose non riconosciute.

6. Come riteniamo di aver dimostrato nel ricorso, la sentenza impugnata ha dato un'erronea interpretazione delle norme contenute negli articoli 627, terzo comma, 599, 600 e 786 C.c.

Da queste norme e, soprattutto, dai principi in esse enunciati o che da esse si ricavano può trarsi la disciplina civilistica dei negozi in frode a condizione, però, che si faccia astrazione dalla specifica materia da esse regolata, al fine di identificare il principio generale di diritto, applicabile anche ai casi analoghi.

Questo principio generale, a nostro avviso, sanziona la nullità assoluta del negozio in frode, simulato o indiretto, ancorchè fatto in favore di soggetti non forniti di personalità giuridica piena.

L'art. 599 C.c., come è noto, dispone che sono nulle, anche se fatte per interposta persona, le disposizioni testamentarie a vantaggio delle persone indicate negli artt. 592 (figli naturali), 593 (figli adulterini o incestuosi), 595 (coniuge del binubo), 596 (tutore e protutore), 597 (notaio) e 598 (redattore del testamento).

L'art. 627 C.c. terzo comma, esclude l'azione per l'accertamento della disposizione testamentaria fiduciaria, salva l'ipotesi di disposizione fatta per interposta persona a favore d'incapaci a ricevere.

L'impugnata sentenza ha ritenuto che con l'espressione « incapaci » le due norme dianzi citate si riferiscono solo alle persone fisiche o giuridiche esistenti.

L'errore è evidente, essendosi trascurato del tutto di considerare le norme, di cui agli artt. 462 e 600 Codice civile.

L'art. 462 C.c., come è noto, dichiara che sono capaci di succedere tutti coloro che sono nati o concepiti al tempo dell'apertura della successione. Ciò chiaramente dimostra che sono ritenute « incapaci » di succedere anche le persone non ancora nate, tanto è vero che il terzo comma pone un'eccezione per i figli nati (non concepiti) di persona vivente.

A prescindere, quindi, dalla considerazione che l'articolo 462 C.c. contempla solo le persone fisiche, non pure le entità giuridiche diverse dall'uomo, che indubbiamente possono ricevere eredità e legati, sta di fatto ch'esso definisce « incapaci » proprio le persone inesistenti con la eccezione dei figli nati di persona vivente, onde la conseguenza che la capacità o l'incapacità a ricevere sono determinate prescindendo dalla esistenza o meno della persona fisica.

D'altra parte, l'art. 600 C.c. prevede espressamente che possano ricevere per testamento gli enti non riconosciuti, fra cui occorre ricomprendere anche le associazioni e i comitati, che dovranno provvedere al formale riconoscimento come condizione per l'efficacia dell'acquisto, ma che non sono dalla legge considerati incapaci.

Non è esatta, quindi, l'interpretazione data dalla sentenza impugnata agli artt. 599 e 627 C.c. Ma l'errore più grave sta nel non aver considerato che da quelle norme occorre trarre un principio generale. Si doveva, quindi, prescindere dalla particolarità del caso da esse regolato (successione testamentaria).

Dalle predette norme, cioè, si doveva trarre il principio generale, valido anche e soprattutto fuori dello specifico divieto dell'art. 599 C.c. relativo alla nullità degli atti compiuti *in fraudem legis*, fatti, cioè, a mezzo di interposta persona per superare un divieto categorico posto dalla legge a carico di determinate persone, non il principio generale sulla capacità a ricevere per testamento, che non interessava la causa.

Sotto quest'ultimo aspetto ben altra considerazione meritavano gli artt. 600 e 786 C.c., relativi alle disposizioni testamentarie ed alle donazioni a favore di enti non riconosciuti, i quali non sono inesistenti per mancanza del soggetto, accipiente, come dovrebbe dedursi, applicando il principio di diritto affermato dalla sentenza, che la legge dichiara inefficaci finchè l'ente non sia formalmente riconosciuto, onde la ulteriore illazione che il nostro ordinamento vieta l'acquisto, astrattamente possibile, per testamento o per donazione a favore di enti non riconosciuti, che possono, invece, liberamente acquistare per atto a titolo oneroso.

In conclusione, a noi pare che dalle norme dianzi accennate si tragga il principio, applicabile ad ogni altro caso analogo, che la legge, quando vieta con norme di ordine pubblico che una determinata categoria di persone o di entità (fisicamente o giuridicamente non ancora esistenti) possa acquistare determinati beni o, in genere, compiere determinati negozi, sanziona la nullità assoluta dell'atto fatto per interposta persona al fine di superare il divieto categorico.

7. L'altro e più grave errore della sentenza impugnata sta nell'aver preteso di interpretare l'articolo 10 legge 29 maggio 1929, n. 848 alla stregua dell'art. 17 C.c., qualificando identiche le due fattispecie normative. Così facendo, ha del tutto trascurato di considerare che gli articoli 4, 9 e 10 legge 29 maggio 1929, n. 848, regolano, in esec-

zione del Concordato, interamente la materia e la regolerebbero, salvo espressa e specifica abrogazione, ancorchè fossero sostanzialmente modificate le norme del codice civile sugli acquisti da parte delle persone giuridiche private e delle associazioni laiche.

Se, interpretando restrittivamente l'art. 17 C.c. e argomentando esclusivamente dall'espressione in esso usata (persona giuridica), può pervenirsi alla soluzione accolta dalla sentenza impugnata; alla stessa soluzione non può pervenirsi in base agli artt. 9 e 10 legge 29 maggio 1929, n. 848.

Questi (sia il 4 che il 9) parlano di associazioni religiose, di istituti ecclesiastici e di enti di culto di qualsiasi natura, senz'alcun riferimento all'acquisita personalità giuridica e neppure all'erezione canonica.

L'assenza di un espresso riferimento alla personalità giuridica e l'inciso « di qualsiasi natura » inducono a ritenere, senza che sia possibile alcun dubbio, che la norma abbia inteso riferirsi a tutti gli enti ed associazioni religiose, aventi o non personalità giuridica.

Tale interpretazione è confortata dalla considerazione che il Concordato e le sue norme di attuazione avevano inteso, fra l'altro, por fine al fenomeno delle c.d. *frodi pie*, espediente resosi necessario per la conservazione, sia pure parziale, del patrimonio della Chiesa durante il vigore delle leggi eversive.

Cessate queste di aver vigore, cessava, altresì, ogni giustificazione dell'acquisto indiretto e mascherato.

La lettera delle norme da noi citate è conforme a questo spirito. Dal combinato disposto degli articoli 29 lettera b), 30 del Concordato si evince, inoltre che le Alte Parti Contraenti intesero sanare, entro termini perentori, le frodi pie, agevolando anche fiscalmente l'eliminazione della persona interposta; ma vollero con altrettanta decisione vietare che in seguito esse si verificassero nuovamente e ciò nell'interesse e dello Stato e della Chiesa.

In relazione a questi principi l'articolo 4 legge 29 maggio 1929, n. 848 prevede una particolare forma di riconoscimento agli effetti civili delle associazioni ed istituti religiosi in possesso di determinati requisiti e consente di acquistare e possedere solo a quelli in tale forma riconosciuti.

La citata norma vieta che sia attribuita la personalità giuridica ad associazioni religiose, ad istituti ecclesiastici e ad enti di culto, che, fra l'altro, non abbiano già ottenuto l'erezione in ente morale da parte delle competenti autorità dell'ordinamento canonico; essa pone, altresì, implicitamente, ma chiaramente, come peraltro ha riconosciuto l'impugnata sentenza, il categorico divieto di acquistare e possedere anche per interposta persona, alle associazioni religiose non riconosciute agli effetti civili e, quindi, previamente non eretti in enti ecclesiastici.

L'associazione religiosa non riconosciuta è, tanto più, quella non riconoscibile non è irrilevante per l'ordinamento giuridico interno. Essa pur avendo un'organizzazione ed una quasi personalità, che

secondo la citata recente evoluzione giurisprudenziale, astrattamente le permetterebbero di acquistare e possedere, è incapace di acquistare non solo direttamente, ma anche per interposta persona, trattasi d'interpretazione fittizia (negoziato simulato) o reale (negoziato fiduciario o indiretto), per l'espresso divieto fatto dalla legge in relazione alla qualità dell'associazione.

L'acquisto, comunque fatto per interposta persona, è *in fraudem legis*, contro il divieto dell'articolo 4, ed è, perciò, nullo, anche prescindendo dalla mancata autorizzazione governativa.

Questo principio è rafforzato, non indebolito, dalle norme contenute negli artt. 9 e 10 legge 29 maggio 1929, n. 848, ancorchè si acceda alla tesi accolta dalla sentenza impugnata e secondo la quale non è ipotizzabile autorizzazione rispetto ad associazione religiosa non riconosciuta agli effetti civili.

L'acquisto, che non può essere autorizzato, è nullo quanto e, forse più dell'acquisto, che, pur potendolo, non è stato autorizzato; questo, secondo la più recente giurisprudenza, può essere sanato dalla sopravvenuta autorizzazione, quello è nullo in modo definitivo e insanabile.

L'art. 10, nel sanzionare la nullità assoluta dello acquisto non autorizzato, non distingue fra acquisto autorizzabile e non autorizzabile e, tanto meno, distingue fra associazione religiosa riconosciuta e non riconosciuta.

Contrariamente opinando, si porrebbero le associazioni ed enti religiosi riconosciuti in una posizione peggiore rispetto a quelli, che per negligenza non chiedono o per difetto di presupposti non ottengono il riconoscimento, e ciò contro la lettera e lo spirito della legge e, soprattutto, contro la volontà manifestata dalla Chiesa e dallo Stato nella stipulazione del Concordato Lateranense.

In conclusione, le norme della legge 29 maggio 1929, n. 848, da noi invocate, che regolano esclusivamente la materia, sanzionano la nullità assoluta dell'acquisto di immobili da parte di associazioni religiose quando l'acquisto non sia preceduto dall'autorizzazione governativa e ciò a prescindere dalla circostanza se l'associazione sia riconosciuta o meno.

8. Si è detto nel ricorso, sulla scorta della più autorevole dottrina, che nessuna rilevanza ha, rispetto al negozio *in fraudem*, la distinzione fra interposizione reale, che dà luogo al negozio fiduciario o indiretto, e l'interposizione fittizia o simulatoria.

La distinzione, invece, assume rilevanza quando si escluda, come ha fatto la sentenza impugnata, che alla specie sia applicabile il principio della nullità del negozio *in fraudem* per mancanza della personalità giuridica, piena e formale dell'associazione, a favore della quale è disposto l'acquisto.

Ora, a nostro avviso, non v'era alcun dubbio che l'acquisto da parte della s.r.l. « Casa San Paolo » fosse soggettivamente simulato, e che l'effettivo contraente fosse la omonima Associazione religiosa.

Da queste premesse derivava, come ineluttabile conseguenza, la nullità del contratto simulato con la società e la nullità del contratto dissimulato, sia ai sensi dell'art. 4 legge 29 maggio 1929, n. 848, sia perchè padre Michelino Gagna, economo generale della Pia Società, non aveva alcun potere di rappresentare quest'ultima.

Gli errori, in cui è incorsa la impugnata sentenza su questo punto e sull'altro, da noi dedotto in via subordinata, della invalidità del contratto per errore sull'altra parte contraente, sono stati da noi posti in luce ed adeguatamente confutati nel ricorso (II e III motivo).

A questo i controricorrenti hanno replicato genericamente, e soprattutto, riferendosi a brani della sentenza da noi criticati, per cui riteniamo opportuno, per non tediare ulteriormente la Corte, riportarci a quanto abbiamo già dedotto.

Riteniamo solo di dover precisare che, contrariamente a quanto si assume nel controricorso dell'ente congregatizio, non abbiamo mai sostenuto che vi sarebbero stati due contratti: uno per corrispondenza e l'altro contestuale.

Abbiamo posto in luce come, diversamente da quanto si afferma nell'impugnata sentenza, il contratto contestuale (atto notarile) fu preceduto e seguito da corrispondenza scritta, dalla quale risultava chiaramente la coscienza e volontà degli enti venditori, conforme all'autorizzazione del Comitato di contrattare e di aver contrattato con una Opera pia, con l'Opera pia società di San Paolo, cioè, non con una società commerciale avente lo stesso nome.

Donde uno dei tanti errori logici, in cui è incorsa la sentenza, che ha posto a base del suo ragionamento la premessa, erronea, dell'assoluta irrilevanza delle trattative, perchè non risultanti da atto scritto, e l'errore di diritto per aver interpretato il contratto, prescindendo dagli atti, che lo avevano preceduto e seguito.

IMPOSTA DI REGISTRO - Appalto - Jus variandi del committente - Imposta di registro - Liquidazione - Criterio - Legge vigente al momento della registrazione del contratto. (Cassazione, Sezione I, Sentenza n. 857-61 - Pres.: Di Pilato; Est.: Iannuzzi; P. M.: Silocchi (conf.) Soc. Sogene c. Amministrazione delle Finanze dello Stato).

I contratti di appalto, nei quali è inserita la clausola che conferisce lo *jus variandi* al committente entro il limite del quinto del corrispettivo previsto, devono considerarsi stipulati a « prezzo presunto » secondo la legge di registro; ciò perchè la possibilità dell'aumento o della diminuzione della quantità dei lavori previsti nel progetto, da calcolarsi alle stesse condizioni del contratto importa necessariamente un'incertezza attuale del corrispettivo fissato il quale potrà essere determinato solo alla fine del rapporto e in relazione al costo delle maggiori opere o mediante la detrazione dell'importo dipendente dalla diminuzione di esse.

Conseguentemente la differenza di tributo da corrispondersi per il maggior costo dell'opera — la quale, secondo la espressione dell'art. 32 della legge sul registro, ha natura complementare e costituisce perciò integrazione di quella già pagata — non può essere calcolata se non in base alla legge vigente al momento della liquidazione provvisoria effettuata all'atto della registrazione del contratto; come l'eventuale restituzione del tributo percepito in più, in dipendenza di una diminuzione delle opere, non potrebbe essere calcolata se non in relazione a quanto si è pagato in virtù della legge allora vigente, senza che abbia incidenza, in entrambi i casi, una legge sopravvenuta che modifichi la tariffa.

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza.

Con il primo motivo la Società ricorrente denuncia la violazione e la falsa applicazione degli artt. 4 e 5 della legge 4 aprile 1953, n. 261 e degli art. 32 R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269 e 52 della tariffa allegato A allo stesso regio decreto, in relazione agli artt. 344 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 e 11 R.D. 18 novembre 1923, n. 2440.

La ricorrente non contesta la qualificazione giuridica data dalla Corte di Appello al contratto 15 marzo 1952, che, cioè, esso ebbe per oggetto l'appalto di lavori da considerarsi a prezzo presunto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 32 della legge sul registro. Deduce, invece, che la Corte avrebbe errato nel ritenere che l'importo dei lavori inerenti al quinto d'obbligo, eseguiti successivamente e menzionati nella scrittura privata 13 ottobre 1953, costituissero un elemento del prezzo dell'opera prevista nel contratto 15 marzo 1952 e che fosse valutabile al fine della determinazione del prezzo definitivo e della liquidazione definitiva dell'imposta dovuta per la registrazione del contratto stesso.

Rileva che, a tale fine; deve essere calcolata soltanto l'eventuale differenza fra il prezzo dichiarato e quello definitivo, dipendente dalla discordanza fra il preventivo ed il consuntivo del costo della opera, ma sempre in relazione ai lavori inizialmente previsti, che è, estranea alla disciplina dell'art. 32 della legge sul registro l'ipotesi, verificatasi specie, in cui l'ente appaltante richieda la esecuzione di una maggiore quantità di opere rispetto a quelle inizialmente concordate, poichè ciò importa una modificazione dell'oggetto del contratto, e quindi l'instaurazione di un nuovo rapporto, autonomo e distinto da quello precedente e, come tale, soggetto alla disciplina fiscale vigente al momento della sua costituzione.

Ciò posto, conclude la Società ricorrente, la Corte di Appello ha errato nel ritenere che l'indicazione, nel contratto 13 ottobre 1953, dell'importo complessivo dell'opera già eseguita, compreso il costo dei lavori de « quinto d'obbligo », equivallesse a una denuncia del prezzo definitivo del primo contratto di appalto, ai sensi dell'art. 83 della citata legge sul registro, poichè — a parte l'anomalia di assoggettare un unico contratto a due regimi fiscali

diversi — l'indicazione del prezzo dei maggiori inerenti al « quinto d'obbligo » si riferiva ad un nuovo contratto, svincolato da quello precedente.

La censura non è fondata.

La facoltà dell'ente committente, di richiedere, nel corso di esecuzione dei lavori, un aumento o una diminuzione delle opere previste nel progetto, era operante nella specie in virtù del richiamo, contenuto nel primo contratto stipulato con la scrittura privata 15 marzo 1952, alle disposizioni del Capitolato Generale per gli appalti di dette opere dipendenti dal Ministero dei Lavori Pubblici. Ora il richiamo di tali disposizioni in un contratto di appalto stipulato fra enti o persone diversi dallo Stato importa, secondo la giurisprudenza di questa Suprema Corte, che esse assumono natura ed efficacia negoziale e, quindi, che divengano delle vere e proprie clausole contrattuali che disciplinano l'esecuzione del rapporto di appalto. Conseguentemente anche lo *ius variandi* attribuito all'ente appaltante dalle disposizioni del Capitolato generale (art. 19 del D. M. 28 maggio 1895 in relazione all'art. 344 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato F) richiamate per *relationem*, trova fondamento e giustificazione in una clausola negoziale, che attiene all'esecuzione del rapporto costituito con il contratto cui la clausola medesima accede.

Ciò importa che le variazioni al progetto richieste dal committente, appunto perchè attengono all'esercizio di un diritto attribuitogli da un patto del contratto in corso di esecuzione, non possono dar luogo all'instaurazione di un nuovo contratto autonomo e distinto, come sostiene la Società ricorrente, la quale ipotesi si dovrebbe altresì escludere sia per la mancanza di un nuovo accordo fra le parti, che non ha ragione di estrinsecarsi o di sovrapporsi ad una convenzione pattizia già valida ed operante, sia per la mancanza di un oggetto diverso, poichè le variazioni richieste incidono sulla quantità dei lavori previsti nel progetto e non importano una modificazione sostanziale della opera commessa al committente.

Pertanto, in applicazione del principio generale secondo cui il regime tributario di un atto si deve stabilire in relazione alle disposizioni vigenti al momento della registrazione, la tassa proporzionale applicabile al maggior valore assunto del contratto di appalto in dipendenza dell'esecuzione di lavori complementari costituenti il « quinto di obbligo » si deve determinare con riguardo alla legge vigente al momento della registrazione del contratto cui inerisce la clausola importante la facoltà del committente di richiederli e non in base ad una legge sopravvenuta nel corso delle esecuzioni dei lavori stessi o al tempo della contabilizzazione.

Invero la situazione in esame rientra nella previsione dell'art. 32, comma 2°, della legge sul registro, il quale dispone che nei contratti di appalto a prezzo presunto la tassa è provvisoriamente riscossa sul valore dichiarato dalle parti e si farà luogo alla riscossione della differenza non corrisposta ovvero alla restituzione del tributo percepito in più in base alla denuncia dell'ammontare

definitivo del prezzo, cui sono tenute le parti a norma del successivo art. 83.

Non pare dubbio, infatti, che i contratti di appalto, nei quali è inserita la clausola che conferisce lo *ius variandi* al committente entro il limite del quinto del corrispettivo previsto, devono considerarsi stipulati a « prezzo presunto » secondo la legge sul registro; ciò perchè la possibilità dell'aumento o della diminuzione della quantità dei lavori previsti nel progetto, da calcolarsi alle stesse condizioni del contratto, importa necessariamente una incertezza attuale del corrispettivo fissato, il quale potrà essere determinato solo alla fine del rapporto ed in relazione al costo delle maggiori opere e mediante la detrazione dell'importo dipendente dalla diminuzione di esse. Conseguentemente la differenza di tributo da corrispondersi per il maggior costo dell'opera la quale, secondo l'espressione del citato art. 32, ha natura di tassa complementare e costituisce perciò integrazione di quella già pagata non può essere calcolata se non in base alla legge vigente al momento della liquidazione provvisoria effettuata all'atto della registrazione del contratto, come l'eventuale restituzione del tributo percepito in più, in dipendenza di una diminuzione delle opere, non potrebbe essere calcolata se non in relazione a quanto si è pagato in virtù della legge allora vigente, senza che abbia incidenza, in entrambi i casi, una legge sopravvenuta che modifichi la tariffa.

Con il secondo motivo la Società ricorrente, denunciando la violazione e la falsa applicazione dell'art. 5 comma 3° della legge 4 aprile 1953, n. 261 e dell'art. 152 della legge sul registro in relazione all'art. 1353 C.c. deduce che avrebbe errato la Corte del merito nel ritenere che la facoltà dell'ente appaltante, di chiedere un aumento o una diminuzione delle opere fino alla concorrenza del « quinto di obbligo », costituisca una particolare applicazione dello *ius variandi* connaturale al contratto di appalto e non equivalga, invece, secondo la tesi della ricorrente, a sottoporre un patto contrattuale a condizione sospensiva.

Neanche tale censura è fondata.

Invero il citato art. 152 riguarda l'ipotesi in cui l'acquisto e il trasferimento a qualunque titolo di cose o di diritti dipenda dal verificarsi di una condizione sospensiva e dispone che in tal caso, si applica la legge tributaria vigente al momento del verificarsi della condizione sospensiva, non si attuano l'acquisto o il trasferimento, che costituiscono il fatto generatore dell'obbligazione tributaria, la quale sorge, pertanto, solo nel momento in cui la condizione stessa si avvera.

Ora tale disciplina non può applicarsi al contratto di appalto di cui è elemento naturale la clausola relativa al « quinto d'obbligo » poichè questa ipotesi trova la sua regolamentazione specifica nella citata disposizione dell'art. 32 della legge sul registro secondo cui, come innanzi si è detto, l'obbligazione tributaria inerente all'intero corrispettivo dell'appalto sorge al momento della registrazione del contratto ed importa l'assoggettamento alla legge allora vigente anche del maggiore

importo dei lavori dipendente dall'esercizio dello *ius variandi* dell'ente appaltante.

Pertanto il ricorso deve essere respinto, con la condanna della società ricorrente alle spese in ragione della soccombenza.

Sembra che il principio affermato nella sentenza debba valere in tutti i casi di appalto di opere pubbliche dato che l'art. 344 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato F prevede espressamente l'obbligo dell'appaltatore di ottemperare all'ordine dell'amministrazione appaltante di aumentare le opere da eseguire nei limiti del quinto del prezzo d'appalto.

IMPOSTA DI REGISTRO - Agevolazioni fiscali - Trasferimenti di case non di lusso - Riduzione a metà dell'imposta - Determinazione. (Cassazione, Sezione I, Sentenza n. 1646/61 - Pres.: Di Pilato; Est.: Arienzo; P. M.: Criscuoli (conf.) - Amministrazione delle Finanze c. Gandolfi).

La riduzione a metà dell'imposta di registro stabilita dall'art. 17 legge 2 luglio 1949, n. 408, per i trasferimenti delle case non di lusso, costruite ai sensi dell'art. 13, effettuati entro quattro anni dalla dichiarazione di abitabilità o dall'abitazione, opera sull'aliquota prevista per le corrispondenti categorie di immobili dall'art. 43 tabella allegato B del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269 e non sull'aliquota prevista dall'art. 1, tariffa allegato A stessa legge per i trasferimenti a titolo oneroso degli immobili in genere. Per conseguenza l'imposta di cui all'art. 1 tariffa allegato A risulta ridotta, per effetto dell'art. 17 della legge del 1949, a un quarto.

Si trascrive la motivazione in diritto della sentenza

Con l'unico motivo di ricorso, l'Amministrazione Finanziaria deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 17, 13-20 e 24 legge 2 luglio 1949, n. 408, dell'art. 1 tariffa allegato A R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269, dell'art. 43 allegato B stesso regio decreto e degli artt. 12, 14, 15 e segg. preleggi in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 C.p.c. e riproponendo la questione già sostenuta con esito negativo nelle precedenti fasi del giudizio, assume che la riduzione alla metà dell'imposta di registro per i trasferimenti delle case di abitazione non di lusso di nuova costruzione, disposta dall'art. 17 legge n. 408 del 1949, andrebbe calcolata in rapporto all'aliquota ordinaria, di cui all'art. 1 tariffa allegato A-L sul registro, e non già, come ritenuto dalla sentenza impugnata, in rapporto all'aliquota ridotta alla metà di quella ordinaria, prevista dall'art. 43 tabella allegato B della stessa legge.

A sostegno della sua tesi e per escludere il coordinamento tra l'art. 17 Legge n. 408 del 1949 e l'art. 43 tabella allegato B cit., la ricorrente premette che il sistema giuridico dell'imposta di registro sarebbe

costituito dalla legge e dalla tariffa mentre diversa, e solo di carattere derogativo dei principi ivi contenuti, sarebbe la funzione delle tabelle, la cui distinta letterale denominazione denuncerebbe la differente finalità. A questa premessa maggiore, la ricorrente aggiunge, in logica connessione, che le riduzioni di imposta della tabella allegato B sarebbero disposizioni di carattere eccezionale « sebbene permanenti » e non rappresenterebbero, come ritenuto in precedente pronuncia, da questa Corte (Cassazione, 27 marzo 1958, n. 1034), il normale ed ordinario regime tributario di alcune categorie di atti. In conseguenza, conclude l'Amministrazione Finanziaria, quando una disposizione di agevolazione tributaria, come quella dell'art. 17 Legge n. 408 del 1949, fa riferimento all'imposta di registro sarebbe richiamata, in mancanza di contrarie precisazioni, l'imposta di registro ordinaria (art. 1 tariffa) che dovrebbe costituire il parametro per la concessa riduzione.

L'errore della tesi della ricorrente si annida nelle premesse del sillogismo, cioè nell'assumere che il sistema tributario dell'imposta di registro sia costituito dalla legge e dalla tariffa e che la tabella Allegato B contenga disposizioni eccezionali e deriva da una concezione, inaccettabile e superata, che venne formulata in dottrina dopo la pubblicazione della vigente legge sul registro.

Invero, innovando il sistema della legge del 1897 la quale indicava nel suo corpo gli atti da registrarsi gratuitamente o con riduzione di imposta o a debito ovvero esenti, il legislatore del 1923 ha stralciato tali indicazioni dal testo vero e proprio della legge allegandole a questa in elenchi. (tabelle allegato B, C, D, ed E) che completano quello degli atti soggetti a registrazione (tariffa allegato A). Tale distinzione diede luogo a qualche dubbio interpretativo soprattutto in merito al contenuto della tabella allegato B relativa agli atti da registrarsi con riduzione di imposta o per i quali l'imposta ha una speciale struttura. Si sostenne, come assume oggi la ricorrente, che le voci incluse in detta tabella avessero natura sostanziale diversa da quelle indicate nella tariffa allegato A e, cioè, costituissero, non permanenti e normali regimi tributari di imposizione per le categorie di atti ivi contemplate, ma deroghe particolari di natura eccezionale, al sistema tributario. Se tale assunto fosse esatto conseguirebbe, in conformità del ricorso, l'inapplicabilità alle voci di cui alla tabella allegato B delle agevolazioni tributarie disposte da leggi speciali, ma la tesi è infondata.

Tutti gli allegati, infatti, alla legge sul registro, e, quindi, non solo la tariffa ma anche le tabelle, fanno parte integrante della stessa e concorrono a comporre l'intero sistema tributario, come appare evidente dall'esplicito richiamo di tutti gli allegati contenuto nell'art. 5 della legge. Il R.D. n. 3269 del 1923 contiene le disposizioni, generali e speciali con contenuto sostanziale e formale, sulla registrazione, sulle tasse di registro, sul pagamento e sulla riscossione, mentre gli allegati precisano i presupposti di fatto, le varie categorie di atti e le tasse

da applicarsi secondo la loro intrinseca natura e gli effetti.

Sicchè, sia per l'espresso richiamo dell'art. 5 sia per la propria funzione complementare, integratrice dei precetti normativi contenuti nel regio decreto, gli allegati fanno parte integrante della legge sul registro e costituiscono, in unità, il sistema tributario sulla registrazione degli atti.

Per quanto attiene in particolare alle voci della tabella *B*, in relazione a quelle, eventualmente più ampie, relative allo stesso genere di atti contenute nella tariffa allegato *A*, è da precisare che l'unità del sistema esclude che le voci della tariffa *A* si pongano in posizione primaria e di carattere generale rispetto a quelle della tabella allegato *B* e che queste possano qualificarsi eccezionali rispetto a quelle.

Le voci contenute nella tabella allegato *B* hanno la medesima natura ed efficacia di quelle della tariffa allegato *A* e rappresentano il normale regime tributario per le specifiche categorie di atti contemplate, regime indubbiamente di favore ma non eccezionale.

Orbene, consegue da quanto esposto l'infondatezza delle premesse della tesi della ricorrente e, quindi, l'inaccettabilità dell'affermato riferimento dell'agevolazione fiscale, disposta dall'art. 17 legge n. 408 del 1949, all'art. 1 della tariffa allegato *A*.

Le esposte considerazioni sull'unitarietà del sistema tributario — composto dalla legge e dagli allegati, tariffa e tabelle — e sulla identica posizione e funzione che hanno nel sistema le voci contenute nella tariffa e nelle tabelle valgono, altresì, a decidere il quesito se l'art. 17 legge n. 408 del 1949 debba riferirsi all'art. 43 della tabella allegato *B*, da questa Suprema Corte già affermativamente risolto in una precedente pronuncia (Cassazione, 27 marzo 1938, n. 1034) dalla quale non è consentito discostarsi.

Infatti, con riguardo ai trasferimenti immobiliari l'art. 1 della tariffa allegato *A* indica gli atti civili, i contratti e le tasse che colpiscono i trasferimenti a titolo oneroso in genere; l'art. 43 tabella allegato *B* considera la categoria di atti relativi alla compravendita di fabbricati nuovi o completamente riattati ad uso di abitazione e dispone che la tassa sia « ridotta a metà di quella ordinaria », purchè la vendita avvenga entro quattro anni dalla dichiarazione di abitabilità del fabbricato o dall'effettiva abitazione.

Dal coordinamento di queste due disposizioni, — che, come si è detto, hanno nel sistema identica posizione e analoga funzione di indicare i presupposti di fatto, le varie categorie di atti e le tasse da applicare secondo la loro natura ed effetti — consegue che esse prevedono due distinti aliquote dell'imposta, entrambe normali e generali, riferite a due differenziate categorie di atti di compravendite; *a*) quella relativa al trasferimento di immobili in genere, che sono colpiti dalla tassa intera; *b*) quella relativa al trasferimento di fabbricati ad uso di abitazione, nuovi o completamente riattati, avvenuto entro il suddetto quadriennio, cui si applica la tassa ridotta alla « metà di quella ordinaria »,

La riportata dizione letterale dell'art. 43 tabella allegato *B* non può indurre nell'errore di ritenere ordinaria l'aliquota dell'art. 1 tariffa allegato *A* e speciale quella della tabella allegato *B*, attesa la dimostrata parità di posizione dei due allegati nel sistema, la loro funzione e, con maggiore evidenza, la differenziata categoria di immobili considerati nell'art. 43. Per i fabbricati, nuovi o completamente riattati, trasferiti entro il quadriennio dalla dichiarazione di abitabilità o dall'effettiva abitazione è previsto, quindi per ovvi motivi di stimolo dell'attività produttiva di iniziativa privata, un regime tributario di favore, non in via contingente ed eccezionale ma in via normale e generale, entro precisi limiti legali, con l'imposizione di un'aliquota di tassazione pari alla metà di quella applicata per i trasferimenti degli altri immobili.

Orbene, precisato che la misura dell'imposta di registro per i trasferimenti immobiliari a titolo oneroso è determinata con riguardo a categorie di atti differenziate dall'oggetto, le eventuali, successive agevolazioni fiscali, disposte con norme eccezionali, vanno riferite alla tassazione prevista in via normale e ordinaria, per quella specifica categoria di atti ai quali l'agevolazione è diretta, e ciò anche se manchi un espresso, specifico riferimento alla corrispondente voce contenuta nella legge sul registro.

L'art. 17 legge 2 luglio 1949, n. 408, contenente disposizioni per l'incremento edilizio, in relazione all'art. 13 della stessa legge, accorda la riduzione a metà dell'imposta di registro ai trasferimenti di case di abitazione, che non abbiano caratteristiche di lusso, costruite entro un predeterminato periodo di tempo (art. 13), purchè avvengano entro quattro anni dalla dichiarazione di abitabilità o dalla effettiva abitazione: ciò nel dichiarato intento legislativo di orientare l'economia privata a concorrere efficacemente alla soluzione del problema della casa con un'intensa ripresa edilizia dopo l'inattività e le distruzioni del periodo bellico.

Or dunque, se per le case ad uso di abitazione nuove o completamente riattate, l'imposta di registro, normale e di carattere permanente, è quella di cui all'art. 43 della tabella allegato *B*, a questa, e non all'art. 1 tariffa allegato *A*, inequivocamente si riferisce la agevolazione di cui all'articolo 17 senza necessità di ulteriori e più specifiche precisazioni. Consegue, quindi, con tutta evidenza, da quanto esposto sul sistema tributario della registrazione degli atti, che l'agevolazione fiscale, prevista dall'art. 17 cit. con la riduzione a metà dell'imposta di registro, per favorire l'incremento edilizio nazionale in un periodo di particolare congiuntura e di crisi degli alloggi, deve necessariamente commisurarsi a quella contenuta nell'art. 43 tabella all. *B* (metà di quella dell'art. 1 tariffa allegato *A*) con la conseguenza che l'imposta di registro di cui all'art. 1 della tariffa risulta ridotta ad un quarto per effetto dell'art. 17 con riguardo ai detti fabbricati.

La chiare conclusioni della presente indagine dispensano dall'esame dei precedenti legislativi e della formulazione letterale dell'art. 17 per la

ricerca di ulteriori, indiretti elementi confermativi; tanto più che i primi confermano tuttavia, in particolari casi la tesi assunta (art. 42 Testo unico 1919 e 166 Testo unico n. 1165 del 1958 sulla edilizia popolare ed economica che riducevano ad un quarto l'ordinaria tassa di registro) e che il testo letterale dell'art. 17 ha, con risultato di maggiore chiarezza, evitato di ripetere il termine « ordinaria » disponendo, per i nuovi fabbricati, la riduzione a metà dell'imposta di registro, che altra non poteva essere che quella prevista per le case di nuova costruzione.

Non può, in ultimo, omettersi, a conferma della accolta tesi, di rilevare brevemente l'infondatezza della censura mossa dalla ricorrente all'argomentazione della precedente sentenza di questa Corte, riportata nella sentenza impugnata, con la quale si precisava che l'art. 17 cit. se posto in relazione all'art. 1 tariffa allegato A come sostiene la ricorrente, non avrebbe elargito alcun beneficio, per essere già prevista nell'art. 43 tabella allegato B la riduzione a metà dell'imposta, restando così frustrato il proposito legislativo e senza scopo pratico la norma.

Sostiene la ricorrente che le disposizioni agevolatrici relative alle imposizioni tributarie, previste dalla legge 1949, n. 408, sono varie e concernano tributi diretti e indiretti, sicchè le agevolazioni sussisterebbero sempre, anche se, nei confronti di una di esse, la riduzione dell'imposta accordata, in sé considerata, non apporti un beneficio maggiore di quello già previsto da altra norma tributaria.

È evidente il vizio logico di questa proposizione che supera senza dar una convincente spiegazione del lamentato inconveniente pratico, senza dire, inoltre, che l'argomento ha per errato presupposto il collegamento tra l'art. 17 cit. e l'art. 1 tariffa allegato A. L'art. 17 cit. invero, tra le altre agevolazioni fiscali, pone anche quella della riduzione a metà dell'imposta di registro per cui questo beneficio deve avere una concreta attuazione; nè può sostenersi, senza negare la concessione del beneficio, che, godendo il cittadino di altre agevolazioni previste dalla stessa legge, non abbia rilevanza il mancato risultato pratico dell'agevolazione relativa all'imposta di registro. La tesi della ricorrente, infine, condurrebbe all'assurdo risultato che le case di lusso, escluse dalla previsione della legge del 1949, rientrando, come nuove costruzioni trasferite nei quattro anni, nella previsione dell'art. 43 tabella allegato A, avrebbero lo stesso trattamento fiscale, ai fini del trasferimento, di quelle non di lusso alle quali la legge, con tutta evidenza, ha voluto riservare le agevolazioni fiscali per stimolarne l'incremento edilizio.

In conseguenza, poichè l'art. 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408 sull'incremento delle costruzioni edilizie deve ricollegarsi all'art. 43 della tabella allegato B per cui l'aliquota dell'art. 1 tariffa allegato A risulta ridotta ad un quarto, deve confermarsi la decisione della sentenza impugnata, il cui dispositivo è conforme al diritto, rettificandone, nei limiti dei poteri di questa Corte regolatrice (art. 384 C.p.c.) la motivazione.

Al rigetto del ricorso consegue la condanna del ricorrente al pagamento delle spese di giudizio e degli onorari liquidati nel dispositivo.

La questione è stata nuovamente portata all'esame delle Sezioni Unite della Corte Suprema, della cui pronunzia daremo a suo tempo notizia.

IMPOSTE E TASSE - Atto di autorizzazione al CONI per l'esercizio di concorsi pronostici - Autorizzazione condizionata a prestazione pecuniaria - Carattere di tassa della imposizione - Concetto di tasse - Tassa di lotteria - Azione per la restituzione dell'indebito pagato - Legittimazione del Ministro delle Finanze e non del Ministero dell'Interno che aveva concesso l'autorizzazione.

CONCESSIONI - AUTORIZZAZIONI - Autorizzazione amministrativa - Discrezionalità della P.A. - Limiti - Illegittimità di autorizzazione condizionata al pagamento di un tributo non previsto dalla legge - Autorizzazione concessa al CONI per l'esercizio di concorsi pronostici condizionata ad una prestazione pecuniaria - Illegittimità dell'atto per la parte contenente l'imposizione del pagamento della somma - Diritto alla ripetizione della somma pagata.

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Atto amministrativo - Non sono ammessi atti amministrativi atipici - Inserimento in un atto di autorizzazione di un contratto di diritto privato importante un corrispettivo dell'autorizzazione - Inammissibilità. (Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza n. 1285/61 - Pres: Verzi; Est.: Stella Richter; P. M.: Colli (diff.) - Amministrazione delle Finanze c. CONI).

1) La prestazione pecuniaria imposta, nel 1946, dal Ministero dell'Interno, con atto amministrativo di autorizzazione al CONI, all'organizzazione ed all'esercizio dei concorsi pronostici relativi alle competizioni sportive dal CONI stesso organizzate (prestazione alla quale era condizionata l'autorizzazione medesima), quando nessuna legge del tempo prevedeva una imposta o tassa o contributo del genere, ha natura intrinseca della tassa. Tale tributo sussiste, infatti, non solo quando lo Stato renda un servizio all'obbligato, ma anche quando, per la rimozione di un vincolo all'attività del singolo, imponga a questo una prestazione pecuniaria: e, difatti, il D.L. 14 aprile 1948, n. 496, successivamente intervenuto, ha configurato come tassa di lotteria la prestazione dovuta dal CONI

Legittimato passivo, di fronte all'azione di restituzione dell'indebito pagato dal CONI (svolta sulla base della dedotta illegittimità della detta imposizione del 1946), è, comunque, l'Amministrazione finanziaria (avendo il Ministero delle finanze il compito istituzionale di presiedere alla riscossione di tutte le entrate dello Stato) e non il Ministero dell'interno (che aveva imposto il pagamento della prestazione pecuniaria).

II) Il rilascio dell'autorizzazione amministrativa è rimesso al potere discrezionale della Pubblica Amministrazione, che deve valutarne l'op-

portunità in relazione all'interesse pubblico e tenuto conto delle qualità soggettive del richiedente. Ma, tale discrezionalità, se consente alla Amministrazione di subordinare l'autorizzazione a condizioni previste dalla legge ovvero di negarla del tutto, non le consente, invece, di condizionarla al pagamento di un tributo non previsto dalla legge (art. 23 della Costituzione). Pertanto, l'atto amministrativo di autorizzazione (concessa nel 1946 dal Ministero dell'interno) al CONI, all'organizzazione ed all'esercizio dei concorsi pronostici relativi alle competizioni sportive dal CONI stesso organizzate, autorizzazione condizionata ad una prestazione pecuniaria imposta al richiedente, è illegittimo per la parte nella quale ha imposto la detta prestazione, e, per tale parte, l'atto medesimo deve essere disapplicato. L'avvenuto pagamento della somma imposta è senza causa e dà diritto alla ripetizione, in base alla *condictio indebiti*.

III) Per principio di diritto pubblico non sono ammessi atti amministrativi atipici, atti cioè che non trovino corrispondenza in alcuna delle categorie previste dalla legge. E la legge non prevede in alcun modo l'inserimento, in un atto di autorizzazione, di un contratto di diritto privato che importi un'obbligazione in corrispettivo dell'autorizzazione medesima.

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza.

Deve preliminarmente disporsi la riunione del ricorso principale e di quello incidentale, che si riferiscono alla stessa sentenza o sono iscritti sotto distinti numeri di ruolo.

Deve esaminarsi poi il primo motivo del ricorso principale, che denuncia la violazione e la falsa applicazione degli articoli 163 e 164 C.p.c., I e seguenti del D.L. 5 settembre 1944, n. 202, in relazione all'art. 360, n. 3 e 5 C.p.c., per avere la Corte ritenuta la legittimazione processuale passiva dell'Amministrazione delle Finanze dello Stato. Sostiene questa Amministrazione di non essere legittimata, nè sotto l'aspetto soggettivo, nè sotto quello oggettivo, perchè, da un lato, essa rimase del tutto estranea alla percezione della percentuale del cinque per cento degli introiti del CONI, e, dall'altro, la detta percentuale non ha natura di tributo e neppure quella di entrata patrimoniale dello Stato.

La censura è infondata. È esatto che il pagamento della percentuale fu imposto non dal Ministero delle Finanze, ma da quello dell'Interno come condizione per il rilascio dell'autorizzazione amministrativa all'organizzazione e all'esercizio dei concorsi pronostici, ed è parimenti esatto che nessuna legge del tempo prevede un'imposta o tassa o contributo del genere. Ma ciò dimostra solo l'illegittimità dell'imposizione, non già l'estraneità ad essa dell'Amministrazione Finanziaria. La natura intrinseca della prestazione pecuniaria richiesta è quella della tassa. Tale tributo, infatti, sussiste non solo quando lo Stato renda un servizio all'ob-

bligato, ma anche quando, per la rimozione di un vincolo all'attività del singolo, imponga a questo una prestazione pecuniaria. Difatti il D.L. 14 aprile 1948, n. 496, successivamente intervenuto, ha configurato come tassa di lotteria (determinandone la misura nel 16 per cento degli introiti lordi) la prestazione dovuta dal CONI e dall'UNIRE.

È da osservare inoltre che il Ministero delle Finanze ha il compito istituzionale, oltre che di curare la conservazione e l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, di presiedere alla riscossione di tutte le entrate dello Stato, tanto patri-monialiali, quanto tributarie, come si evince dal R.D. 23 marzo 1933, n. 185, modificato dal D. L. 5 settembre 1944, n. 202. Perciò, qualunque fosse la natura della prestazione, la riscossione doveva essere compiuta dall'Amministrazione Finanziaria. E in effetti il pagamento fu effettuato, per il tramite della Società Italiana Autori ed Editori, a favore del Ministero delle Finanze, mediante il versamento in Tesoreria, dove la somma rimase a disposizione del detto Ministero. Ciò è tanto vero che — come i giudici del merito hanno accertato e come del resto è incontestato — soltanto in un secondo tempo e soltanto in parte, e su iniziativa dello stesso Ministero delle Finanze, la somma fu stanziata nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. Per di più il Dicastero delle Finanze operò una compensazione parziale tra la somma dovuta a titolo di tassa di lotteria, in virtù della nuova legge, e quella precedentemente versata, in forza dell'imposizione del Dicastero dell'Interno. Quest'ultima somma era di lire 783.885.790 e l'Amministrazione finanziaria per L. 421.146.937 la compensò con la nuova tassa; per L. 300.000.000 la fece stanziare nel bilancio dell'Interno e per L. 62.738.853 la trattenne senza altra giustificazione. Non è dubbio quindi che essa percepì la somma e ne dispose.

Il rigetto del primo motivo del ricorso principale importa l'assorbimento del ricorso incidentale condizionato, con il quale si è sostenuta la sussistenza della legittimazione passiva del Ministero dell'Interno, nell'ipotesi subordinata in cui fosse stata esclusa quella del Ministero delle Finanze.

Con il secondo motivo la ricorrente principale denuncia il difetto di giurisdizione per violazione dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E e falsa applicazione dell'art. 5 della stessa legge, nonchè la violazione dell'art. 26 del T. U. 26 aprile 1924, n. 1054, in relazione all'articolo 360, n. 3 e 5 C.p.c. Sostiene all'uopo che il CONI era titolare soltanto di un interesse legittimo ad ottenere la licenza per lo svolgimento dei concorsi pronostici, perchè l'atto amministrativo; estrinsecantesi in un'autorizzazione, presuppone necessariamente un'attività discrezionale della Pubblica Amministrazione. Quindi il Ministero dell'Interno poteva condizionare l'autorizzazione alla corresponsione della percentuale degli introiti, destinati ad elevate finalità sociali e legittimata dal D.L. 27 novembre 1947, n. 1310. Comunque se il provvedimento di autorizzazione fosse stato viziato da eccesso di potere, il CONI avrebbe

dovuto impugnarlo avanti al giudice amministrativo, anzichè darvi esecuzione, per poi ripetere il pagamento.

Anche questa doglianza è priva di fondamento. Non è dubbio che il CONI avesse solo un interesse legittimo e non un diritto soggettivo a conseguire l'autorizzazione, dato che il rilascio della richiesta autorizzazione era rimesso al potere discrezionale della Pubblica Amministrazione, che doveva valutarne l'opportunità in relazione all'interesse pubblico e tenuto conto delle qualità soggettive dell'istante. Ma tale discrezionalità, se consentiva all'Amministrazione di subordinare l'autorizzazione a condizioni previste dalla legge ovvero di negarla del tutto, non le consentiva di condizionarla al pagamento di un tributo non previsto dalla legge. È principio fondamentale del nostro ordinamento, consacrato dall'art. 23 della Costituzione della Repubblica, che «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge». Quindi l'atto amministrativo di autorizzazione è illegittimo per la parte nella quale impone la prestazione in oggetto e deve, per tale parte, essere disapplicato. E non è dubbio che il giudice ordinario abbia il potere di dichiarare l'illegittimità degli atti amministrativi, ai fini appunto di disporre la disapplicazione. Quindi, dato che il pagamento della somma è stato effettuato, esso è senza causa e dà diritto alla ripetizione, in base alla *condictio indebiti*.

Non vale invocare in contrario il D.L. 27 novembre 1947, n. 1310: si tratta del provvedimento di assegnazione di 300 milioni al capitolo 35 del bilancio del Ministero dell'Interno, vale a dire della destinazione data a parte della somma, che era stata riscossa dal Ministero delle Finanze, mediante la postazione in bilancio tra le spese. È evidente che il provvedimento attiene esclusivamente all'erogazione di somme già riscosse dallo Stato e non può quindi influire sulla legittimità della percezione delle somme medesime, che trova il suo titolo (illegittimo) nell'atto di autorizzazione del Ministero dell'Interno.

Infondata è pure la censura mossa alla sentenza impugnata con il terzo motivo di ricorso, che lamenta la violazione e la falsa applicazione degli artt. 769 e segg., 800 e segg. e 793 del Codice civile, in relazione all'art. 360, n. 3 C.p.c., per non avere la Corte riconosciuto la sussistenza di un atto di liberalità da parte del CONI, atto di liberalità valido per la forma e per la sostanza.

La tesi della donazione non è stata mai prospettata nel giudizio di merito e quindi non poteva essere accolta dalla Corte. D'altro canto essa è resistita dagli accertamenti da questa compiuti, secondo i quali il pagamento della somma fu imposto al CONI per il conseguimento dell'autorizzazione, e non fu affatto eseguito per spirito di liberalità.

Con il quarto motivo si ripropone la tesi della convenzione intervenuta tra il CONI e l'Amministrazione e del conseguente obbligo contrattuale assunto dal primo, e si censura la Corte per non aver aderito alla tesi medesima, violando così

gli articoli 1354, 1362 e segg. Codice civile e 88 del Testo unico 18 giugno 1931, n. 778. Questo assunto s'infrange, da un lato, contro un apprezzamento di merito della Corte, che ha escluso il carattere volontario dell'obbligo, riconducendolo ad una imposizione fatta dall'Amministrazione come *condictio sine qua non* per il rilascio dell'autorizzazione; dall'altro lato, contrasta con il principio di diritto pubblico, che non ammette atti amministrativi atipici, e cioè che non trovino corrispondenza in nessuna delle categorie previste dalla legge. E la legge non prevede in alcun modo l'inserimento in un atto di autorizzazione di un contratto di diritto privato, che importi un'obbligazione in corrispettivo dell'autorizzazione medesima.

Da ultimo la tesi riproposta con il quinto motivo di ricorso, quella cioè dell'esecuzione data dal CONI ad un'obbligazione naturale, rettificata è stata disattesa dalla Corte del merito, non sussistendo il dovere morale o sociale per un ente, avente la finalità di potenziare le attività sportive, di provvedere alla pubblica beneficenza, e non ricorrendo neppure la spontaneità della prestazione, cui si riferisce l'art. 2034 per escludere la ripetizione.

Pertanto il ricorso principale, rivelatosi sotto ogni aspetto infondato, deve essere respinto. È conseguenziale la pronuncia di condanna della ricorrente alle spese, in base al principio della soccombenza.

Il ricorrente in via incidentale ha diritto alla restituzione del deposito.

Ci sembra che la Corte Suprema non si sia dato carico di esaminare la questione se apposta ad una autorizzazione discrezionale una condizione illegittima questa non determini la totale illegittimità dell'atto amministrativo autorizzativo.

Su questo problema V. SANDULLI; Manuale di Diritto Amministrativo. Ed. Jovene, 1957, n. 137; nel senso della invalidità totale; LANDI E POTENZA; Manuale di Diritto Amministrativo. Ed. Giuffrè, 1960, pag. 267, nel senso che l'errore che influisce sulla determinazione discrezionale della volontà dà luogo ad un vizio di eccesso di potere, sia che si tratti di errore di fatto sia che si tratti di errore di diritto.

IMPOSTE E TASSE - Rimborso di somme indebitamente corrisposte a titolo di diritti doganali - Mancanza dell'obbligazione tributaria - Artt. 27 e 29 legge 25 settembre 1940, n. 1424 - Termine prescrizione di cinque anni - Inapplicabilità.

IMPOSTE E TASSE - Rimborso di somme indebitamente corrisposte a titolo di diritti doganali - Mancanza di obbligazione tributaria - Azione di ripetizione - Art. 2033 C. c. - Applicabilità. (Cassazione, Sezione I, Sentenza n. 1802/61 - Pres.: Di Pilato; Est.: Albanese; P. M.: Cutrupia (conf.) - Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Soc. Lanerossi).

I) L'azione del contribuente, diretta a conseguire il rimborso di somme indebitamente riscosse dall'Amministrazione finanziaria a titolo di diritti

doganali (fra i quali va compreso il diritto di licenza per importazione di merci in Italia) non va ricondotta nella disciplina degli artt. 27 e 29 della legge 25 settembre 1940, n. 1424, i quali pretendono il termine prescrizione di cinque anni per l'azione di rimborso, quando tale azione sia fondata sull'assoluta inapplicabilità del tributo richiesto per cui ricorra l'ipotesi di un pagamento eseguito senza causa.

Gli artt. 27 e 29 della legge 25 settembre 1940, n. 1424, i quali trovano applicazione nei soli casi di errori di calcolo o di tassazione, non hanno alcuna attinenza con l'ipotesi del rimborso di somme che la dogana abbia riscosso sebbene non sussistesse l'obbligazione tributaria.

II) Non si può negare al contribuente l'azione di ripetizione quando questo, anzichè provocare con la sua inerzia l'emissione dell'ingiunzione, soddisfi senza indugio, sulla base della bolletta doganale, il debito d'imposta che l'Amministrazione pone a suo carico. La legge stabilisce un termine perentorio di quindici giorni per proporre opposizione contro la pretesa della dogana che si sia estrinsecata nell'atto d'ingiunzione. Peraltro, il pagamento immediato dell'imposta, prima ancora di una formale intimazione, non può risolversi per il contribuente nella preclusione di ogni possibilità di difesa quando risulti l'inesistenza dell'obbligazione tributaria, in quanto non può derivare alcun pregiudizio a coloro che sollecitamente corrispondono alla richiesta di versare i diritti doganali. Una deroga alla norma dell'art. 2033 C. c. non è contemplata dall'ordinamento speciale, mancando una disposizione in tal senso nella legge 25 settembre 1940, n. 1424, nella quale sono disciplinate, in modo autonomo, soltanto le domande di rimborso per i casi di errori di calcolo nella liquidazione del tributo.

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza.

Deve precedere, nell'ordine logico, l'esame del secondo motivo di ricorso, con il quale, traendo argomento dalle disposizioni della legge 25 settembre 1940, n. 1424, e richiamando principi di ordine generale attinenti al sistema legislativo in materia fiscale, si deduce che l'azione del contribuente, diretta a conseguire il rimborso di somme indebitamente riscosse dalla Finanza a titolo di diritti doganali (fra i quali va compreso il diritto di licenza per importazione di merci in Italia) dovrebbe essere sempre ricondotta nella disciplina degli artt. 27 e 29 della legge anzidetta, anche quando, cioè, tale azione sia fondata — come nella specie — sulla assoluta inapplicabilità del tributo richiesto per cui ricorra l'ipotesi di un pagamento eseguito senza causa. Invero il primo motivo del ricorso, presupponendo che sia invece risolta in senso negativo la questione ora accennata, prospetta l'ulteriore tesi secondo la quale, nel caso che l'obbligazione tributaria non sussista, il contribuente non avrebbe alcuna azione per ripetere quanto

pagato e non dovuto (salva l'opposizione ai termini dell'art. 24 della legge doganale quando sia stata notificata ingiunzione di pagamento).

Sostiene dunque in primo luogo l'Amministrazione delle Finanze, col secondo motivo, che la disposizione dell'art. 29 della legge doganale comprenderebbe nella sua previsione qualunque ipotesi di domanda di rimborso di diritti doganali, con la conseguenza che per tutte indistintamente le domande del genere opererebbe la prescrizione quinquennale stabilita dallo stesso articolo.

Ma quest'assunto urta palesemente contro la chiara ed univoca espressione della norma di cui trattasi, che regola soltanto il rimborso delle somme «pagate in più del dovuto per errori di calcolo nella liquidazione o per l'applicazione di un diritto diverso da quello fissato in tariffa per la merce descritta nel risultato di visita». Esattamente è stato osservato dai giudici di merito che qui è esplicito ed esclusivo il riferimento ai casi nei quali, sussistendo l'obbligo di corrispondere il tributo, questo ultimo è stato però determinato e riscosso in misura non aderente ai criteri di liquidazione fissati dalla tariffa, in conseguenza di errori concernenti il computo aritmetico della somma dovuta ovvero la qualificazione della merce importata. E non meno esattamente è stata quindi rilevata l'impossibilità di superare, nell'interpretazione della norma, i limiti che risultano dalla sua rigorosa formulazione.

Aggiunge però la ricorrente Amministrazione, che, comunque, anche a prescindere dall'ambito di applicazione dell'art. 29, le azioni di rimborso fondate sull'assoluta inesistenza dell'obbligazione tributaria dovrebbero ritenersi egualmente assoggettate alla prescrizione di cinque anni sulla base di altre considerazioni; in quanto cioè, essendo previsto nell'art. 27 della legge doganale che il diritto dello Stato al recupero dei tributi per qualsiasi causa non riscossi si prescrive in cinque anni, non potrebbe non estendersi tale disciplina anche alle azioni proposte dal contribuente, conformemente al principio desumibile da numerose leggi tributarie, le quali prevedono termini identici di prescrizione così per l'Amministrazione come per il contribuente.

Neppure questa tesi può trovare accoglimento. Il fatto che l'art. 27 della legge abbia usato, relativamente alle azioni di recupero dell'Amministrazione finanziaria, una dizione manifestamente diversa e più ampia, rispetto a quella dell'art. 29, è piuttosto un argomento ulteriore per ritenere che siasi voluto distinguere e precisare il contenuto proprio di ciascuna delle due disposizioni, limitando, per le azioni proposte dal contribuente, il termine quinquennale di prescrizione ai soli casi di errori di calcolo o di tassazione previsti dall'art. 29. E per analoga ragione non può valere il richiamo ad altre e ben distinte leggi tributarie, nelle quali la materia sia stata espressamente e diversamente regolata.

L'esame del secondo motivo di ricorso porta dunque a concludere che gli artt. 27 e 29 della legge 25 settembre 1940, n. 1424, contrariamente

a quanto ha dedotto l'Amministrazione delle Finanze, non hanno alcuna attinenza con l'ipotesi del rimborso di somme che la dogana abbia riscosso sebbene non sussistesse l'obbligazione tributaria.

Viene ora in considerazione il primo motivo, con cui si denuncia l'errore nel quale sarebbe incorsa la Corte di Appello per avere affermato, in riferimento all'ipotesi suddetta di pagamento senza causa, che il diritto del contribuente alla ripetizione dell'indebito discende dalla norma generale dell'art. 2033 del Codice civile, e si prescrive quindi nel termine ordinario di dieci anni. La ricorrente sostiene — come già innanzi è stato accennato — che, una volta esclusa la possibilità di applicare al rapporto controverso la disciplina posta dagli artt. 27 e 29, la domanda di restituzione ex art. 2033 avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile, poichè, secondo il sistema della legge doganale, se si prescinde dall'azione esperibile a norma del citato art. 29, la difesa dei diritti del contribuente sarebbe affidata unicamente alla facoltà di proporre opposizione contro l'ingiunzione di pagamento nel termine di quindici giorni fissato dall'art. 24. Cosicchè il versamento immediato, senza attesa d'ingiunzione, delle somme pretese dalla dogana, significherebbe riconoscimento, da parte del contribuente, della legittimità dell'imposizione, sulla quale, pertanto, nessuna contestazione potrebbe essere più sollevata.

È da rilevare che a nulla giova, per la soluzione del problema, la menzione che è stata fatta dalla ricorrente di una pronuncia di questo Supremo Collegio (del 26 novembre 1927) con cui si è affermato a proposito dei diritti di confine, non esservi adito normalmente ad alcuna contestazione dopo che dazi sono stati pagati (fatta eccezione per le domande di rimborso relative a differenze provenienti da errori di calcolo o di tassazione). A parte che in quella pronuncia si è dato risalto, fra l'altro, ai caratteri propri dei diritti di confine, tra i quali non può comprendersi il diritto di licenza (che viene in discussione nella presente causa), sta di fatto, comunque, che la decisione stessa riguardava un caso di azione di ripetizione d'indebito proposta dopo che il titolo, costituito dall'ingiunzione, era divenuto definitivo per difetto di opposizione; laddove, nella specie, il versamento è stato effettuato senza che fosse stata emessa l'ingiunzione fiscale.

Ora, da nessuna ragione giuridica si può essere indotti a negare l'azione di ripetizione quando il contribuente, anzichè provocare con la sua inerzia l'emissione dell'ingiunzione, soddisfa senza indugio, sulla base della bolletta doganale, il debito di imposta che l'Amministrazione pone a suo carico. È vero che la legge stabilisce un termine perentorio di quindici giorni per proporre opposizione contro la pretesa della dogana che si sia estrinsecata nell'atto di ingiunzione. Ma da ciò non discende che il pagamento immediato dell'imposta, prima ancora di una formale intimazione, debba risolversi per il contribuente nella preclusione di ogni possibilità di difesa pur quando risulti che l'obbligazione tributaria non sussisteva. L'affermazione del

principio contrario, che si concreterebbe in un pregiudizio ingiustificato nei confronti di coloro che più sollecitamente corrispondono alla richiesta di versare i diritti doganali, comporterebbe una deroga alla norma generale dell'art. 2033 Codice civile, mentre tale deroga non è affatto contemplata dall'ordinamento speciale, mancando una disposizione in questo senso nella legge 25 settembre 1940, n. 1424, dove invece sono disciplinate in modo autonomo, con l'art. 29 soltanto le domande di rimborso per i casi di errori materiali di cui si è parlato.

Anche il primo motivo deve essere quindi disatteso. Il ricorso, di conseguenza, va rigettato.

Le spese seguono la soccombenza.

Questa sentenza conferma l'orientamento della Corte Suprema di considerare soggette al termine di prescrizione ordinaria le azioni per il rimborso di tributi indebitamente pagati, salvo che non vi siano norme in contrario da considerarsi eccezionali e quindi insuscettibili di interpretazione analogica.

Si veda in proposito la sentenza n. 2459 del 7 novembre 1957 in tema di interpretazione dell'art. 47 della legge sull'I.G.E. (con nota di richiami in Giustizia Civile, 1958, I, 1951).

Di fronte a questo preciso indirizzo della giurisprudenza appare chiaro che ove si intenda, come sembra opportuno, stabilire un termine speciale di prescrizione per il rimborso di tributi indebitamente pagati (in simmetria con il termine speciale stabilito a favore dei contribuenti per il recupero dei tributi non corrisposti) occorrerà emanare un apposito provvedimento legislativo; ciò che, per quanto ci risulta, in materia di I.G.E. era già stato proposto dal competente Ministro per le Finanze.

LOTTO E LOTTERIE - Artt. 21 e 22 della legge sul lotto - Invalidità delle giocate se non è effettuato il deposito delle matrici - Rilevanza del fatto obiettivo dello effettivo deposito.

LOTTO E LOTTERIE - Art. 22 legge sul lotto - Nullità della giocata per mancato deposito delle matrici - Responsabilità dell'Amministrazione delle Finanze - Insussistenza. (Cassazione, Sezione I, Sentenza n. 328/61 - Pres.: Lorizio - Est.: Perrone Capano - P. M.: Pedace (conf.) - Jonna c. Ministero delle Finanze).

I) Gli artt. 21 e 22 della legge sul lotto (R.D.L. 19 ottobre 1938, n. 1933 convertito nella legge 5 giugno 1939, n. 973) nel prescrivere che le giocate non sono valide se le relative matrici non vengono depositate nell'archivio prima dell'estrazione, si riferisce al materiale ed effettivo deposito delle matrici in un luogo di sicura custodia, qual'è l'archivio segreto, onde a tale fatto obiettivo, più che alle risultanze degli atti compilati dal personale del lotto nelle varie fasi che precedono l'estrazione, debbesi attribuire decisiva rilevanza.

II) L'art. 22, primo comma, della legge sul lotto pubblico (R.D.L. 19 ottobre 1938, n. 1933, convertita nella legge 5 giugno 1939, n. 973), col disporre che, in caso di nullità della giocata per mancato deposito della relativa matrice il giocatore ha diritto al rimborso della somma giocata, esclude che l'Amministrazione delle Finanze possa essere tenuta a rispondere, a titolo di risarcimento di danni, della vincita non realizzata, quali che siano le ragioni del mancato deposito della matrice, dipenda esso da caso fortuito o da forza maggiore, ovvero da fatti imputabili al personale del lotto.

Si trascrive la motivazione in diritto della sentenza.

È opportuno premettere che l'art. 21 della legge sul lotto pubblico, di cui al R.D.L. 19 ottobre 1938, n. 1933, convertito nella legge 5 giugno 1939, n. 973 dispone che le giocate sono valide e produttive di effetti « quando, ricevute nelle forme e condizioni prescritte, le relative matrici siano state depositate nell'archivio prima dell'estrazione ».

L'art. 22 della stessa legge specifica che « qualora per qualsiasi causa le matrici non vengano depositate nell'archivio prima dell'estrazione, le giocate relative si ritengono nulle e come non avvenute, e il giocatore ha diritto al rimborso della somma giocata, dietro consegna delle bollette ».

Nel caso in esame, i giudici di merito hanno ritenuto che le matrici delle quattro bollette che si assumevano vincenti (matrici trasmesse tempestivamente dalla ricevitoria all'Intendenza di Finanza) non erano state depositate nell'archivio segreto, nel quale non furono rinvenute, e che pertanto le relative giocate erano da ritenersi nulle e prive di effetti, a norma degli artt. 21 e 22 della legge sul lotto, con la conseguenza che non era configurabile una vincita e non poteva, perciò, essere accolta la domanda principale proposta da Jonna e Gisotti.

Costoro sostenevano, invece, che le matrici erano state regolarmente introdotte nell'archivio segreto, di modo che lo smarrimento del relativo registro (ammesso che si fosse verificato uno smarrimento) doveva ritenersi avvenuto dopo che il contratto di giuoco si era perfezionato mediante una giocata valida e produttiva di effetti, dalla quale sorgeva il diritto di essi Jonna e Gisotti a conseguire la vincita di lire 23.612.500.

Ora, col primo motivo di ricorso, nel dolersi che il loro assunto sia stato disatteso in linea di fatto, i ricorrenti addebitano alla Corte di merito i seguenti errori:

a) l'aver trascurato di esaminare, alla stregua delle norme sul lotto e sulla base delle risultanze processuali, come debbano svolgersi, nella astratta previsione della legge, le operazioni antecedenti al deposito delle matrici nell'archivio segreto, nonché le operazioni relative al deposito stesso, e come tali operazioni siano state effettuate in concreto:

b) l'aver erroneamente interpretato l'art. 17 del regolamento sui servizi del lotto, approvato con R.D. 25 luglio 1940, n. 1077, affermando che

nell'archivio segreto debba aver luogo soltanto un controllo qualitativo e non anche numerico delle matrici depositate;

c) l'aver confuso fra registri (contenenti le matrici) e singole matrici, affermando che « nessun controllo ricognitivo delle singole matrici, deve fare la Commissione », in base all'art. 17 del regolamento;

d) l'aver omesso di tener conto che, in tanto la Commissione d'archivio accetta il giuoco contenuto in ogni singola matrice, in quanto accerti l'avvenuta introduzione nell'archivio segreto non solo della filza della ricevitoria presso cui fu effettuato il giuoco, ma anche del registro o bollettario del quale fa parte la matrice contenente il giuoco accettato;

e) l'aver omesso di considerare che, se non fosse stato effettuato il deposito del registro in questione, l'Intendente di finanza ne avrebbe dato avviso al pubblico, a norma dell'art. 22 della legge sul lotto;

f) l'aver omesso di tener conto che le matrici sono introdotte nell'archivio segreto soltanto dopo che viene assicurata la perfetta corrispondenza delle note ad esse relative « e che soltanto dopo un ulteriore riscontro numerico e qualitativo, effettuato dalla Commissione nell'interno dell'archivio segreto, il giuoco viene accettato mediante la forma del modello 31 e le matrici vengono collocate nell'apposito armadio »;

g) il non aver infine rilevato che « la mancanza di eccezioni e di diversa spiegazione da parte della Amministrazione delle finanze non poteva distruggere la prova documentale dell'avvenuto deposito, desumibile dal modello 31 « che fa prova dell'avvenuta introduzione delle matrici nell'archivio segreto ».

Nessuna di tali censure è fondata.

Il Tribunale, dopo aver rilevato che « dal verbale redatto dalla speciale Commissione risulta che le matrici corrispondenti alle giocate effettuate dagli attori non furono rinvenute nell'archivio al momento della sua apertura », ritenne che « la constatata integrità dei plichi e dei sigilli, la rigorosa e costante sorveglianza esercitata nei locali adibiti ad archivio segreto, le complesse formalità che dopo l'estrazione regolano l'apertura, la quale deve avvenire alla presenza della Commissione e sotto il controllo della polizia tributaria, rendono assolutamente insostenibile l'ipotesi adombrata dagli attori, secondo cui lo smarrimento delle predette matrici potrebbe essere avvenuto in un momento successivo al regolare deposito di esse nell'archivio ».

Quindi il Tribunale concluse che « il mancato rinvenimento di quelle matrici deve necessariamente ricollegarsi al fatto dell'omesso deposito delle stesse ».

La Corte di Appello confermò tale decisione, aggiungendo altre considerazioni a quelle già espresse dal Tribunale e riscontrate esatte.

Osservò anzitutto la Corte che la Commissione di archivio, composta dal Prefetto, dall'Intendente di finanza e dal Sindaco (ai sensi dell'art. 24 della legge sul lotto), non ha alcun potere discrezionale

circa il modo di custodire le matrici introdotte nell'archivio segreto, giacchè le modalità di custodia sono previste dettagliatamente dalle norme del regolamento, le quali, oltre a prescrivere che la porta di ingresso dell'archivio deve essere munita di tre serrature a congegni diversi, stabiliscono che gli armadi, nei quali vengono depositate le matrici, devono essere chiusi e che le relative chiavi debbono, a loro volta, essere conservate in apposito armadietto la cui chiave deve essere ritirata dall'Intendente di finanza.

Ciò rilevato, la Corte osservò che gli appellanti Jonna e Gisotti non rimproveravano alla Commissione d'archivio alcuna violazione delle predette norme, per cui era da escludere che fosse stato violato l'obbligo della custodia, anche perchè, come già aveva rilevato il Tribunale, era stata constatata la piena integrità di tutti i plichi e sigilli. Quindi la Corte concluse che lo smarrimento delle matrici in questione doveva ritenersi avvenuto prima che esse fossero depositate nell'archivio segreto, il che trovava conferma nel fatto che nell'archivio era stata regolarmente rinvenuta (senza alcuna manomissione) la filza della ricevitoria n. 298, cioè quel plico che, insieme agli altri bollettari della detta ricevitoria avrebbe dovuto contenere anche il registro n. 2 da lire 500, che non fu invece rinvenuto.

Come vedesi, lungi dall'identificare il mancato rinvenimento delle matrici col mancato deposito delle stesse nell'archivio segreto, e lungi dall'incorrere in una petizione di principio (a torto denunciata dai ricorrenti) i giudici di merito hanno posto a fondamento della loro decisione una serie di fatti, correttamente accertati e valutati, ed hanno fornito adeguata giustificazione del loro convincimento, secondo cui le matrici non vennero depositate in archivio, in quanto smarrite prima di esservi introdotte. E poichè trattasi di apprezzamenti di fatto, ampiamente e logicamente motivati, non vi è materia per un sindacato di legittimità circa il momento in cui avvenne lo smarrimento delle predette matrici.

Obbiettano i ricorrenti che nel caso in esame era dimostrato documentalmente, attraverso il conto dei bollettari e i prospetti dimostrativi delle riscossioni (modelli 14 e 16, compilati dalla ricevitrice Tilli Maria ai sensi dell'art. 13 del regolamento sui servizi del lotto), nonchè attraverso le note delle matrici (modello 31, redatto dagli impiegati dell'Intendenza di finanza, a norma dell'art. 17 dello stesso regolamento), che le matrici in questione vennero non solo trasmesse dalla ricevitoria all'Intendenza prima dell'estrazione del 7 giugno 1952 (il che è ormai pacifico), ma vennero, inoltre, depositate regolarmente in archivio, giacchè « il modello 31 fa prova dell'avvenuta introduzione dell'archivio segreto ».

Se quest'ultima affermazione fosse esatta, le censure formulate nel primo motivo di ricorso potrebbero assumere consistenza e rilievo, in quanto verrebbero ad essere suffragate da un argomento di carattere giuridico, incompatibile con gli apprezzamenti di fatto compiuti dai giudici di merito,

ma quell'affermazione non è fondata e non può essere condivisa.

Esattamente osservò il Tribunale che le annotazioni contenute nel modello 31 non costituiscono prova della effettiva introduzione delle matrici nell'archivio, giacchè il modello 31 viene compilato subito dopo la contazione ed il controllo numerico dei registri trasmessi da ciascuna ricevitoria (« accertamento del numero dell'ordine progressivo delle matrici di ciascuna ricevitoria » come specifica l'art. 17 del regolamento), ond'è che, a parte la eventualità di un errore di conteggio, sempre possibile nel corso delle operazioni di controllo, nulla esclude che una o più matrici possano andare smarrite a riscontro avvenuto, quando, cioè, i vari plichi vengono, a cura degli uscieri, sistemati e chiusi nelle apposite cassette (dopo la compilazione del modello 31) per essere poi trasferiti nei locali destinati alla loro custodia. Altrettanto esattamente il Tribunale aggiunse che gli artt. 21 e 22 della legge sul lotto, nel prescrivere che le giuocate non sono valide se le relative matrici non vengono depositate nell'archivio prima dell'estrazione, si riferiscono, evidentemente, al materiale ed effettivo deposito delle matrici in un luogo di sicura custodia, quale è l'archivio segreto, onde a tale fatto obbiettivo, più che alle risultanze degli atti compilati dal personale del lotto nelle varie fasi che precedono l'estrazione, devesi attribuire decisiva rilevanza.

Queste considerazioni, che la Corte di Appello confermò e fece proprie, rendono superfluo l'esame delle altre censure contenute nel primo mezzo di ricorso, che attengono alle modalità stabilite dalla legge per il giuoco del lotto, alle operazioni che la legge stessa prescrive e disciplina, nonchè ai controlli e ai riscontri, che, nella astratta previsione legislativa e nel prevalente interesse dello Stato, mirano a garantire il regolare svolgimento del giuoco.

Trattasi di censure che non hanno alcuna rilevanza, ai fini della domanda principale proposta dagli attori, giacchè da una parte esse presuppongono che il modello 31 faccia prova dell'avvenuta introduzione delle matrici nell'archivio segreto — il che come innanzi si è detto, non è esatto — e, dall'altra, esse perdono ogni rilievo di fronte al fatto, incensurabilmente accertato, che nel caso concreto le matrici non vennero depositate in archivio.

Quali che siano le modalità con cui si svolsero o avrebbero dovuto svolgersi le operazioni relative al deposito dei registri e bollettari, sta di fatto che le matrici in questione non vennero mai depositate nell'archivio segreto, e ciò basta, ai sensi dei predetti artt. 21 e 22 della legge sul lotto, per escludere che si sia verificata una vincita.

Il primo motivo di ricorso, pertanto, è infondato e deve essere rigettato.

Col secondo motivo si deduce che la Corte di appello avrebbe errato nel ritenere in via di principio che il contenuto delle matrici smarrite non può essere ricostruito a mezzo di equipollenti e che pertanto non può aversi vincita, ai sensi della

legge sul lotto e del relativo regolamento, allorché, pur essendo avvenuto il regolare deposito di tutti i registri e documenti, non sia tuttavia possibile effettuare un raffronto diretto fra le bollette che si assumono vincenti e le relative matrici, successivamente smarrite.

Ma queste considerazioni furono fatte dalla Corte di merito in via di mera ipotesi e *ad abundantiam*, e cioè per il caso, dalla stessa Corte escluso, che le matrici in questione fossero state regolarmente depositate in archivio. Ond'è che, rigettato il primo motivo di ricorso, che investe la ragione principale addotta dai giudici di merito per negare l'esistenza di una vincita (mancato deposito delle matrici nell'archivio segreto), è superfluo occuparsi delle ragioni sussidiarie, che, anche se erronee, sarebbero irrilevanti ai fini della decisione, con la conseguenza che le relative censure, quando anche fossero fondate, non potrebbero determinare l'annullamento dell'impugnata sentenza.

Altrettanto deve dirsi del terzo mezzo di ricorso, che investe la denunciata sentenza nella parte in cui ritiene che « ammesso e non concesso che le matrici si siano smarrite nell'archivio e che sussista colpa da parte dei componenti la Commissione, non per questo dovrebbe rispondere il Ministero delle Finanze ». Anche qui, come è evidente, trattasi di considerazioni ultronee, perchè fatte in via di mera ipotesi (ammesso e non concesso), ipotesi che contrasta con la reale situazione di fatto, validamente accertata e che deve ormai rimanere ferma.

Col quarto mezzo, infine, si denuncia un assoluto difetto di motivazione « sul punto decisivo della responsabilità della Pubblica Amministrazione, per il fatto dello smarrimento delle matrici dopo il riscontro e prima dell'introduzione nell'archivio segreto ». Questa censura concerne la domanda subordinata di condanna del Ministero delle Finanze al pagamento, a titolo di risarcimento di danni per responsabilità contrattuale, della predetta somma di lire 23.612.500, importo della mancata vincita.

Sostenevano gli attori che, ove si fosse esclusa l'esistenza di una vincita (per non essere state le matrici depositate nell'archivio segreto), l'Amministrazione delle Finanze era tenuta al risarcimento del danno causato dalla colpa dei suoi funzionari o impiegati, giacchè « le matrici scomparvero quando già erano state prese in carico dall'Ufficio Lotto (Intendenza di finanza) e regolarmente contate, riscontrate e riportate sul modello 31, valè a dire quando l'Amministrazione ne aveva già assunto la custodia e l'obbligo della conservazione ».

Tale assunto fu disatteso dal Tribunale in base alla considerazione che l'art. 22 della legge sul lotto, applicabile nella fattispecie, esonera la Pubblica Amministrazione da ogni responsabilità « qualora per qualsiasi causa le matrici non vengano depositate nell'archivio prima dell'estrazione ».

La Corte di Appello, a sua volta, investita anche essa della questione, ritenne che « deve confermarsi la decisione del Tribunale, che ha ritenuto non de-

positate nell'archivio le matrici in questione, ed ha per conseguenza affermata l'applicabilità dell'articolo 22 della legge sul lotto ».

Ora, su quest'ultimo punto, non può disconoscersi, che, in effetti, la Corte di Appello si limitò a richiamare puramente e semplicemente la motivazione della sentenza di primo grado, senza neppure riassumerla e senza affatto confutare gli argomenti addotti in contrario dagli appellanti Jona e Gisotti, i quali insistevano anche nella loro domanda subordinata di risarcimento del danno. Ma poichè trattasi di una questione di diritto, che non richiede alcuna indagine di fatto, essa può essere esaminata direttamente dalla Corte di Cassazione, la quale, come può correggere le motivazioni giuridicamente erronee, quando il dispositivo della sentenza sia conforme al diritto (art. 384 C.p.c.), così — ed a maggior ragione — può esporre le ragioni giuridiche che sorreggono la impugnata sentenza e la rendono insuscettibile di annullamento.

Esatta, infatti, è la decisione del Tribunale (e, di conseguenza, anche quella della Corte di Appello), giacchè non sembra che possano sorgere dubbi circa il significato e la portata dell'art. 22, primo comma, della legge sul lotto pubblico. Esso dispone che « qualora per qualsiasi causa le matrici non vengano depositate nell'archivio prima dell'estrazione, le giocate relative si ritengono nulle o come non avvenute ed il giocatore ha diritto al rimborso della somma giocata, dietro consegna delle bollette ».

La norma risulta chiara, sì da non consentire dubbi o perplessità. Quali che siano le ragioni per le quali le matrici non vengono depositate nell'archivio dipendano esse da caso fortuito o da forza maggiore, ovvero da fatti imputabili al personale del lotto, il contratto di giuoco non si perfeziona ed il giocatore non ha diritto che al rimborso della posta, essendo la giocata nulla ed improduttiva di effetti. Col disporre che, in caso di nullità della giocata per mancato deposito della relativa matrice, il giocatore ha diritto al rimborso della somma giocata, la legge esclude che l'Amministrazione delle finanze possa essere tenuta a rispondere, a titolo di risarcimento di danni, della vincita non realizzata. Ed è questo (esonero da responsabilità della Pubblica Amministrazione) il vero ed unico precetto contenuto nel primo comma dell'art. 22, che nel resto riproduce sostanzialmente il precedente art. 21, il quale dispone che « le giocate sono valide e produttive di effetti quando, ricevute nelle forme e condizioni prescritte, le relative matrici siano state depositate nell'archivio prima dell'estrazione ». Trattasi di un esonero di responsabilità (analogo a quello previsto in altri simili istituti) che trova fondamento e giustificazione in un triplice ordine di ragioni:

a) nella particolare struttura del giuoco, al quale partecipa un ingente numero di persone, il più delle volte con giocate di modesto importo, a cui corrispondono, in caso di vincita, somme di gran lunga superiori:

b) nelle finalità del lotto pubblico, che rappresenta un cespite di entrata ordinaria dello Stato, classificato dalla prevalente dottrina fra le imposte indirette sui consumi, al pari degli altri monopoli di carattere fiscale;

c) nella inderogabile esigenza che lo Stato sia tutelato e garantito contro gli abusi e le frodi, che più facilmente potrebbero verificarsi nei casi in cui le matrici non vengono regolarmente depositate nell'apposito archivio.

Sono queste le ragioni che, nel loro complesso, spiegano e giustificano l'esonero di responsabilità, stabilito dalla legge senza limitazioni o eccezioni, esonero che rientra fra le regole del giuoco e che non può non essere preventivamente accettato dai giocatori.

Del resto, non è questo l'unico caso di esonero da responsabilità, giacché la legge sul lotto ne prevede altri (art. 32), così come prevede e disciplina anche casi di limitazione di responsabilità (art. 33), che gli stessi ricorrenti non contestano, e non giova invocare l'art. 51 del regolamento, che sancisce la responsabilità personale e solidale dei componenti la Commissione di archivio, nonché del delegato al servizio di verifica e riscontro e del segretario della Commissione, giacché tale articolo non è applicabile nei casi in cui la legge stabilisce un esonero da responsabilità, quale quello contemplato nell'art. 22.

D'altra parte, se anche potesse configurarsi una responsabilità del Ministero delle finanze nel caso di mancato deposito delle matrici nell'archivio segreto, una siffatta responsabilità avrebbe natura extracontrattuale, dato che il contratto di giuoco non si perfeziona senza il regolare deposito delle matrici. Gli attuali ricorrenti, invece, proposero una azione di responsabilità contrattuale « per difetto di custodia », richiamando l'art. 1218 C.c. e dichiarando esplicitamente che essi non erano tenuti a dimostrare la colpa dell'amministrazione finanziaria, appunto perchè si faceva valere una responsabilità contrattuale e non extracontrattuale (« una volta dedotta l'inadempimento della mancata custodia, spettava all'Amministrazione convenuta provare che la mancanza della cosa custodita era dipesa da causa a lei non imputabile »). La responsabilità contrattuale, con le relative regole in ordine al regime della prova, presuppone e postula l'avvenuta conclusione di un contratto, mentre, nella specie, il contratto di giuoco non si perfezionò. Nè può ritenersi (contrariamente a quanto affermano i ricorrenti) che fra i giocatori e la Pubblica Amministrazione si costituisce, indipendentemente dalla conclusione del contratto di giuoco, un rapporto negoziale avente ad oggetto la custodia e la conservazione delle matrici da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Un siffatto rapporto non è configurato dalla legge sul lotto, nè da altre leggi riguardanti gli enti pubblici, ed è anzi da escludere, poichè altrimenti rimarrebbero privi di concreta utilità le disposizioni dei citati artt. 21 e 22.

Sotto ogni aspetto, dunque, la domanda subordinata proposta dagli attori era giuridicamente in

fondata, ond'è che esattamente la Corte di appello confermò anche su questo punto la decisione del Tribunale.

Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato, con le conseguenze di legge quanto al deposito per soccombenza e alle spese di questo grado.

PROCEDIMENTO CIVILE - Legittimatio ad causam - Difetto - Rilevabilità - Limiti. (Cassazione, Sezione I, sentenza n. 5/61 - Pres.: Lorzio; Est.: Pece; P. M.: Pedace (conf.) - Ministero Marina mercantile c. Lauro).

Il difetto di legittimazione processuale, interessando la legittimità del contraddittorio nonché la validità della sua costituzione, può essere eccepito in ogni grado e stadio del giudizio ed essere rilevato anche d'ufficio dal giudice, quando non si sia sul punto formato valido giudicato.

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza.

Con il primo mezzo, il ricorrente Ministero della Marina Mercantile denuncia che la Corte d'Appello non ha esaminata la eccezione che esso Ministero aveva avanzata circa la propria carenza di legittimazione passiva.

La censura deve essere disattesa.

Il concorso o meno della legittimazione passiva nel Ministero ricorrente aveva formato oggetto di espressa discussione tra le parti nonché di espresso esame da parte del Tribunale, il quale aveva riconosciuta la legittimazione passiva nel Ministero ed aveva rilevato che la requisizione in uso, non solo era stata ordinata dal Ministero di cui sopra, ma era stata disposta per conto di esso Ministero, che, a sua volta, aveva ammesso a beneficiare il Cip.

Avendo il Lauro proposto appello per il merito, il Ministero della Marina Mercantile, non solo si asteneva dal riproporre la eccezione di carenza di legittimazione passiva, ma riconobbe, necessariamente, se pure implicitamente, la predetta legittimazione, in quanto si limitò a chiedere il rigetto dell'appello del Lauro nel merito, facendo proprie le ragioni esposte al riguardo dalla sentenza del Tribunale.

Attesa la suesposta situazione processuale, ne consegue che sul punto della pronuncia del Tribunale, relativo alla affermata legittimazione passiva del Ministero della Marina Mercantile, si era ormai formato il giudicato, sicchè non è più possibile riproporre la questione in questa sede.

L'Amministrazione ricorrente ha sottolineato che quella sulla legittimazione è questione rilevabile, anche d'ufficio, in ogni grado e stadio del giudizio. Il rilievo è esatto, ma esso soffre limitazione nella ipotesi in cui, come nel caso in esame, sul punto della legittimazione si sia formato validamente il giudicato (sentenza n. 1726 del 1958; n. 1147 del 1947; n. 785 del 1953). E cioè la rilevabilità d'ufficio permette che, se la questione non abbia formato

oggetto di precedente decisione da parte del giudice di primo grado, il giudice del gravame possa conoscere della questione sulla legittimazione, anche indipendentemente dalla deduzione, sul punto, di uno specifico motivo di impugnazione.

Ciò non toglie, però, che debba essere osservato il principio fondamentale della intangibilità della cosa giudicata, tutte le volte che sulla questione di legittimazione sia intervenuta, invece, come nella specie, una decisione non impugnata.

PROCEDIMENTO CIVILE - Legittimazione passiva - Giudicato implicito - Comportamento processuale del convenuto - Valutazione del giudice di merito.
(Cassazione, Sezione III, Sentenza n. 1313/61 - Pres.: Mastropasqua; Est.: Giansiracusa; P. M.: Silocchi (conf.) - Ministero di Grazia e Giustizia c. Ludernani).

Il giudicato implicito sull'esistenza della legittimazione passiva può formarsi attraverso una valutazione complessiva del comportamento processuale del convenuto allorchè quest'ultimo, accettando il contraddittorio in primo grado, siasi difeso nel merito, mostrando così di riconoscere la qualità attribuitagli dall'altra parte, e in base a tale atteggiamento il giudice di primo grado abbia emesso provvedimento definitivo di merito, in un senso o nell'altro, senza che davanti al giudice di secondo grado la parte stessa in qualità di appellante e di appellato, abbia sollevato la questione della mancanza della legittimazione passiva, ma abbia continuato, invece, a difendersi nel merito.

In tale ipotesi, la valutazione che di tale comportamento processuale sia stata fatta dal giudice, senza che la parte sia insorta, nelle precorse fasi del giudizio, implica un apprezzamento di fatto insindacabile, che preclude ogni altra indagine sul punto, in Cassazione.

Si trascrive la motivazione in diritto della sentenza:

Deve disporsi preliminarmente la riunione dei ricorsi proposti contro la stessa parte per lo stesso oggetto.

Il ricorrente Ministero dell'interno, convenuto nelle precorse fasi del giudizio congiuntamente al Ministero di Grazia e Giustizia, solleva in questa sede, per la prima volta, la questione della legittimazione passiva, assumendo che la Corte di merito avrebbe dovuto rilevarne il difetto anche d'ufficio, dal momento che, in base alla domanda giudiziale, la responsabilità discendeva da omissioni nell'esercizio delle funzioni di polizia carceraria, da parte di agenti di custodia, i quali, com'è noto, dipendono dal Ministero di grazia e giustizia.

Non è dubitabile che la mancanza di legittimazione (*ad causam*) possa essere rilevata d'ufficio e possa la relativa eccezione essere sollevata in ogni stato e grado del giudizio, a meno che sulla questione non siasi formato il giudicato (esplicito o implicito)

Ora, sull'esistenza della legittimazione passiva, il giudicato implicito può formarsi attraverso una valutazione complessiva del comportamento processuale del convenuto, allorchè quest'ultimo, accettando il contraddittorio in primo grado, siasi difeso nel merito, mostrando così di riconoscere la qualità attribuitagli dall'altra parte, e in base a tale comportamento il giudice di primo grado abbia emesso provvedimenti definitivi di merito; in un senso o nell'altro, senza che davanti al giudice di secondo grado la parte stessa, in qualità di appellante o di appellato, abbia sollevato la questione della mancanza della legittimazione passiva, ma abbia continuato invece a difendersi nel merito.

In tale ipotesi la valutazione che di tale comportamento processuale sia stata fatta dal giudice senza che la parte sia insorta nelle precorse fasi del giudizio, implica un apprezzamento di fatto insindacabile, il quale preclude ogni altra indagine sul punto, in Cassazione.

Nel caso in esame, la Corte di merito, nella sentenza denunciata, con cui affermò la responsabilità aquiliana anche del Ministero dell'interno, ne valutò il comportamento processuale, rilevando ch'esso erasi difeso nel merito, adottando la stessa linea di condotta difensiva dell'altro ministero convenuto, senza alcuna differenza sostanziale sulle ragioni di merito sostenute a propria discolta, fondata questa sulla discrezionalità del proprio operato che il danneggiato denunciava invece come una flagrante violazione del precetto *neminem laedere* per essere venuta meno da parte delle forze di polizia la sorveglianza all'esterno dell'edificio contro i frequenti e non imprevedibili tentativi di incurisione.

Il secondo motivo di ricorso è identico al mezzo unico proposto dal Ministero di grazia e giustizia, il quale deduce l'omesso esame circa due punti della controversia, assumendo che la Corte di merito non avrebbe esaminato se il fatto doloso perpetrato dal drappello che fu introdotto armato nel carcere, fosse da solo idoneo a produrre l'evento dannoso e quindi tale da escludere il nesso di causalità tra la precedente omissione degli agenti di custodia e l'evento stesso, e inoltre non avrebbe esaminato se tale comportamento omissivo degli agenti fosse necessitato da causa di forza maggiore, date le particolari condizioni di tempo e luogo nelle quali fu consumata l'aggressione che costò la vita a numerosi detenuti politici.

Non sussiste il vizio dedotto.

La Corte di merito ritenne in punto di fatto che l'invasione di persone armate nel carcere di Ferrara poté essere attuata — in primo luogo — a causa della mancanza di protezione esterna dell'edificio, il cui ingresso era in parte diroccato, circostanza questa che richiedeva la massima sorveglianza, varie volte inutilmente sollecitata, dato il ripetersi di aggressioni armate contro i detenuti politici, ristretti in ambienti malsicuri — in secondo luogo — a causa della mancata attuazione, da parte degli agenti di custodia, delle misure cautelative predisposte dal Direttore del carcere, e a causa della mancata resistenza da parte degli stessi

agenti, assai più numerosi rispetto al manipolo degli aggressori.

Nel mettere in rilievo le circostanze indicate come causative dell'evento la Corte di merito ravvisò il nesso di causalità tra i gravi fatti omissivi lamentati e l'evento dannoso — e quindi — nell'applicare il principio in base al quale il nesso di causalità sussiste e permane integro ogni volta che il fatto omissivo, pur non avendo prodotto direttamente l'evento, abbia nondimeno determinato uno stato di cose, che, senza di esso, il danno non si sarebbe verificato per l'intervento d'una causa sopravvenuta — escluse sostanzialmente che in concreto il fatto doloso potesse da solo ritenersi idoneo a produrre l'evento se il gruppo d'armati non fosse stato invogliato, a perpetrare il massacro, dalle condizioni precarie di sicurezza in cui versavano i detenuti politici e dalla facilità con cui era possibile a chicchessia farsi introdurre nel carcere. In una siffatta situazione era quindi irrilevante che la causa concorrente fosse diretta o immediata, oppure soltanto indiretta e mediata, bastando che essa avesse comunque contribuito in concreto alla produzione dell'evento.

Anche la seconda parte della censura deve disattendersi. Nel prospettare tutti gli elementi della situazione di fatto, rilevandone non solo la prevedibilità ma anche la possibilità di evitarla e di resistere validamente ed utilmente all'aggressione, e nell'indicare tra i fatti causativi appunto la mancanza di qualsiasi difesa da parte di chi avrebbe dovuto e potuto provvedervi, la Corte di merito

escluse implicitamente che nel caso in esame ricorresse una *vis maior*, la quale, per altro in tesi generale, non può, tantò meno nel caso di colpa aquiliana, venire invocata dal soggetto che versa in colpa.

Ci sembra di poter affermare che, in base a quanto è scritto nella seconda sentenza (n. 1313 del 1961), la Corte Suprema abbia ormai abbandonato il principio della rilevanza del difetto di legittimazione ad causam in ogni stato e grado del giudizio, sostituendolo con l'altro principio della necessità che tale difetto sia eccepito se non prima di ogni altra istanza e difesa, almeno certamente nei gradi di merito.

Infatti, se basta il comportamento passivo tenuto dalla parte che, vincitrice in primo grado, si è limitata in secondo grado a chiedere il rigetto della impugnazione avversaria, per dedurne la sua accettazione di un preteso giudicato formatosi sulla questione di legittimazione, è evidente che di una rilevanza della questione in sede di cassazione è impossibile parlare, essendo tale rilevanza preclusa dall'atteggiamento passivo tenuto nel giudizio di merito.

Nella fattispecie la pronunzia della Corte Suprema ha conseguenze tanto più gravi in quanto la sentenza della Corte di Appello aveva condannato per lo stesso titolo di responsabilità due rami dell'Amministrazione dello Stato, violando così, non solo la norma processuale sulla legittimazione, ma anche la norma sostanziale, sancita nella legge del bilancio, relativa alla competenza per la spesa.

CONSIGLIO DI STATO

COMPETENZA E GIURISDIZIONE — Principi generali — Conflitto di attribuzioni — Stato e Regione — Conflitto fra organi statali — Non lo configura — Fattispecie. (Consiglio di Stato, decisione n. 1051-60 — Pres.: Aru; Est.: Anelli — Palumbo c. Ministero Pubblica Istruzione).

Non è configurabile il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione nel caso in cui la censura dedotta in giudizio denunci l'invasione di un organo dello Stato nella sfera della competenza amministrativa di un organo regionale che agisca in veste di organo decentrato dello Stato, come nel caso in cui si denuncia l'incompetenza del Ministro per la pubblica istruzione ad imporre vincoli per ragioni storiche ed artistiche sui beni situati in Sicilia, essendo stata tale competenza trasferita all'Alto Commissario per la Sicilia dal R. D. L. 18 marzo 1944, n. 91 e poi — durante il periodo transitorio, ancora in corso, previsto per il trapasso delle attribuzioni dallo Stato alla Regione — al Presidente della Regione Siciliana nella veste di organo decentrato dello Stato a norma del D. L. 30 giugno 1947 n. 567.

Contro questa decisione l'Avvocatura dello Stato ha presentato ricorso per cassazione per i seguenti motivi:

Violazione e falsa applicazione degli artt. 139 della Costituzione della Repubblica, 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 in relazione al R.D.L. 18 marzo 1944, n. 91 e al D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567. Difetto assoluto di giurisdizione (art. 360 n. 1 C.p.c. e art. 48 T.U. 26 giugno 1924, n. 1054).

Il Consiglio di Stato ha ritenuto fondato il primo mezzo di gravame del dott. Palumbo, « nel profilo in cui denuncia l'incompetenza del Ministro per la P. I. in relazione al combinato disposto del R.D.L. 18 marzo 1944, n. 91 e del D.L.C.P.S., 30 giugno 1947, n. 567 ».

Rispetto a tale censura avversaria — riferentesi, oltre che ai decreti sopracitati del 1944 e del 1947, agli artt. 14 lettera N e 20 dello Statuto della Regione Siciliana — il patrocinio dell'Amministrazione aveva avuto cura di eccepire il difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato, osservando che l'oggetto (art. 386 C.p.c.) della materia dedotta in giudizio con la censura medesima involgeva essen-

zialmente un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione Siciliana, sul quale era competente a pronunciarsi in modo esclusivo (art. 134 della Costituzione e art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87) la Corte Costituzionale. Non si era mancato di richiamare la attenzione del Consiglio di Stato sul fatto che la giurisprudenza concorde della Corte Costituzionale e della Corte Suprema di Cassazione si erano già pronunziate nel senso sopra specificato.

Il Consiglio di Stato, nel disattendere l'eccezione, ha osservato che « anche senza che occorra invocare la giurisprudenza dello stesso Consiglio — che, sulla questione di carattere generale, ha ritenuto che l'invasione di uno dei due enti (Stato e Regione) nella sfera di competenza amministrativa dell'altro può da un terzo soggetto essere denunciata a tutela di un proprio interesse dinanzi al giudice competente a giudicare di quest'ultimo, senza con ciò dare luogo ad un conflitto di attribuzioni in senso tecnico (IV Sezione, 17 ottobre 1956, n. 697, 10 dicembre 1958, 919; 30 dicembre 1959, n. 1049) — è sufficiente rilevare che, nella specie neppure in ipotesi un conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione appare configurabile, stante che la censura in esame denuncia l'invasione di un organo dello Stato nella sfera di competenza amministrativa di altro organo dello Stato (e cioè: del Presidente della Regione il quale non agirebbe « come organo regionale, investito di poteri già propri dell'Ente Regione, sibbene in veste di organo decentrato dello Stato »), entrambi appartenenti al potere esecutivo ».

Siffatta decisione del Consiglio di Stato è errata, anzitutto, laddove ha ritenuto che non si profili, essenzialmente, conflitto di attribuzioni devoluto alla competenza della Corte Costituzionale, quando l'oggetto della controversia sia costituito da attività amministrativa statale decentrata, nel qual caso la Regione si ridurrebbe — secondo il Consiglio di Stato — ad un ufficio decentrato dello Stato. È poi, e conseguenzialmente, errata per avere ritenuto sussistente, in tale materia, la propria giurisdizione, che, invece, difettava in modo assoluto.

Sotto il primo profilo si ricorda che la questione, se l'atto emanato dal Presidente o dagli Assessori Regionali (e, cioè, nell'ipotesi inversa a quella di cui si discute nella presente controversia) nella esplicazione di attività amministrativa statale decentrata (ai sensi dell'art. 20, primo comma, ultima parte, dello Statuto Speciale Siciliano o, eventualmente, ai sensi della precedente legislazione provvisoria del 1947 e del 1944) integri o meno un conflitto di attribuzioni, è stata più volte sottoposta alla Corte Costituzionale.

Con la sentenza n. 9 del 1957, fondamentale al riguardo, la Corte Costituzionale ravvisò il conflitto di attribuzioni nell'ipotesi di atto emanato dall'Assessore Regionale nell'esercizio della c. d. attività statale decentrata di cui al citato art. 20 primo comma, ultima parte dello Statuto Speciale Siciliano.

Con la sentenza n. 77 del 1958, la stessa Corte, pur senza esaminare *ex professo* la questione, decise nel merito un ricorso, in materia di conflitto

di attribuzioni, riguardante atti emanati dall'Assessore Regionale quale organo decentrato dello Stato sempre ai sensi dell'art. 20 dello Statuto Speciale. L'affermazione, sia pure implicita, della competenza della Corte lascia ragionevolmente presumere che anche in detto caso fosse stato ravvisato un conflitto di attribuzioni.

Si è fatto cenno di casi che rientrano nell'attività statale decentrata prevista dall'art. 20 dello Statuto Siciliano, ma la questione non può avere diversa soluzione, ove si ritenga che l'atto sia stato emanato in forza della legislazione provvisoria precedente alla entrata in vigore dello Statuto Speciale: più precisamente, in forza dell'art. 1, secondo comma del D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567, il quale, com'è noto, dispose che, fino a quando non fosse stato attuato completamente il passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione e non fossero state emanate le norme di attuazione dello Statuto, avrebbero continuato ad osservarsi — in quanto applicabili — le disposizioni del R.D.L. 18 marzo 1944, n. 91 e successive modifiche, relative ai poteri dell'Alto Commissario per la Sicilia, le cui attribuzioni sarebbero state esercitate — in quanto occorresse — dal Presidente e dalla Giunta Regionale.

A prescindere da ogni considerazione (che, pure, va fatta e sembra fondata) sulla abrogazione per incompatibilità di tutte le norme contenute nel R.D.L. 18 marzo 1944, n. 91 e successive modificazioni, relative all'esercizio di attività amministrativa statale da parte degli organi regionali, per effetto dell'art. 20 dello Statuto Speciale Siciliano (assunto nell'ordinamento costituzionale, com'è noto, in forza della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), pare innegabile, ai fini della determinazione della competenza della Corte Costituzionale, l'identità delle due ipotesi.

In entrambe le ipotesi, infatti, si tratta di attività amministrativa statale attribuita — in sede di decentramento — ad organi regionali; e conseguentemente si profila la duplice possibile soluzione: a) ritenere che l'organo regionale, nello esercizio delle attribuzioni statali, assuma la veste di organo statale, con la conseguenza che i suoi atti integrano solo in conflitto interorganico, da risolvere all'interno della gerarchia statale con l'esercizio degli ordinari poteri di annullamento; b) ovvero, dare prevalenza, in considerazione anche della circostanza che trattasi dei supremi organi della Regione, alla posizione soggettiva dell'organo, ritenendo che esso, anche nell'esercizio di funzioni statali, conservi la veste di organo regionale, nel qual caso il conflitto resterebbe intersoggettivo e la sua risoluzione sarebbe necessariamente rimessa al giudizio della Corte, ulteriore garanzia della autonomia degli organi regionali.

Ci sembra di poter affermare che la giurisprudenza della Corte Costituzionale sia in questo ultimo senso. Comunque, si ravvisa opportuno aggiungere, a quanto già dedotto, le seguenti considerazioni.

Per effetto del D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567, la Regione non può considerarsi ridotta (come ine-

sattamente ha ritenuto il Consiglio di Stato nella decisione impugnata) ad ufficio decentrato dell'Amministrazione dello Stato, perchè ciò sarebbe, oltre tutto, in aperto contrasto con la finalità e la disposizione dello Statuto Speciale Siciliano. IID.L. 30 giugno 1947, n. 567, per quelle materie che già costituivano la competenza dell'Alto Commissariato per la Sicilia, stabilisce che esse, in via transitoria e provvisoria, costituiscano un nucleo di attribuzioni amministrative dell'ente regionale siciliano.

Quindi, non v'è semplice competenza interna, organica; ma, competenza esterna, sul piano disciplinato dall'ordinamento costituzionale, dell'Ente a statuto speciale.

D'altra parte, anche ammesso, per un momento, che in base al decreto legislativo del 1947 la Regione eserciti funzioni ancora nominalmente dello Stato, è pur sempre vero che essa le esercita nell'adempimento dei compiti riservatili dall'ordinamento.

La competenza che la Regione potrebbe rivendicare, e che per converso invoca (come nella fattispecie di questa causa) il cittadino per ottenere l'annullamento dell'atto emesso dallo Stato in violazione di quella competenza, non può presentarsi se non nella veste esterna del conflitto di attribuzioni, perchè la Costituzione e la legge che tali conflitti prevedono e disciplinano, pongono l'accento sull'indole dei soggetti e sul fatto oggettivo dell'invasione nella sfera dell'altro ente (senza occuparsi della contingente occasione nella quale si verifica quell'invasione), allorchè indicano il modo in cui quei conflitti debbono essere composti.

Non può esservi dubbio, quindi, che nel caso di specie dovesse ravvisarsi un potenziale conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione, in ordine al quale difettava nel Consiglio di Stato qualsiasi potere giurisdizionale ancorchè lo sconfinamento fosse stato dedotto come vizio di legittimità per ottenere l'annullamento dell'atto amministrativo impugnato.

È opportuno soffermarsi su questo punto, dato che il Consiglio di Stato, nella decisione impugnata, ha richiamato, sia pure *per incidens*, la sua costante giurisprudenza nel senso che lo sconfinamento di competenza che caratterizza il conflitto di attribuzioni sul piano costituzionale (cosiddetta incompetenza costituzionale), possa essere fatto valere nella forma di un comune vizio di legittimità dell'atto amministrativo in sede di tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo del privato cittadino.

L'art. 134 della Costituzione attribuisce, com'è noto, alla Corte Costituzionale la risoluzione dei conflitti di attribuzione fra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni.

La VII disposizione transitoria, nel secondo comma, disponeva che fino a quando non fosse entrata in funzione la Corte Costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'art. 134 avrebbe avuto luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione.

Con l'entrata in funzione della Corte Costituzionale, pertanto, le controversie indicate nell'arti-

colo 134 e, fra queste, la risoluzione dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni o tra le Regioni è devoluta alla competenza esclusiva della Corte, restandone preclusa la cognizione, anche in via incidentale, a qualunque organo di giurisdizione, ordinario o speciale, ancorchè dall'ordinamento preesistente fosse ad esso attribuita, con o senza limitazioni, in via principale o incidentale.

Deve ritenersi, infatti, che l'art. 134, in relazione al secondo comma della VII disposizione transitoria, abbia abrogato o modificato le norme dello ordinamento preesistente, che attribuivano alla Autorità Giudiziaria ordinaria ed al Consiglio di Stato il potere di conoscere, in via incidentale o principale, del vizio d'incompetenza costituzionale, con l'ulteriore conseguenza che esso può essere fatto valere esclusivamente dai soggetti costituzionali che rivendicano la competenza, non dal cittadino a pretesa tutela di un suo diritto o interesse legittimo (Vedasi, in tali sensi, GUGLIELMI: *Questioni di competenza costituzionale e giurisdizione*, in « Studi in onore di Guido Zanobini »).

La competenza della Corte Costituzionale — che è caratterizzata, oltre tutto, dalla pienezza di effetti della decisione, dato che gli artt. 41 e 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87, stabiliscono che la Corte, quando risolve il conflitto, non soltanto dichiara l'ente al quale spettano le attribuzioni in contestazione ma annulla altresì l'atto viziato di incompetenza — la competenza della Corte Costituzionale, dicevasi, per la materia che forma oggetto del dibattito e per la natura dell'organo cui è attribuita, esclude necessariamente, giova ripeterlo, l'intervento di qualsiasi altro organo dello Stato.

A questa stessa conclusione sono pervenute, come dicevasi all'inizio della trattazione, la Corte Costituzionale (ved. sentenza 1° dicembre 1959, n. 58 in *Foro Ital.* 1960, I, 10) e le Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione (vedi sentenza 12 dicembre 1958, n. 3872).

Alla medesima conclusione si perviene anche attraverso l'esame dei lavori preparatori della Costituzione e della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Per quanto riguarda i lavori preparatori della Costituzione, la Corte Suprema di Cassazione, nella sentenza delle Sezioni Unite n. 763 del 15 marzo 1956, molto opportunamente ricordò che nella seduta in cui fu approvato il secondo comma della VII disposizione transitoria, il Presidente Ruini, dopo un chiarimento dell'on. Perassi, che aveva illustrato la portata della norma, ritenne opportuno di precisare che « essendo il nuovo sindacato di legittimità costituzionale affidato ad un nuovo organo — la Corte Costituzionale — è chiaro che quel sindacato non potrà essere esercitato da altri organi oggi esistenti, prima che sorga la Corte Costituzionale ».

Per quanto concerne i lavori parlamentari relativi alla legge 11 marzo 1953, n. 83, giova ricordare quanto segue.

La Commissione speciale della Camera dei Deputati aveva formulato l'art. 35/33 del testo approvato dal Senato e 37 del testo definitivo, prevedendo

espressamente che il ricorso per la risoluzione dei conflitti di attribuzione poteva essere proposto, non solo dagli organi costituzionali interessati, ma anche « da altro soggetto, che la Corte ritenga legittimato », e cioè dal soggetto pubblico o privato, direttamente interessato all'atto e indirettamente interessato alla risoluzione del conflitto potenziale di attribuzione, che egli ritenesse posto in essere dall'atto stesso.

In sede di lavori preparatori, pertanto, ci si era resi conto che il ricorso non potesse che essere proposto alla Corte Costituzionale e, per tale constatazione, era sorta preoccupazione che, non facultandosi il cittadino a proporre ricorso per la risoluzione del conflitto, lo stesso rimanesse privo di tutela nei confronti dell'atto amministrativo viziato da incompetenza costituzionale.

Tale sollecitudine, però, fu abbandonata in sede di compilazione del testo definitivo, il che sta a dimostrare che al privato non è concesso di far valere, comunque, neppure in sede di giustizia amministrativa, l'illegittimità dell'atto amministrativo che si presume viziato da incompetenza costituzionale.

Del resto, è proprio la Corte Costituzionale che ha escluso che un conflitto di attribuzioni possa essere fatto valere nella forma di un comune vizio di legittimità dell'atto amministrativo. Infatti, con sentenza del 19 dicembre 1959 (in *Giur Ital.*, 1960, I, 114 e particolarmente 117, terzo capoverso) ha precisato che la illegittimità dell'atto, emanato dal soggetto diverso da quello cui la Costituzione attribuisce la competenza, ha rilevanza costituzionale e non di semplice vizio dell'atto da dedurre davanti agli organi della giustizia amministrativa.

Tutto ciò dimostra come la materia in esame per la sua peculiarità non possa rientrare nello schema comune dell'art. 113 della Costituzione, essendo regolata compiutamente ed in modo esclusivo dal successivo art. 134.

A proposito dell'art. 113 della Costituzione, che per la giurisprudenza del Consiglio di Stato (richiamata nella decisione denunciata) costituisce perno per sostenere la tesi contraria alla competenza esclusiva della Corte Costituzionale, si ravvisa opportuno riportare dal citato scritto del Guglielmi le limpide ed incisive osservazioni che seguono:

« A nostro avviso la giurisdizione comune va esclusa proprio alla stregua di quell'art. 113 Cost. che si invoca a sostegno di essa e che deve essere interpretato sistematicamente in relazione a tutte le altre norme della Costituzione.

« Gli argomenti addotti dai sostenitori della opposta tesi e fatti propri dal Consiglio di Stato (Sezione IV, 9 giugno 1959, n. 663, ne *Il Consiglio di Stato*, 1959, fasc. maggio-giugno, p. 771) e dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (9 dicembre 1959, n. 147) non sono affatto convincenti.

« Certamente ultronea è la affermazione contenuta nella citata decisione del Consiglio di Stato, peraltro perspicuamente motivata, ove si afferma che l'art. 113 della Costituzione garantisce senza limitazioni la difesa giurisdizionale dei diritti e

degli interessi dei cittadini, che si pretendono lesi dagli atti della P. A. L'affermazione è esatta solo per quanto attiene agli interessi legittimi, mentre nessuna tutela è garantita agli interessi semplici, anzi, tenendo conto della rigidità del sistema costituzionale anche per quanto attiene alla ripartizione delle competenze fra i Poteri dello Stato, questa tutela dovrebbe considerarsi esclusa e, conseguentemente, soppressa ogni giurisdizione di merito (*L'obbligo della P. A. di conformarsi al giudicato*, in « *Rass. Adv. Stato* », 1953, p. 10).

« Comunque, è pacifico che l'art. 113 della Costituzione, in relazione anche al precedente art. 103, garantisce la tutela giurisdizionale degli interessi legittimi, onde la necessità di accertare se attinge tale consistenza l'interesse del cittadino alla osservanza delle norme costituzionali sulla competenza.

« Dire, poi, che la giurisdizione amministrativa e quella costituzionale si pongono su piani diversi ed a tutela di sfere d'interessi diverse è dire cosa esatta, ma del tutto irrilevante ai fini della questione che ne occupa. Anzi, proprio la constatazione dei piani diversi su cui muovono la giurisdizione comune e quella costituzionale doveva rendere particolarmente accorti nell'escludere interferenze, che sono inammissibili fra piani diversi.

« L'esempio da tener presente, per le evidenti analogie che presenta, è quello della giurisdizione internazionale rispetto alla giurisdizione interna, che si muovono su piani diversi ed appunto per ciò non presentano interferenze fra loro. Come si ritiene che le norme internazionali, appartenenti ad un ordinamento diverso, non sono fonte di diritti soggettivi né d'interessi legittimi in capo ai privati cittadini, così deve ritenersi che non lo siano le norme costituzionali sulla competenza, che non tutelano, neppure in via occasionale, interessi privati.

« A noi sembra perciò, che la questione vada affrontata in radice, esaminando accuratamente proprio quella sfera d'interessi, a tutela della quale si pone la giurisdizione amministrativa, al fine di accertare s'essa comprenda anche l'interesse alla ripartizione fra Stato e Regione della competenza in conformità delle norme costituzionali. In poche parole, a noi sembra che la questione, logicamente preliminare, da decidere è se sussista un diritto o un interesse legittimo del cittadino alla osservanza delle norme costituzionali sulla competenza o se, invece, ad essa il cittadino non abbia un interesse di mero fatto.

« Questa indagine, che molto spesso si trascura con la conseguenza, a nostro avviso gravissima, di trasformare la giurisdizione amministrativa in giurisdizione di diritto obiettivo, che provvede, su denuncia di chi abbia un interesse ad agire, al controllo di legittimità degli atti amministrativi, è, nella specie, essenziale.

« Occorre, cioè, accertare se le norme costituzionali sulla ripartizione di competenza fra Stato e Regioni, attribuiscono alla posizione giuridica soggettiva del privato una protezione diretta od occasionale, che è il presupposto del potere giurisdizionale, o se, invece, l'interesse del privato, confon-

dendosi con quello generale della collettività, considerato esclusivamente dalla norma, manchi di qualsiasi rilevanza tutelabile in sede giurisdizionale.

« Esaminata sotto questo profilo, la questione non può avere altra soluzione che quella da noi sostenuta. Riteniamo, infatti, che non possa neppure dubitarsi del fatto che le norme costituzionali sulla competenza siano dettate esclusivamente con riguardo alla sfera d'interessi dello Stato e della Regione senza alcun riferimento alla situazione giuridica soggettiva di altri enti o individui, che non è neppure occasionalmente protetta da quelle norme.

« A differenza di quelle disposizioni della Costituzione, che si riferiscono alle situazioni soggettive dei privati cittadini, le norme sulla competenza riguardano solo gli enti, fra cui la competenza stessa è ripartita.

« Conferma di questo assunto è tratta, a nostro avviso, proprio dai lavori preparatori della legge 11 marzo 1953, n. 87, durante i quali fu dibattuta la questione e fu escluso il conferimento al privato interessato di un qualsiasi potere di azione.

« Resta, perciò, escluso ogni interesse legittimo del cittadino alla osservanza delle norme costituzionali, che ripartiscono la competenza amministrativa fra Stato e Regioni, con la conseguenza ulteriore che anche sotto questo riflesso deve essere negata la giurisdizione del Consiglio di Stato, e che, comunque non sussiste alcun contrasto fra il nostro assunto, che questa giurisdizione nega, e l'art. 113 della Costituzione, che riguarda la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dei privati cittadini, fra cui non è compreso l'interesse all'osservanza delle norme costituzionali sulla competenza ».

Non si può terminare la presente trattazione, senza mettere nel dovuto rilievo come la decisione del Consiglio di Stato che, come quella qui denunciata, annulli un atto amministrativo statale sotto

il profilo dello sconfinamento da parte della Amministrazione dello Stato nella sfera di competenza amministrativa riservata (sia pure in attuazione di decentramento) alla Regione e per essa ai suoi maggiori organi, determini gravissimi inconvenienti e concretizzi addirittura un vero e proprio conflitto di attribuzioni fra il Potere Esecutivo e il Potere giurisdizionale.

Infatti, ove la sentenza del Consiglio di Stato non venisse annullata dalla Corte Suprema di Cassazione, essa costituirebbe una illecita interferenza nella sfera di attribuzioni dell'Esecutivo, al quale solo spetta, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sollevare, in base ad una valutazione discrezionale, il conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte Costituzionale, diretto a delimitare, nella materia in contestazione, la sfera delle rispettive competenze statali e regionali.

A causa, invece, della decisione del Consiglio di Stato, l'Esecutivo sarebbe costretto da un organo appartenente ad altro Potere, o a sollevare dinanzi alla Corte Costituzionale la questione relativa alle rispettive competenze costituzionali, statali e regionali, o a subire la riduzione di competenze imposte dal Consiglio di Stato.

Se si considera, poi — e questo è uno dei gravissimi inconvenienti sopra cennati, che si aggiunge a quelli di cui abbiamo ampiamente trattato nella memoria dell'8 marzo 1960 davanti al Consiglio di Stato, memoria che qui integralmente richiamiamo — che, a norma del combinato disposto degli articoli 38 e 41 della ricordata legge n. 87 del 1953, spetta esclusivamente alla Corte Costituzionale l'annullamento dell'atto statale o regionale che esorbiti dalla sfera rispettiva di competenza, non è chi non veda come tale annullamento non possa essere pronunciato dal Consiglio di Stato senza pregiudizio evidente della competenza della Corte Costituzionale che non potrebbe successivamente esercitarsi su un atto ormai inesistente!

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

DAZI DOGANALI - Opposizione a ingiunzione - Perentorietà del termine - Effetti. (A. Genova, Sezione I, Sentenza 7 aprile 1961, n. 299 - Pres. Minerbi; Est.: Boselli - Soc. Marchesi e C. c. Finanze).

Dal fatto che il termine di quindici giorni per l'opposizione all'ingiunzione doganale è qualificato perentorio (art. 24 legge 25 settembre 1940, n. 1424) non può argomentarsi un sostanziale mutamento della natura dell'ingiunzione, ma può farsi discendere unicamente l'effetto (in deroga alla regola generale secondo cui il decorso del termine non preclude l'opposizione) della inammissibilità, in questa materia, di una opposizione tardiva. Per conseguenza, anche dopo l'inutile decorso del termine perentorio di cui è caso rimane la possibilità di istituire una indagine davanti al giudice ordinario, diretta ad accertare la sussistenza o meno della pretesa tributaria.

La semplice lettura della massima, che riproduce fedelmente la motivazione della sentenza, rivela una frattura fra la prima e la seconda parte; non si riesce, infatti, a vedere il nesso logico fra la premessa e la conclusione. La massima, tuttavia, offre motivo per mettere in evidenza alcune caratteristiche dell'ingiunzione doganale, che permettono di attribuirle un posto a sé, fra le varie ingiunzioni amministrative.

È ben noto che il sistema di riscossione a mezzo di ingiunzione è regolato, nelle sue modalità esecutive, dal Testo unico 14 aprile 1910, n. 639. Tuttavia, non sempre le varie leggi fanno espresso riferimento a questo Testo unico; nella legge del registro, per esempio, (art. 144) e nella legge sulle successioni (art. 92) l'ingiunzione è disciplinata con norme direttamente regolatrici, senza un rinvio espresso, sebbene l'ingiunzione ivi prevista sia modellata sullo schema del Testo unico. Analogamente accade per l'ingiunzione prevista per il recupero delle spese anticipate dall'Autorità marittima o aeroportuale per conto dei privati (art. 84 e 730 Cod. Nav.), che è regolata mediante una normativa diretta, con la fissazione, fra l'altro, di un termine più breve per la solutio (venti giorni). Quando l'estensione del sistema avviene mediante il rinvio formale, le norme richiamate possono essere indifferentemente quelle del registro (art. 24 D. P. 25 giugno 1953, n. 492 per il bollo; art. 48 Testo unico 14 settembre 1931, n. 1175 per l'imposta di consumo) oppure quelle del Testo unico del 1910 (art. 6 Testo unico 1° marzo 1961, n. 121 sulle concessioni governative).

L'ingiunzione doganale si stacca da tutte le ingiunzioni sopra accennate, per una specie di contaminatio fra il rinvio formale al Testo unico del 1910 — rinvio che è disposto esplicitamente dall'art. 24 della legge doganale — e l'introduzione di una norma diretta, che differenzia l'ingiunzione doganale da ogni altra; e cioè, la statuizione di un termine ridotto a soli quindici giorni, e qualificato esplicitamente come perentorio.

Se l'abbreviazione del termine (che, nell'ingiunzione normale, è di trenta giorni) può essere indicativa di una particolare esigenza sollecitatrice, di cui non mancano altri esempi (cfr. art. 84 e 730 Cod. Nav., sopra ricordati), per contro la perentorietà del termine non trova riscontro in altre norme. È noto, infatti, che il normale termine di trenta giorni è da considerare puramente ordinario, ai fini della proposizione dell'opposizione. L'infruttuoso decorso del termine rende inarrestabile l'esecuzione, ma non priva il contribuente del diritto di rimettere in discussione l'esistenza e la legittimità dell'obbligazione tributaria (cfr. GUGLIELMI e AZZARITI; Le imposte di registro p. 148, 149; OLMI, i Requisiti di forma dell'ingiunzione fiscale in « Dir. prat. trib. » 1954, II, 187).

È chiaro che questa conclusione — che, per l'ingiunzione amministrativa normale, viene correttamente dedotta dalla non perentorietà del termine ad opponendum — non può valere per l'ingiunzione doganale, per la quale, al contrario, l'opposizione deve obbligatoriamente essere proposta, secondo il dettato della legge, « entro il termine perentorio di giorni quindici dalla data della notificazione ». Poi — ché la perentorietà di un termine è il dato peculiare e costante dell'istituto della decadenza, si da costituire — sul piano interpretativo — il sintomo rivelatore, esattamente la Corte Suprema osservò, in una lontana ma autorevole sentenza a Sezioni Unite, che « il testo della disposizione; comminando esplicitamente la decadenza, è assolutamente decisivo.... L'esistenza legale dell'opposizione è ivi subordinata alla proposizione di questa in un termine perentorio, e d'altronde è logico che, trattandosi particolarmente di applicazione di dazi che si pagano all'atto dell'introduzione delle merci, sia chiuso l'adito a contestazioni di lunga scadenza » (SS. UU., 26 novembre 1927, Giur. it. 1928, I, 1, 273).

Queste osservazioni, certamente esatte nella loro portata interpretativa dell'art. 15 della vecchia legge doganale (trasfuso nell'attuale art. 24), possono apparire non del tutto appaganti, là dove accennano ad

una « inesistenza legale » dell'opposizione, derivante dalla proposizione oltre il quindicesimo giorno. Facile è, peraltro, integrare il ragionamento della Cassazione, tenendo conto della natura dell'opposizione all'ingiunzione, che si traduce in una vera e propria opposizione all'esecuzione; cioè, per usare i termini di più recenti pronunce, in « un ordinario processo cognitivo, che fundamentalmente ha per oggetto l'azione volta a contestare il diritto all'esecuzione » (Cassazione, 10 marzo 1959, n. 683, Giur. it., 1959, I, 1, 517); o, se si preferisce, un « accertamento esecutivo con efficacia costitutiva negativa del diritto all'esecuzione » (ALLORIO, Dir. proc. trib., II ed., p. 232 6 51).

In altri termini, l'opposizione all'ingiunzione fiscale si comporta come talune opposizioni all'esecuzione, che investono titoli esecutivi non giudiziali. Non si dubita, infatti, che un debitore possa, in sede di opposizione all'esecuzione, disconoscere la sottoscrizione di una cambiale, o impugnare per vizio di consenso un atto pubblico e così via, contestando l'esistenza stessa dell'obbligazione posta a base del titolo (cfr. ZANZUCCHI, Dir. proc. civ., III, p. 249). In questi casi, ricorrenti con particolare frequenza ogni qualvolta il titolo non sia soggetto a forme particolari di impugnazione, il giudizio di opposizione si atteggia come un vero e proprio giudizio di merito.

Tenendo presenti queste premesse, è agevole individuare il diritto, soggetto a decadenza, in quello stesso « diritto di agire in opposizione », di cui sopra si è parlato; che è, per l'appunto, il diritto di ottenere un accertamento costitutivo negativo della pretesa tributaria. La Corte di Genova, nella sentenza annotata ha esattamente colto le manifestazioni, per così dire, processuali della sopravvenuta decadenza, riconoscendo una « inammissibilità, in materia doganale, di una opposizione tardiva »: ma poi, con inattesa incoerenza, ha concluso che ciò non impediva di affermare « la possibilità di istituire, anche dopo l'inutile decorso del termine perentorio di cui è caso, una indagine davanti al giudice ordinario intesa ad accertare la sussistenza o meno della pretesa tributaria ». Ma se questa indagine sopravvive, è lecito chiedersi quale sia, allora, il diritto colpito da decadenza. Escluso, infatti, che possa ritenersi decaduto un ipotetico diritto di chiedere la sospensione dell'esecuzione (essendo ben noto che non esiste un diritto del genere, non avendo l'Autorità Giudiziaria il potere di sospendere l'esecuzione di una ingiunzione fiscale: Cassazione, 6 dicembre 1955, n. 3842, Giur. it., 1955, I, 1, 1009; Appello, Torino 30 marzo 1951, id. 1952, I, 2, 267 con nota di Massari; da ultimo, autorevolmente, Corte Costituzionale 31 marzo 1961, n. 21, Foro it., 1961, I, 561), un solo diritto può considerarsi precluso: precisamente, il diritto di porre in discussione non l'esecutorietà, ma l'esistenza della pretesa tributaria.

Nè potrebbe indurre in diverso avviso il rilievo che l'ingiunzione, nonostante il decorso del termine, non possa dirsi passata in giudicato. Questo rilievo è certamente esatto; ma giova ricordare che la decadenza non richiede, per il consolidamento della situazione giuridica che viene sottratta ad ogni contestazione con il decorso del termine, un giudicato; il giu-

dicato è uno degli effetti, non un presupposto della decadenza. Anzi, in materia tributaria si deve avvertire che gli effetti della decadenza si manifestano, di solito, in una forma di consolidamento che è fundamentalmente diversa dal giudicato, e cioè nella definitività dell'accertamento tributario. Se un contribuente non ricorre entro 30 giorni alle Commissioni contro l'avviso di accertamento in materia di imposte dirette, questo diviene definitivo; parimenti, diviene definitivo un accertamento di maggior valore in materia di imposta di registro, se non viene impugnato in 30 giorni. In questi, e in tanti altri casi che potrebbero ricordarsi, l'immutabilità dell'accertamento dopo l'inutile decorso del termine è fondata sul principio della definitività, che prescinde completamente dal concetto del giudicato.

Esatti, quindi, appaiono i rilievi del Di Lorenzo, formulati proprio con preciso riferimento all'ingiunzione doganale; « Ove l'opposizione non sia stata promossa nel termine anzidetto (di quindici giorni) l'ingiunzione diventa esecutiva; ma neppure in tal caso può dirsi che essa equivalga ad una sentenza passata in giudicato, benchè abbia il medesimo valore, perchè, in realtà, la pretesa della dogana si presume legittima, ma sulla medesima è mancato, e non potrà mai più aversi, per fatto dello stesso debitore, un accertamento di legittimità » (Ist. di dir. doganale, ed. 1954, parte generale, p. 291).

Le ragioni di questo particolare vigore dell'ingiunzione doganale sono, ancora oggi, quelle limpidamente indicate dalle Sezioni Unite nella sentenza del 1927. A differenza dell'altra grande imposta indiretta sugli scambi, e cioè dell'imposta sull'entrata, che è efficacemente garantita da privilegio generale, il dazio è garantito da un privilegio speciale, che ha praticamente ben scarso campo di applicazione. D'altra parte, tutte le operazioni doganali si svolgono sotto il segno di una insopprimibile esigenza di rapidità e di sommarietà, che si risolve, nella maggior parte dei casi, in un rischio per l'esazione del dazio. È ben vero che la legge doganale ha moltiplicato i responsabili e i debitori di imposta, introducendo numerose presunzioni, e facendo anche largo uso di garanzie fidejussorie: ma chi ha esperienza di contenzioso doganale sa perfettamente come, in non pochi casi, tutte le misure protettive del tributo si siano rivelate insufficienti a impedire l'evasione.

La perentorietà del termine per l'opposizione, in materia doganale, è, dunque, ampiamente giustificata dalle esigenze del sistema doganale. Non possiamo perciò condividere le affermazioni della Corte di Genova nella sentenza annotata, con le quali si è praticamente privato di effetto un termine, che lo stesso legislatore — con un rigore del tutto eccezionale — ha qualificato perentorio. Invertendo una proposizione della Cassazione, secondo la quale la perentorietà di un termine può essere perfino dedotta dagli scopi e dalla funzione che il termine è destinato ad assolvere, anche indipendentemente dal dettato della norma (Cassazione, 29 settembre 1955, n. 2693), sembra lecito affermare che la perentorietà espressa deve, a sua volta, indurre l'interprete ad individuare gli effetti della decadenza in relazione agli scopi e alle funzioni, che essa deve perseguire e svolgere su un

piano concreto. Per l'ingiunzione doganale, l'unico effetto plausibile della decadenza per decorso del termine non può essere, dunque, se non la definitività della pretesa tributaria: il che, per l'appunto, era stato riconosciuto dalla sentenza del Tribunale di Genova 17 giugno 1960, ingiustamente riformata dalla sentenza annotata.

A. CHICCO

IMPOSTA DI BOLLO - Assegno bancario emesso a vuoto - Regolarizzazione. (Corte d'Appello di Firenze - 12 luglio 1961 - Pres.: Comucci; Est.: Portanova - Finanze c. Credito Romagnoli).

Il possessore di un assegno bancario, irregolare al bollo perchè emesso a vuoto, non può essere ritenuto solidalmente responsabile con l'emittente per il pagamento della imposta di bollo dovuta e della relativa penalità, quando — fatto elevare il protesto — non intenda esercitare i diritti di regresso.

La regolarizzazione fiscale non è un obbligo imposto dalla legge al possessore dell'assegno a vuoto; è la condizione o meglio l'onere al quale egli deve sottostare per potere agire in regresso.

Contro questa sentenza è stato prodotto ricorso per cassazione dall'Avvocatura per i seguenti motivi:

MOTIVI DEL RICORSO

Violazione e falsa applicazione degli artt. 27, secondo, terzo comma; 36 ultimo comma; 33; 8 Tariffa A parte I; del D.P.R. 25 giugno 1953, n. 492 (legge sul bollo) in relazione all'art. 119, 31 a 39, 45 a 65, del R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736 (legge sull'assegno bancario) e all'art. 11 della Legge 7 gennaio 1929, n. 4 (sulla repressione delle violazioni delle leggi finanziarie) — Motivazione insufficiente e contraddittoria — Il tutto denunciato ai sensi dell'art. 360, n. 3 e 5 C.p.c.

L'art. 27, secondo e terzo comma, della legge sul bollo del 1953 così dispone:

«La cambiale ed il vaglia cambiario, compresi quelli a vista ed a certo tempo vista, nonchè l'assegno bancario non hanno la qualità di titoli esecutivi se non siano stati regolarmente bollati sin dall'origine o nel tempo prescritto dalla legge o, qualora si tratti di titoli provenienti dall'estero, prima che se ne faccia uso.

«Il portatore o possessore non può esercitare i diritti cambiari inerenti al titolo se non abbia corrisposto l'imposta di bollo dovuta e pagato la relativa pena pecuniaria, salvo il disposto della nota all'articolo 8 della Tariffa».

L'art. 8 della tariffa A parte prima (riguardante gli Atti e scritti soggetti ad imposta di bollo fino dall'origine) comincia col distinguere gli assegni bancari in due categorie:

1) assegni «emessi in conformità» del R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736;

2) assegni «emessi non in conformità» del R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736.

Le due categorie, così distinte, sono connaturali alle funzioni che l'assegno bancario può assumere nei diversi aspetti della sua circolazione.

Nella prima ipotesi, infatti, l'assegno bancario ha una funzione normale e specifica di mezzo di pagamento, cui corrisponde un ciclo di vitalità che si esaurisce con la presentazione alla banca sulla quale è tratto. E in tal caso, l'imposta che esso deve scontare è quella fissa.

Nella seconda ipotesi, invece, l'assegno non ha più la funzione normale e specifica di mezzo di pagamento, ma usurpa quella propria della cambiale.

In detta seconda ipotesi, è la irregolarità del titolo e non già l'uso di esso che fa sorgere la violazione della legge finanziaria con il conseguente obbligo del pagamento dell'imposta propria delle cambiali ed eventualmente della pena pecuniaria. Se così non fosse, lo assegno bancario irregolare nel bollo all'origine si trasformerebbe in atto soggetto a bollo in caso d'uso.

Dopo aver posto la cennata distinzione, l'art. 8, nella «nota» apposta in calce, così dispone:

«Fermo rimanendo le disposizioni penali e tributarie di cui al R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736, per ottenere ai termini dell'art. 119 del citato decreto la regolarizzazione dell'assegno, il possessore deve, nel termine di trenta giorni, consegnare all'Ufficio del Registro copia, da esso certificata conforme, del titolo con gli estremi dell'eseguito protesto: detta copia deve essere allegata al processo verbale di accertamento della violazione da redigersi a carico dell'emittente.

«Agli effetti dell'art. 119 del R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736, la indisponibilità dei fondi esistenti presso il trattario equivale a mancanza degli stessi.

«La regolarizzazione dell'assegno avviene col pagamento della sola imposta graduale di bollo nella misura stabilita per le cambiali con scadenza superiore ad un mese e non a quattro mesi».

La nota dell'art. 8 tariffa richiama, come si è visto, l'art. 119 del R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736 (sull'assegno); e questa disposizione così stabilisce:

«Il possessore di un assegno bancario, nel caso del n. 2 dell'art. 116 (e cioè: nel caso della emissione di assegno senza che presso il trattario esista la somma sufficiente, ovvero nel caso che, dopo la emissione e prima della scadenza dei termini fissati per la presentazione, si sia disposto in tutto o in parte della somma), per esercitare i suoi diritti di regresso, deve esibire l'assegno, irregolare nei rapporti del bollo, all'Ufficio del Registro per la regolarizzazione col pagamento della sola tassa graduale di bollo dovuta, nel termine di 15 giorni (successivamente divenuti 30, con la legge 18 luglio 1949, n. 530) dalla data della presentazione dell'assegno per il pagamento. In tal caso, l'Ufficio del Registro accerta la contravvenzione al bollo soltanto in confronto dello emittente».

Sia sull'art. 8 della tariffa legge sul bollo che nell'art. 119 del decreto del 1933 sull'assegno, si

accenna a « contravvenzione al bollo » (art. 119) e a « violazione », ed è, quindi, il caso di precisare che detta « violazione della legge finanziaria » è contemplata e sanzionata nella ultima parte dell'art. 36 della legge sul bollo, del seguente tenore:

« Per le trasgressioni relative alle cambiali ed altri effetti di commercio, nonchè agli atti e documenti soggetti ad imposta di quietanza, la pena pecuniaria è da cinquanta a cento volte l'imposta non pagata col minimo di lire 300 ».

È da aggiungere che la responsabilità solidale per le « violazioni » è prevista specificamente dall'art. 33 della legge sul bollo, ma è prevista soprattutto, in termini ampi, che, all'occorrenza, debbono considerarsi prevalenti su quelli della citata norma specifica (vedasi art. 1 ultimo comma legge 7 gennaio 1929, n. 4 sulla repressione delle violazioni finanziarie), dall'art. 11 di quest'ultima legge, del seguente tenore: « Se la violazione della norma delle leggi finanziarie, per la quale sia stabilita la pena pecuniaria o la sopratassa sia imputabile a più persone, queste sono tenute in solido al pagamento della pena pecuniaria o della sopratassa ».

Dal combinato disposto di tutte le norme sopracitate risulta evidente che, nella ipotesi di « assegno emesso a vuoto »:

a) è indubbiamente ed in ogni caso responsabile del pagamento dell'imposta e della pena pecuniaria, l'emittente;

b) non è obbligato per la imposta e tanto meno è responsabile per la pena pecuniaria, il possessore dell'assegno emesso a vuoto, che abbia « presentato per il pagamento » (vedasi art. 31 a 39 legge ass.) e non intenda esercitare i diritti di regresso, facendo rilevare con protesto o con constatazione equivalente (artt. 45 a 65 legge assegno) il rifiuto del pagamento;

c) è obbligato solo per l'imposta graduale, il possessore dell'assegno emesso a vuoto, il quale, avendo « presentato » (art. 31 e segg. legge ass.) l'assegno stesso al pagamento ed essendosi sentito opporre il rifiuto, intenda « esercitare i suoi diritti di regresso » e a tale fine faccia constatare con protesto o con atto equivalente (art. 45 e segg. legge ass.) il rifiuto di pagamento, e nel contempo adempia agli obblighi impostigli, nell'ipotesi qui considerata, sia dall'art. 119 della legge sull'assegno (esibire entro 30 giorni dalla « Data di presentazione per il pagamento » l'assegno irregolare all'Ufficio del Registro per la regolarizzazione col pagamento della sola tassa graduale di bollo dovuta) che dalla nota apposta all'art. 8 della tariffa A parte prima della legge sul bollo (consegnare nel termine di 30 giorni all'Ufficio del Registro, per ottenere la regolarizzazione di cui all'art. 119, copia certificata conforme del « titolo con gli estremi dell'eseguito protesto »);

d) è responsabile sia dell'imposta proporzionale che della pena pecuniaria, il possessore dell'assegno emesso a vuoto, il quale, avendo « presentato al pagamento » l'assegno stesso, (a termini degli artt. 31 e segg. della legge del 1933) ed essen-

dosi sentito opporre il rifiuto, faccia constatare con protesto o con atto equivalente, a termini degli artt. 45 e segg. della legge del 1933, il rifiuto di pagamento (così denotando l'intendimento di esercitare i diritti di regresso) e ometta nel contempo di adempiere, nei termini, agli obblighi impostigli dall'art. 119 della legge del 1933 e dalla nota dell'art. 8 tariffa A parte prima legge sul bollo.

Che quella sopra espressa sia l'esatta interpretazione delle norme di legge, non soltanto lo si ricava dal chiaro dettato e dalla *ratio* delle norme stesse, avendo l'avvertenza di tenere distinta la « presentazione al pagamento » (art. 31 e segg. R.D. n. 1736 del 1933) dal « protesto » (art. 45 e segg. stesso decreto); ma è suffragato anche da autorevole dottrina.

Scriva, infatti, il Berliri a pag. 178 del suo volume *La legge del bollo* (ed. 1957):

« Ora, poichè l'art. 3 di tale decreto (del 1933) dispone che « l'assegno bancario non può essere emesso se il traente non abbia fondi disponibili presso il trattario dei quali abbia diritto di disporre in conformità di una convenzione espressa o tacita », l'assegno a vuoto (l'assegno, cioè, tratto senza che esista una provvista di denaro sufficiente per il suo pagamento) non è un assegno emesso in conformità di tale decreto e quindi è soggetto non già alla sola tassa fissa ma a quella graduale. È quanto conferma, del resto, l'art. 119 della stessa legge sull'assegno, giusta il quale il possessore di un assegno emesso senza copertura, per esercitare i suoi diritti di regresso, deve esibire l'assegno irregolare nel bollo all'Ufficio del Registro « per la regolarizzazione col pagamento della sola tassa graduale di bollo dovuta, nel termine di 15 giorni (nota: 30, in dipendenza della legge 18 luglio 1949, n. 530) dalla data della presentazione dell'assegno per il pagamento. « In tal caso, l'Ufficio del Registro accerta la contravvenzione al bollo soltanto nei confronti dell'emittente ».

« La nuova legge di bollo ha integrato tale disposizione stabilendo, nelle note all'art. 8 della tariffa che « il possessore deve, nel termine di 30 giorni, consegnare all'Ufficio del Registro copia, da esso certificata conforme, del titolo con gli estremi dell'eseguito protesto: detta copia deve essere allegata al processo verbale di accertamento della violazione da redigersi a carico dell'emittente ». Poichè il termine decorre dalla data del protesto e poichè nessuna norma di legge obbliga il possessore di un assegno a levare il protesto quando se ne veda rifiutare il pagamento, è ovvio che l'obbligo di presentare l'assegno all'Ufficio del Registro e di regolarizzarlo mediante pagamento del relativo tributo non è un obbligo assoluto che nasce dal fatto di aver presentato per l'incasso un assegno non coperto da un adeguato deposito, ma è un obbligo condizionato all'elevamento del protesto o, meglio, un obbligo che nasce dalla redazione del protesto. La ragione di ciò è trasparente: il legislatore fiscale non ha creduto di dover costringere il possessore di un assegno privo di copertura (e che, per ciò solo è, nel novantanove per cento

dei casi, rimasto con un pugno di mosche in mano) a sopportare le spese del protesto e a pagare l'imposta di bollo. Se, invece, il possessore dell'assegno richiede il protesto (dimostrando così di volersi avvalere dell'assegno), allora sorge a suo carico l'obbligo di chiedere la regolarizzazione.

Attraverso le considerazioni fin qui svolte, può individuarsi l'errore in cui è incorsa la Corte d'Appello di Firenze, quando ha affermato « che, dovendosi escludere la consapevolezza della irregolarità, nessuna responsabilità può farsi risalire al possessore dell'assegno emesso a vuoto e conseguentemente neppure una responsabilità solidale con l'emittente, presupposti della quale sono, da un lato, la partecipazione alla violazione nel momento in cui l'emittente compila l'assegno e lo pone in circolazione, e, dall'altro, la coscienza e la volontà, effettiva o presunta, da parte sua, di rendersi partecipe, vuoi direttamente vuoi indirettamente, di una infrazione fiscale che si manifesta soltanto a seguito del protesto con il quale si attesta la inesistenza e la indisponibilità dei fondi ».

L'errore della Corte si concreta nell'aver confuso, unificato e reso inscindibili i momenti — che sono distinti (vedansi artt. 31 a 44 e artt. 45 a 65 legge assegno) — della « presentazione al pagamento » e della « constatazione del rifiuto al pagamento con protesto o atto equivalente »; e nell'aver collegato con l'istituto così arbitrariamente unificato, la consapevolezza o meno, e quindi la partecipazione o meno del possessore dell'assegno emesso a vuoto, alla violazione della legge finanziaria.

È esatto che, al momento in cui l'assegno a vuoto viene ricevuto, il possessore (tranne che non sia, come nella specie, lo stesso trattario) non ha nessuna consapevolezza e non può avere nessuna responsabilità dell'irregolarità fiscale.

Ma, codesta mancanza di consapevolezza e di responsabilità, anzi di corresponsabilità (con l'emittente), della infrazione, viene meno, per preciso dettato di legge (art. 119 legge assegno), quando sia stata effettuata la « presentazione dell'assegno per il pagamento ».

Dalla data di tale presentazione, il possessore dell'assegno che si sia visto rifiutare il pagamento, non è più ignaro, ma non è ancora nè obbligato per l'imposta graduale nè corresponsabile (con l'emittente) per la pena pecuniaria.

Se egli si limita a prendere atto, per propria conto, del risultato negativo della presentazione all'incasso, tutto si ferma a quel punto, e la legge fiscale non pretende da lui nè imposta nè pena pecuniaria.

Ma, se il possessore, vistosi rifiutare il pagamento, fa elevare la constatazione formale di tale rifiuto di pagamento, e denota così di voler « esercitare i suoi diritti di regresso » compiendo il primo atto del « regresso per mancato pagamento » (Capo VI, art. 45 legge assegno), in tal caso la legge fiscale pone il possessore stesso di fronte a due alternative:

1) regolarizzare, pagando la sola imposta graduale e osservando, nei termini, quegli obblighi il cui adempimento pone l'Ufficio del Registro in

condizioni di elevare il processo verbale di accertamento della infrazione finanziaria a carico del solo emittente;

2) non regolarizzare e non adempiere agli obblighi anzidetti nei termini di legge, e per ciò stesso impedire che l'assegno, non regolarmente bollato sin dall'origine, non lo sia neppure « nel tempo prescritto dalla legge » (art. 27, secondo comma, in relazione alla nota dell'art. 8 tariffa A parte prima legge sul bollo e all'art. 119 legge sull'assegno).

Nella prima ipotesi, il possessore dell'assegno a vuoto pagherà (per regolarizzare) la sola imposta graduale.

Nel secondo caso, ovviamente, avendo impedito che la regolarizzazione, col pagamento dell'imposta graduale di bollo, avvenisse nel termine di legge, il possessore dell'assegno a vuoto, non soltanto pagherà l'imposta proporzionale prevista per le cambiali, ma cadrà anche sotto sanzione dell'art. 36 ultimo comma legge sul bollo e risponderà della pena pecuniaria solidamente con l'emittente, ai sensi dell'art. 11 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 e, se del caso, anche ai sensi della specifica norma dell'art. 33 legge sul bollo (che — si ripete — non modifica la legge del 1929, stando a quanto stabilisce l'art. 1, ultima parte, di questa ultima).

Concludendo, la decisione della Corte fiorentina, essendo in contrasto con le sopraccitate norme di legge ed essendo incorsa, oltretutto, in motivazione difettosa nei cennati punti decisivi della controversia, deve essere cassata con rinvio del giudizio ad altra Corte.

IMPOSTA DI REGISTRO — Opposizione a ingiunzione — Inapplicabilità del Foro dello Stato. (Tribunale di Firenze 15 aprile 1961 — Consorzio Bonifica Osabenga c. Finanze).

Competente a conoscere delle opposizioni a ingiunzione per il pagamento d'imposta suppletiva di registro è il Tribunale del luogo in cui ha sede l'Ufficio, che ha emesso la ingiunzione, non quello in cui ha sede l'Avvocatura dello Stato.

Contro questa sentenza è stato dall'Avvocatura proposto ricorso per regolamento di competenza per il motivo appresso trascritto.

MOTIVO DI DIRITTO

Violazione e falsa applicazione dell'art. 8 R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 in relazione all'art. 360 C.p.c. nn. 2-3.

Il Tribunale di Firenze affermando che le controversie di opposizione contro le ingiunzioni emesse a norma del Testo unico 14 aprile 1910, n. 639 sono sempre di competenza del giudice del luogo ove ha sede l'Ufficio che ha emesso l'ingiunzione a norma dell'art. 3 di detto Testo unico è incorso in una macroscopica violazione di legge.

Non v'ha dubbio che la natura di procedimento esecutivo attribuito al giudizio di opposizione importa l'applicazione dell'art. 7 del Testo unico 30 ottobre 1933, n. 1611, con la conseguenza che l'opposizione stessa, a sensi dell'art. 3 del Testo unico 14 aprile 1910, n. 639, deve essere proposta innanzi l'autorità giudiziaria, competente per valore, del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso l'ingiunzione, venendosi così a derogare sia alla competenza del foro dello Stato, che alla competenza indicata dagli artt. 615 e 617 C.p.c. Peraltro, le norme sulla competenza del foro dello Stato non subiscono alcuna deroga in materia di tasse e sopratasse.

Il Tribunale di Firenze non ha rivolto alcuna considerazione alla natura tributaria del credito oggetto della ingiunzione.

La giurisprudenza di codesto Supremo Collegio, citata dal predetto Tribunale, è quella relativa alle opposizioni alle ingiunzioni intimare per la riscossione delle entrate patrimoniali e non delle entrate tributarie.

Poichè in causa si discuteva del regime tributario cui sottoporre l'atto di apertura di credito indicato in narrativa il Tribunale di Firenze è incorso manifestamente nella denunciata violazione dell'art. 8 del R. D. 30 ottobre 1933, n. 1611 il quale testualmente dispone che: « la decisione delle controversie giudiziali riguardanti le tasse e sovratasse, anche se insorte in sede di esecuzione, spetta in prima istanza, quando sia parte la Amministrazione dello Stato, al Tribunale civile del luogo dove risiede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato, nel cui distretto trovasi l'ufficio che ha liquidato la tassa o la sovratassa controversa ».

Rettamente era stato, quindi, adito il Tribunale di Firenze e l'affermata competenza del Tribunale di Grosseto è manifestamente *contra legem*.

RESPONSABILITA' CIVILE - Contrattuale - Limitazioni legali - Validità. (Corte d'Appello di Milano, 14 febbraio 1961 - S.p.A il Borghese - PP. TT.).

Il privato ha un diritto soggettivo alla prestazione, oggetto di pubblico servizio, che la P. A. si è impegnata a rendergli, ma non può sindacare le modalità organizzative del servizio.

È legittima la limitazione di responsabilità della P. A. nella prestazione del servizio, ancorchè riconosciuta in via preventiva e generale da una legge (art. 7 R. D. 27 febbraio 1936, n. 645), ed è perciò esclusa ogni responsabilità dell'Amministrazione postale per smarrimento di corrispondenza ordinaria.

Si trascrive la motivazione della sentenza, che in adesione alla tesi dell'Avvocatura, fa puntuale e rigorosa applicazione di principi di diritto che ci sembrano inconfutabili.

Il fatto, denunciato dalla Società appellante come produttivo di un pregiudizio economico al suo pa-

trimonio (mancato rinnovo di abbonamenti al periodico) e di un discredito idoneo a cagionare ulteriori danni patrimoniali, consiste nella tardiva e, talvolta, nell'omessa consegna del settimanale agli abbonati.

Tale fatto è addebitabile alla Pubblica Amministrazione, in quanto la stessa si è assunta la prestazione del servizio postale al pubblico; ed in concreto si è impegnata con la Società appellante alla consegna periodica del settimanale agli abbonati indicati, secondo il sistema così detto della « spedizione in abbonamento postale gruppo II », come ha affermato la S.p.A. « il Borghese » e la difesa della P. A. non contesta.

Ciò premesso in fatto, merita precisare che il titolo in virtù del quale « il Borghese » potrebbe pretendere il risarcimento di un pregiudizio subito, sarebbe ipotizzabile o nell'adempimento di una obbligazione o in un comportamento che violi l'obbligo generico del *neminem laedere*.

Come bene ha giudicato il Tribunale, anche la Corte ritiene che nè per l'uno nè per l'altro titolo spetti alla Società « il Borghese » alcun risarcimento.

In relazione alla prima ipotesi, che configura quella che, genericamente, si qualifica come « responsabilità contrattuale », si constata che, in effetti, la P. A. si assume, in determinati casi, l'obbligo di rendere direttamente ai singoli dei servizi o in concorso con privati (come, ad esempio, talvolta per il servizio ferroviario) o in via esclusiva (come per il servizio postale).

Se è vero che tale assunzione diretta di un servizio al pubblico presuppone, normalmente, un interesse generale e che la gestione del servizio spetti (in prevalenza o esclusivamente) allo Stato, tuttavia non si può escludere che, accanto a tale interesse generale (ed al correlativo interesse semplice del singolo alla buona gestione del servizio pubblico) sussista un interesse del singolo a fruire, in concreto, di tali prestazioni, rese dalla P. A., ed a goderne nel modo e con il risultato più favorevole.

Quando infatti il singolo chiede alla P. A. la prestazione del servizio, e la P. A. accetta tale richiesta, s'instaura fra il singolo e la P. A. un rapporto giuridico che trova la sua fonte in un negozio, della cui natura non è qui necessario discutere.

È tuttavia innegabile che tale rapporto (che la dottrina amministrativistica ha qualificato « di prestazione ») è, a sua volta intessuto di diritti e di correlative obbligazioni di origine negoziale: la cui violazione può costituire titolo di responsabilità, che può considerarsi contrattuale in senso lato, anche se fra privato e P. A. non è stato stipulato un contratto nello stretto significato privatistico.

Che il privato divenga titolare di un vero e proprio diritto soggettivo ad ottenere la prestazione, una volta che la P. A. si è impegnata a rendergli, in concreto, il servizio richiesto, pare debba riconoscersi. Infatti, ammesso che nel momento in cui la P.A. accetta di prestare il servizio richiesto (per la cui prestazione, normalmente, il privato corrisponde il prezzo, sotto l'aspetto di tassa in via

anticipata) ha vita un negozio bilaterale, non potrebbe immaginarsi che, a negozio concluso, una delle parti, la P. A. - possa sottrarsi per decisione unilaterale all'adempimento dell'impegno assunto.

È invece legittima una limitazione di responsabilità della P. A. in via generale e preventiva, che le sia riconosciuta da una norma di legge. Trattasi dell'applicazione del principio sancito dall'art. 2740 comma 2° C.c., di cui naturalmente può beneficiare, come qualunque soggetto, anche la P. A.

Nella specie, per quanto riguarda il servizio postale, tale limitazione è validamente ammessa in virtù dell'art. 7 del R. D. 27 febbraio 1936, n. 645, che sottrae la P. A. all'obbligo di rispondere di fronte al privato che ha chiesto il servizio, eccetto per alcuni casi, espressamente previsti nello stesso testo legislativo: perdita di corrispondenza raccomandata (art. 44); manomissione, perdita ed avaria di assicurate (art. 45); manomissione perdita ed avaria di pacchi postali (art. 68).

Di fronte alla norma legislativa è erroneo il richiamo dell'appellante all'art. 1229 comma 1° C.c. che prevede la nullità dei patti che escludono o limitano la responsabilità del debitore per dolo o per colpa grave. La limitazione che qui interessa infatti non ha fonte nell'autonomia contrattuale ma in una disposizione di legge.

Non si comprende perchè tale preventiva limitazione di responsabilità dovrebbe costituire violazione dei principi costituzionali sanciti dagli art. 98 e 113 della Carta Costituzionale, come vorrebbe l'appellante. Non si tratta infatti di negare al privato la tutela giurisdizionale di un suo diritto, dato che, per la preannunciata ed accettata, contrattualmente, limitazione di responsabilità (all'atto della richiesta del servizio da ottenersi così come promesso dalla P. A.) il privato non diviene titolare di diritti soggettivi se non nei limiti circoscritti dallo accordo che dà vita al negozio.

L'appellante ha citato, inoltre, l'art. 98 1° comma della Costituzione; ma evidentemente intendeva riferirsi all'art. 97, 1° comma, di cui infatti ha riprodotto il testo (vedi atto di appello, pag. 6).

La Corte tuttavia, pur dando atto che la parte intendeva lamentare la violazione di tale ultima norma, ritiene che anche sotto questo profilo la questione di incostituzionalità sia manifestamente infondata. Infatti, se i pubblici uffici devono essere organizzati in modo che sia assicurato il buon andamento dell'Amministrazione, ciò non esclude la insindacabilità del modo in cui, in concreto, l'Amministrazione, nell'ambito del suo potere discrezionale, ha creduto di organizzare i propri uffici, dei criteri seguiti e dell'apprezzamento che la stessa ha fatto della loro idoneità allo scopo.

Riconosciuta così la legittimità della limitazione di responsabilità negoziale per il servizio postale, resta da constatare se la mancata o tardiva consegna agli abbonati della rivista, ipotizzi un caso di responsabilità dell'Amministrazione postale.

Ciò è da escludersi, trattandosi di corrispondenza ordinaria, non raccomandata nè assicurata, per la quale la P. A. non assume responsabilità nel caso di smarrimento, manomissione, tardiva consegna.

Devesi pertanto passare ad esaminare se sussiste una responsabilità della P. A. per fatto illecito ex art. 2043 C.c.

È opportuno ricordare che l'illecito generatore di un danno giuridico (e non solo di un mero pregiudizio economico) postula in ogni caso la violazione di un diritto soggettivo.

Orbene, nella specie, non si ravvisa quale diritto soggettivo possa considerarsi violato.

Innanzitutto va ribadito che il privato non può sindacare le modalità organizzative del servizio reso dallo Stato. Tale organizzazione come si è sopra rilevato, obbedisce a criteri di discrezionalità da parte dell'organo pubblico, cui la gestione del servizio è affidata; e giudicare della bontà dell'organizzazione che presiede alla prestazione del servizio, equivarrebbe a riconoscere al privato non il diritto ad ottenere la prestazione pattuita ma una inammissibile facoltà di controllo sui mezzi che l'Amministrazione sceglie per soddisfare al proprio obbligo di rendere la prestazione pattuita.

Potrebbe, se mai, discutersi se il comportamento doloso o colposo di un funzionario, o pubblico dipendente, addetto al servizio postale, da cui consegue un pregiudizio patrimoniale al privato, naturalmente sempre nella sfera della prestazione del servizio pubblico, possa far nascere una corresponsabilità solidale pella P. A. per l'illecito, fondata sull'art. 28 della Costituzione.

La Corte ritiene che, in determinate condizioni, tale corresponsabilità della P. A. per il comportamento doloso o colposo del proprio dipendente possa ipotizzarsi.

Ma spetta a chi lamenta il danno dimostrare che sussiste l'illecito addebitabile al pubblico dipendente e dallo stesso commesso in violazione dei propri doveri; chè, in difetto di tale prova, potrebbe essere dubbio se l'inconveniente lamentato dal privato non dipenda invece dalle modalità di organizzazione del servizio; sia sottratto quindi alla valutazione del giudice; ed anzichè a danno giuridico ex illecito ci si trovi di fronte ad un mero pregiudizio economico del privato, non risarcibile.

Nella specie l'appellante non fa cenno all'ipotesi del dolo o di colpa di qualche pubblico dipendente ma insiste nel lamentare genericamente la cattiva organizzazione del servizio.

Non resta perciò che ritenere non provata la sua pretesa in ordine ad un diritto a risarcimento per illecito; e confermare quindi la sentenza del Tribunale anche sotto tale aspetto.

RISCOSSIONE COATTIVA - Indennizzo per uso illegittimo di bene demaniale - Inammissibilità.
(Corte d'Appello di Bologna, 28 marzo 1961 - Finanze c. S.p.A. Cave Reno).

La Pubblica Amministrazione non può procedere, ai sensi del Testo Unico 1910, alla riscossione dell'indennizzo per abusivo godimento di un bene demaniale, salva l'ipotesi di concessione scaduta nella quale tale indennizzo sia commisurato al canone originario.

Si trascrive la motivazione in diritto della sentenza.

Sulle argomentazioni della sentenza e sui motivi di gravame la Corte osserva che due dati di fatto possono dirsi in causa pacifici per concorde ammissione dell'Amministrazione Finanziaria e, in questo grado di appello, anche della Soc. « Cave Reno »: il primo che il terreno goduto dalla società appartiene al demanio idrico, necessario e naturale, dello Stato; il secondo che nessun atto di concessione regolò siffatto godimento, sia perchè il permesso o licenza, rilasciato il 27 giugno 1950 dal Genio Civile, in base all'art. 97 lettera M del Testo unico del 1904 sulle opere idrauliche, era limitato all'estrazione di ciottoli e ghiaia dall'alveo del fiume ed incideva « nei soli riguardi idraulici », sia perchè esso, per giunta inefficace per non avere scontato le previste tassazioni (art. 2 del Decreto presidenziale n. 112 del 1953, ed art. 167 della tabella allegata A), non emanava dall'Amministrazione Demaniale, unica dotata della relativa competenza per il R. D. 18 novembre 1923, n. 2440 sull'Amministrazione del patrimonio e sulla Contabilità Generale dello Stato.

Il terreno *de quo fu*, pertanto, occupato e goduto senza un titolo legittimo da parte della « Cave Reno »; e perciò il *thema decidendum* si pone negli identici termini in cui fu proposto ai primi giudici; se, cioè, possa l'Amministrazione creditrice avvalersi della procedura ingiuntiva regolata dal Testo unico del 1910, per ripetere un credito di natura risarcitoria, la determinazione del quale è stata dalla stessa Amministrazione fissata, senza riferimento ad un canone di concessione, tra le parti mai convenuto, per inesistenza dell'atto relativo.

La sentenza impugnata ha ritenuto di risolvere negativamente il quesito, facendo però un'enunciazione di carattere generale, che per la sua assolutezza non può integralmente essere condivisa dalla Corte.

Ha osservato, infatti, la sentenza che il titolo, su cui si fonda il credito dell'Amministrazione, quando essa lo esiga mediante ingiunzione, non può essere rappresentato dallo stesso atto ingiuntivo, ma deve aver sempre una fonte negoziale: talchè, nel caso di godimento abusivo di beni demaniali, mai potrebbe l'Amministrazione determinare con l'ingiunzione il credito da risarcimento e pretendere il pagamento.

Orbene, che il credito, di cui si discute, abbia natura risarcitoria non sembra dubbio alla Corte, considerando che esso trova la sua causa nel godimento abusivo del bene, e non già dell'uso eccezionale di esso, il quale ha per necessario presupposto un atto di concessione: onde non può contestarsi la competenza-giurisdizione del giudice ordinario e stabilirne l'ammontare, come la stessa Amministrazione finisce col riconoscere, ammettendo che, in via di opposizione, possa sempre l'ingiunto contestare davanti il giudice ordinario sia l'*an* che il *quantum debeatur*.

Per contro, l'enunciazione, contenuta nella sentenza, deve subire un temperamento, in conformità della costante giurisprudenza di questa Corte,

aderente ai principi che reggono le concessioni di beni demaniali: e ciò nel senso che se una concessione sia stata rilasciata e sia poi venuta a scadenza, ed il concessionario abbia continuato nel godimento del bene, l'Amministrazione possa esigere con la procedura ingiuntiva il risarcimento del danno, commisurandolo al canone pattuito, salvo sempre la prova da parte sua dell'esistenza di un eventuale maggiore danno, analogamente a quanto stabilisce per le locazioni l'art. 1591 C.c.

Nel caso di specie, però, un atto di concessione non ha mai disciplinato i rapporti tra l'Amministrazione demaniale e la « Cave Reno »; e perciò il credito risarcitorio, privo del necessario antecedente per procedere alla sua concreta, automatica liquidazione, può essere fatto valere dall'Amministrazione soltanto attraverso le ordinarie vie processuali.

In contrario non vale obiettare che sarebbe pur sempre un provento del bene demaniale, riscuotibile con la procedura privilegiata, quello derivante dall'abusiva occupazione, perchè per provento deve intendersi il corrispettivo versato dall'utente dello Stato per l'uso temporaneo ed eccezionale del bene, mentre, come si è già accennato ed a prescindere da altre ragioni, nel caso di specie difetta la concessione e difetta la possibilità di commisurare al canone l'entità del risarcimento.

Neppure giova richiamarsi al principio dell'autotutela, spettante all'Amministrazione sui beni demaniali, ed al potere di autoaccertarsi propri crediti, che in linea generale deve esserle riconosciuto, facendo specifico riferimento all'articolo 823 C.c., perchè codesto articolo regola, accanto alla ordinaria tutela giurisdizionale, null'altro che i poteri di polizia demaniale, cioè l'attività che l'Amministrazione può svolgere per garantire l'integrità materiale dei beni ed il diritto di proprietà pubblica su di essi, con la possibilità di accertare mediante verbale di contravvenzione qualunque arbitraria occupazione o modificazione e di farla cessare con ordini immediatamente esecutori, e non il potere di autoliquidare il credito da risarcimento eventualmente conseguente a siffatti abusivi comportamenti.

Ne, infine, un principio generale in materia di crediti della specie ora enunciata esigibili con la procedura ingiuntiva può ravvisarsi nell'art. 17 del Testo unico n. 1775 del 1933 sulle acque e sugli impianti elettrici, che detta le norme per la regolarizzazione delle utenze abusive, in via di sanatoria, sottoponendo allo stesso trattamento anche le utenze provvisorie e ciò per le ragioni egregiamente adottate nella sentenza impugnata, che si appuntano sul rilievo che il bene tutelato è l'acqua pubblica e non il suolo demaniale, e che il canone delle utenze idrauliche è stabilito in misura fissa, ragguagliato a misure unitarie di capacità e di forza motrice, onde all'Amministrazione non è concesso alcun margine di discrezionalità nel liquidarlo in via di sanatoria e a titolo di risarcimento quando l'utente, all'uopo diffidato, non provveda a uniformare alla legge la propria posizione.

Contro la sentenza è stato dall'Amministrazione interposto ricorso per Cassazione per i motivi che riportiamo qui appresso;

Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 4 e segg. del Testo unico 14 aprile 1910, n. 639 in relazione all'art. 360 n. 3 C.p.c.

L'ingiunzione amministrativa o fiscale, regolata istituzionalmente dal Testo unico 14 aprile 1910, n. 639, è l'atto formale di un procedimento monitorio *sui generis*, apprestato per la sollecita riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e di altri enti pubblici e applicabile « anche ai proventi del demanio pubblico » e dei pubblici servizi esercitati dallo Stato e dagli enti sopra menzionati ».

Essa è una estrinsecazione del potere di supremazia dello Stato e di detti enti ed il principio della sua esecutorietà si giustifica, sotto il profilo politico, con la ragione dei fini di necessaria utilità generale, perseguiti dalla Pubblica Amministrazione; sotto il profilo giuridico, con la presunzione di legittimità che assiste gli atti della medesima.

Deriva da ciò che la ingiunzione può prescindere dalla preconstituzione di un titolo e dalla preventiva dichiarazione di legittimità della corrispondente pretesa della P. A.

Così inquadrata, l'ingiunzione cumula in sé le caratteristiche del titolo esecutivo stragiudiziale e del precetto, di guisa che la opposizione del debitore costituisce domanda giudiziale ed apre e introduce un ordinario processo di cognizione avente fondamentalmente per oggetto l'azione volta a contestare l'esistenza o la legittimità della pretesa della Pubblica Amministrazione, con la conseguenza che si inverte la posizione processuale e l'intimato opponente diventa attore, mentre l'Amministrazione creditrice assume la veste di convenuta.

Gli esposti principi si desumono da una copiosa giurisprudenza della Corte Suprema, le cui pronunce più recenti e più perspicue sono, oltre alle sentenze delle Sezioni Unite 19 aprile 1955, n. 1079 (in *Giust. Civ.* 1955, 88 e in *Foro Ital.* 1955, I, 810) e 6 febbraio 1959, n. 381 (in *Giust. Civ.* 1959, I, 1094), le sentenze 10 ottobre-18 dicembre 1956, n. 4453 (Cascianelli contro Amministrazione Demaniale dello Stato, in *Riv. dir. fin.* 1957, II, 128), 7 marzo 1959, n. 683 (in *Giur. Ital.* 1959, I, 1, 517), 31 marzo 1959, n. 954 (in *Foro Ital.* 1959, I, 1433).

Allontanandosi dai predetti insegnamenti, la Corte di Appello di Bologna ha ritenuto essenzialmente che « il titolo su cui si fonda il credito della Amministrazione, quando essa lo esiga mediante ingiunzione, non può essere rappresentato dallo stesso atto ingiuntivo, ma deve avere sempre una fonte negoziale: talchè, nel caso di godimento abusivo di beni demaniali, mai potrebbe la Amministrazione determinare con l'ingiunzione il credito da risarcimento e pretendere il pagamento », a meno che « una concessione sia stata rilasciata e sia poi venuta a scadenza, ed il concessionario abbia continuato nel godimento del bene ». Solo in quest'ultima ipotesi (che non si è verificata nella fattispecie

di causa), la Amministrazione potrebbe — sempre secondo la Corte di Appello — esigere con la procedura ingiuntiva il risarcimento del danno, commisurandolo al canone pattuito, salvo sempre la prova da parte sua dell'esistenza di un eventuale maggior danno, analogamente a quanto stabilisce per le locazioni l'art. 1591 C.c.

In ogni altro caso « il credito risarcitorio, privo del necessario antecedente per procedere alla sua concreta, automatica liquidazione, può essere fatto valere dalla Amministrazione soltanto attraverso le ordinarie vie processuali ».

Siffatte statuizioni violano i principi giuridici che, come si è sopra detto, giustificano il procedimento d'ingiunzione fiscale.

Se questo procedimento è apprestato, per la sollecita riscossione delle entrate patrimoniali e dei proventi del demanio pubblico, dello Stato e di altri enti pubblici; ed in vista di tale sollecita riscossione prescinde dalla preconstituzione di un titolo, rappresentando, la pretesa della P. A., rivestita delle forme della ingiunzione fiscale, il titolo esecutivo stragiudiziale ed il precetto; pare chiaro che, accettando le affermazioni della Corte di Appello, si finirebbe con lo svuotare di significato e di effetto, e quindi di funzionalità, l'apposito strumento (ingiunzione) accordato alla P. A. proprio perchè tale.

Si tenga presente, da un lato, l'entità del patrimonio, del demanio pubblico, dei servizi pubblici, di cui sono titolari lo Stato ed altri importanti enti pubblici; e si considerino, dall'altro lato, le innumerevoli ipotesi di posizioni abusive o semplicemente irregolari in cui vengono a trovarsi, dolosamente o colposamente o anche senza colpa, i privati cittadini in ordine a detti beni e servizi. Si avrà, in tal modo, una ampia gamma delle più rilevanti esigenze a cui deve sopperire la Pubblica Amministrazione con il predisposto agile strumento politico-giuridico dell'ingiunzione amministrativa o fiscale di pagamento.

Se l'operatività, la funzionalità di siffatto strumento, accordato — giova ripeterlo — alla Pubblica Amministrazione perchè tale, dovessero essere negate, in via di principio, ogni qualvolta non sia stato preconstituito il titolo negoziale o giudiziale, e quindi proprio quando l'esigenza, di determinare e riscuotere l'entrata o il provento, diviene più pressante per la P. A., le norme del Testo unico del 1910 non avrebbero alcun senso concreto e mal si comprenderebbero l'importanza e la vitalità che sempre, finora, sono state ad esse riconosciute in campo giurisprudenziale e dottrinale e nello stesso campo legislativo e regolamentare.

Nè si potrebbe obiettare che, accogliendo la tesi della legittimità dell'esercizio del potere di autoaccertamento e di ingiunzione della P. A., si vulnera il principio sancito dell'art. 474 C.p.c. e si pregiudica il corrispondente diritto dell'intimato a non subire esecuzioni forzate se non « in virtù di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile ».

Siffatta obiezione non sarebbe valida, da un canto, perchè, secondo la costante giurisprudenza

della Corte Suprema, il procedimento regolato dal Testo unico del 1910 è un procedimento monitorio *sui generis*, autonomo rispetto alle norme generali del codice di rito (Cass. 22 aprile 1953, Finanze contro Comune di Mese, in *Riv. leg. fisc.* 1953, 791; Cassazione, 17 luglio 1953, Sportelli contro Finanze, in *Riv. leg. fisc.* 1953, 1106; e successive sentenze avanti citate); dall'altro perchè, attraverso l'opposizione dell'intimato, prevista negli art. 3 e 4 dello stesso Testo unico, il privato ha la facoltà, sia pure assoggettandosi all'inversione del normale onere di prova, di neutralizzare (con la sospensione) e, se del caso, eliminare la esecutorietà e la presunzione di legittimità che assiste la pretesa (racchiusa nell'ingiunzione fiscale) della P. A., introducendo un procedimento cognitorio analogo a quello dell'opposizione a precetto di cui all'art. 615 primo comma C.p.c.

In tal caso, il giudice adito non deve limitarsi ad esercitare un mero sindacato di legittimità e di annullamento dell'ingiunzione fiscale, ma deve conoscere del rapporto o della situazione giuridica dalla quale traggono origine le contrapposte pretese delle parti, e decidere, in conseguenza, nel merito.

In altre parole, il giudice deve, nell'ipotesi considerata, giudicare, nel merito, sull'esistenza e sull'ammontare del credito della P. A., derivante dalla situazione o dal rapporto giuridico realmente intercorso o intercorrente fra la P. A. e il privato.

Che questo giudizio di cognizione si debba svolgere con ampiezza, anche al di fuori delle mere ed inesatte enunciazioni o definizioni formali contenute nell'atto ingiunzionale, è insegnamento che si ricava dalla motivazione della sentenza 7 marzo 1959 n. 683 (*Giur. It.* 1959, I, 1, 517) della II sezione civile della Corte Suprema, e dalla sentenza 10 ottobre-18 dicembre 1956, n. 4453 della Prima sezione (*Riv. dir. fin.*, 1957, II, 128).

II) Violazione e falsa applicazione dell'art. 823 C.c., delle norme del Testo unico 14 aprile 1910, n. 639, citate nel primo mezzo, e dei principi generali di diritto sulla condizione giuridica del demanio pubblico e sui correlativi poteri della P. A. Il tutto denunziato ai sensi dell'art. 360 n. 3 e 5 C.p.c.

La Corte di Appello di Bologna ha ritenuto di escludere il potere di autoaccertamento del credito derivante dalla abusiva occupazione di un bene demaniale, sostenendo che tale credito, per la sua natura risarcitoria, non potrebbe essere accertato, in ordine all'*an* e in ordine al *quantum*, che dalla Autorità Giudiziaria.

In tal modo la Corte ha violato il principio giuridico racchiuso nell'art. 823 C.c. ed in genere i principi generali di diritto sulla condizione giuridica del demanio pubblico e sui correlativi poteri della Amministrazione dello Stato.

Deve rilevarsi, infatti, che la particolare natura di un bene demaniale, occupato senza titolo, legittima il potere di autoaccertamento dell'Amministrazione, essendo tale accertamento diretto a determinare il corrispettivo dovuto dal privato per l'uso particolare, senza titolo, del bene demaniale.

In altri termini, il privato, occupando senza titolo il bene demaniale, viene con ciò stesso a sottoporsi al potere che è devoluto all'Amministrazione in relazione alla natura del bene, è, pertanto, non può dolersi della determinazione fatta dalla stessa Amministrazione in ordine alla entità della pubblica entrata che deve corrispondere all'uso particolare del bene stesso.

E ciò, senza dire che una parte autorevole della dottrina ha addirittura riconosciuto natura tributaria al provento derivante dall'uso del bene demaniale.

D'altra parte, deve considerarsi che, come l'Amministrazione ha il potere di estromettere *manu militari*, e senza ricorrere al giudice, l'occupante abusivo del bene demaniale, così essa può reintegrarsi, con suo provvedimento, di quelle entrate di diritto pubblico connesse all'uso particolare del bene demaniale e delle quali è stata privata per il fatto materiale dell'abusivo occupante.

Nè potrebbe obiettarsi che la lettera dell'art. 823 C.c. osterebbe a tale interpretazione del potere di autotutela, sia perchè in effetti il testo della norma non esclude in alcun modo una lata applicazione del principio di autotutela, sia perchè la norma stessa sembra piuttosto diretta ad affermare la facoltà dell'Amministrazione di rivolgersi anche alla autorità giudiziaria per la tutela dei beni demaniali, che non a concedere la menzionata potestà di autotutela, potestà insita nella natura stessa del demanio.

Per modo che si potrebbe affermare che l'autoaccertamento del credito, derivante dalla abusiva occupazione del bene demaniale, trova essenzialmente la sua causa non in una pretesa risarcitoria, ma nella estrinsecazione della potestà pubblicistica, demandata esclusivamente alla Amministrazione, di consentire l'uso particolare del bene demaniale stesso e di determinare la pubblica entrata che da tale uso obbiettivamente deriva.

SEQUESTRO - Sequestro conservativo - Procedimento civile - Conversione di sequestro conservativo in pignoramento - Decisioni della Corte dei Conti - Termine per il deposito della sentenza esecutiva di condanna. (Tribunale di Tempio Pausania, 17 giugno 1960 - Pres.: Mereu; Est.: Quidaciolu - Pisotti c. Finanze).

« Ai fini della conversione in pignoramento del sequestro conservativo disposto dal Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 48 del regolamento di procedura il termine previsto dall'art. 156 disp. att. C.p.c. non decorre dalla data di pubblicazione della decisione bensì dalla data della trasmissione di quest'ultima da parte del Segretario della Sezione al Procuratore Generale ».

La sentenza del Tribunale di Tempio, ha nel modo più retto e conforme al diritto, giudicato su di una questione la cui delicatezza appare evidente

poichè concernente il tema della esecuzione delle decisioni della Corte dei Conti.

Ed invero, l'art. 156 disp. att. C.p.c. prescrive che, ai fini della conversione del provvedimento di sequestro in pignoramento, la sentenza esecutiva venga depositata presso la Cancelleria del Giudice competente per l'esecuzione nel termine di giorni 30 (adesso elevato a 60 dalla legge 28 aprile 1959, n. 275, che non si applica peraltro al caso deciso perchè entrata in vigore il 4 giugno 1959) dalla sua comunicazione, non già dalla sua pubblicazione.

Ora la comunicazione, ai sensi dell'art. 133 C.p.c., consiste nel biglietto di Cancelleria col quale il Cancelliere comunica alle parti costituite l'avvenuta pubblicazione della sentenza: perfettamente distinti, quindi i due momenti processuali della pubblicazione (deposito, per la sentenza del giudice civile — lettura pubblica, per la sentenza della Corte dei Conti) e della comunicazione.

Ed un parallelo potrebbe, a dire il vero, essere fatto fra la comunicazione della sentenza come prevista dall'art. 133 C.p.c. e la trasmissione della decisione (art. 24 1° comma Reg. di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti, approvato con R. D. 13 agosto 1933, n. 1038) al Procuratore Generale rappresentante dell'Amministrazione. Quindi, non già dalla data della pubblicazione della decisione della Corte dei Conti mediante lettura pubblica in udienza, ma dalla data appunto della trasmissione, da parte del segretario della Corte, al Procuratore Generale che nei giudizi di responsabilità rappresenta la parte, cioè l'Amministrazione, da quella data, ripetesì, prende decorrenza il termine di cui all'articolo 156 disp. att. C.p.c.

E forse, potrebbe anche osservarsi che alla comunicazione di cui parla l'art. 156 più volte citato corrisponde, nei giudizi innanzi alla Corte dei Conti, un momento processuale ancora successivo rispetto a quello, indicato sopra, della trasmissione della sentenza dal Segretario della Sezione al Procuratore Generale, e cioè precisamente quello dell'invio della sentenza in forma esecutiva da parte del Procuratore Generale all'Amministrazione interessata (secondo comma dell'art. 24 R. D. 13 agosto 1933, n. 1038): è questo infatti il vero momento in cui l'Am-

ministrazione (parte) viene a conoscenza della sentenza.

Decisiva, a favore della nostra tesi, ci appare l'argomentazione seguente: potrebbe scorgersi, per vero, una « comunicazione » delle sentenze della Corte dei Conti; proprio questo termine — comunicazione — adopera la legge, all'art. 1 R. D. 5 settembre 1909, n. 776, nel qualificare il momento dell'invio della decisione in forma esecutiva da parte del Procuratore Generale all'Amministrazione interessata per l'esecuzione. Art. 1: « Appena ricevute, a norma dello art. 47 della legge 14 agosto 1882, n. 800 (allora vigente sulla Corte dei Conti) e dell'art. 664 (adesso 636) del Regolamento sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, le comunicazioni in forma esecutiva, delle decisioni, le Amministrazioni Centrali... ». Ed il titolo è appunto « Delle comunicazioni ».

E il successivo art. 3 recita che « appena avuta partecipazione delle condanne pronunziate, le Amministrazioni ne cureranno la pronta esecuzione... ».

Miglior conferma non potrebbe invero darsi alla nostra tesi, che il termine di cui all'art. 156 disp. att. C.p.c. decorra da un momento successivo a quello della pubblicazione (coincida, poi, esso con la trasmissione della sentenza del Segretario della Sezione al Procuratore Generale ovvero con quello, ancora successivo, dell'inoltro della decisione da quest'ultimo organo all'Amministrazione interessata).

Nè varrebbe obiettare, da coloro che sostengono che il termine abbia decorrenza dalla pubblicazione della decisione, che il Procuratore Generale è l'attore del giudizio di responsabilità; se invero il Procuratore Generale tutela nei detti giudizi gli interessi dell'Amministrazione, ciò però non significa che esso sia l'Amministrazione, il che viene limpidamente confermato dalla norma dell'art. 24 2° comma per la quale, onde potersi far luogo all'esecuzione, la sentenza deve, a cura del Procuratore Generale, essere necessariamente inviata all'Amministrazione. Da tal momento l'Amministrazione prende conoscenza ufficiale della emanata sentenza e da questo momento, pertanto, prende decorrenza il perentorio termine di cui al predetto art. 156.

L. SINAGRA

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

LA FORMULAZIONE DEL QUESITO NON RIFLETTE IN ALCUN MODO LA SOLUZIONE CHE NE È STATA DATA

AERONAUTICA E AEROMOBILI

RIFORNIMENTO VIVERI A BORDO DEGLI AEREI.

Se l'Amministrazione possa sottoporre al regime della concessione il servizio di approvvigionamento degli aerei civili in sosta negli aeroporti italiani, effettuato da privati per conto delle Compagnie Aeree, imponendo ai concessionari la corresponsione di un canone (n. 9).

AGRICOLTURA E FORESTE

PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA - AGEVOLAZIONI FISCALI.

Se, per usufruire delle particolari agevolazioni tributarie previste dalle leggi a favore della formazione della piccola proprietà contadina, le cooperative debbano rispondere, oltre che ai requisiti previsti da queste leggi particolari, anche a quelli indicati negli artt. 65 e 66 della legge di registro (n. 25).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

RICOVERO IN MANICOMIO.

Se l'Amministrazione sia obbligata al pagamento delle spese di ricovero in manicomio comune di un alienato già ricoverato nello stesso manicomio e mai posto in stato di arresto, per il periodo intercorrente fra la applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero in manicomio giudiziario e la indicazione da parte dell'Amministrazione degli Istituti di Prevenzione e di Pena del manicomio giudiziario che avrebbe dovuto ospitarlo, posto che nei confronti dell'alienato medesimo sia stata in un secondo tempo pronunciata sentenza di non luogo a procedere per infermità mentale (n. 258).

ANTICHITÀ E BELLE ARTI

ALIENAZIONE DI SCULTURA DI INTERESSE ARCHEOLOGICO

1) Se, nel caso di alienazione di una scultura di interesse archeologico, avvenuta prima della guerra in violazione del vincolo di notifica, l'Amministrazione possa esercitare il diritto di prelazione, pagando il prezzo versato dal compratore o debba pagare il prezzo rivalutato (n. 44).

DECRETI DI VINCOLO.

2) Quali siano le condizioni necessarie per la legittimità dei decreti emanati, ai sensi dell'art. 21 legge 1°

giugno 1939, n. 1089, per l'imposizione dei vincoli diretti a salvaguardare l'integrità delle cose immobili soggette alle disposizioni della legge medesima (n. 45).

TUTELA DELL'AMBIENTE MONUMENTALE.

3) Se, in base all'art. 5 legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, il giudice ordinario possa disapplicare il provvedimento della Soprintendenza ai Monumenti per la riduzione in pristino di una costruzione effettuata in zona vincolata ai sensi dell'art. 21 legge 1° giugno 1939, n. 1089, pur non essendo questo stato tempestivamente impugnato dall'interessato avanti la competente giurisdizione amministrativa (n. 46).

APPALTO

APPALTO PUBBLICO - REVISIONE PREZZI.

Se nei contratti di pubblico appalto possa essere consentita l'introduzione di clausole contrattuali per regolare la revisione dei prezzi in maniera diversa da quella tassativamente stabilita dalle speciali leggi revisionali (n. 260).

AUTOVEICOLI E AUTOLINEE

SEGNALAZIONE DI VEICOLO FERMO.

Se, a norma dell'art. 117 del Codice Stradale, gli autobus adibiti all'esercizio di linee urbane debbano essere dotati del segnale di veicolo fermo (n. 61).

AVVOCATI E PROCURATORI

COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE.

1) Se gli agenti dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato possano costituirsi parte civile nei procedimenti penali relativi a fatti comunque connessi con il contratto di Trasporto (n. 52).

RAPPRESENTANZA DELL'AVVOCATURA.

2) Se l'Avvocatura dello Stato possa assumere la rappresentanza e difesa in giudizio del Sindaco — quale ufficiale di governo — in una controversia che concerna la regolarità e la tenuta dei registri anagrafici (n. 53).

SOCIETÀ PER AZIONI - LEGGE 21 GIUGNO 1960 N. 649.

3) Se le società per azioni costituite ai sensi dell'art. 1 legge 21 giugno 1960, n. 649, istitutiva dell'ente di gestione per le aziende termali, possano essere rappresentate e difese dall'Avvocatura dello Stato (n. 54).

CACCIA E PESCA

DEMANIO MARITTIMO E DEMANIO IDRICO - COMPETENZA AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI PESCA.

Se, ai fini delle attribuzioni spettanti alla autorità competente in materia di pesca, valga la distinzione fra demanio marittimo e demanio idrico ovvero la distinzione fra acque interne ed acque non interne (n. 18).

COMMERCIO

LICENZE DI PUBBLICO ESERCIZIO.

Se possa configurarsi responsabilità dell'Amministrazione di Polizia per la concessione di licenza per un esercizio commerciale che il richiedente non possa istituire in forza di convenzioni che lo vincolano nei confronti di terzi privati (n. 17).

COMUNI E PROVINCE

CANALI DEMANIALI

1) Se gli enti locali possano applicare la tassa per occupazioni di spazi ed aree pubbliche a carico della amministrazione generale dei Canali Cavour per attraversamenti di strade provinciali mediante canali demaniali (n. 89).

GESTIONE INA-CASA - TASSA PER LICENZA DI ABITABILITÀ.

2) Se la tassa dovuta ai Comuni per ottenere la licenza di abitabilità di appartamenti costruiti per conto della INA-Casa sia a carico della stazioni appaltanti ovvero della Gestione (n. 90).

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA.

3) Se, per le quote del provento complessivo della imposta generale sull'entrata attribuite ai Comuni ed alle Province ai sensi della legge 2 luglio 1952, n. 703 (art. 1-3 e 4), sussistano i limiti che il potere di aggressione dei creditori riceve nei confronti delle somme aventi natura e destinazione tributaria (n. 91).

SINDACO - RAPPRESENTANZA DELL'AVVOCATURA.

4) Se l'Avvocatura dello Stato possa assumere la rappresentanza e difesa in giudizio del Sindaco — quale ufficiale di governo — in una controversia che concerna la regolarità e la tenuta dei registri anagrafici (n. 92).

INDIGENTI INABILI AL LAVORO.

5) Se gli Enti Comunali di Assistenza debbono essere tenuti a concorrere nelle spese sostenute dallo Stato per il mantenimento degli indigenti inabili al lavoro (n. 93).

SPESE PER INDIGENTI INABILI AL LAVORO - POTERI DEL PREFETTO.

6) Se nella materia delle spese per il mantenimento degli inabili al lavoro sia conferita in via esclusiva al Prefetto la potestà di decisione in sede contenziosa amministrativa (n. 94).

7) Se ai provvedimenti prefettizi adottati in sede contenziosa amministrativa siano applicabili le regole della c.d. autotutela (n. 94).

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

RIFORNIMENTI VIVERI A BORDO DEGLI AEREI.

Se l'Amministrazione possa sottoporre al regime della concessione il servizio di approvvigionamento degli aerei civili in sosta negli aeroporti italiani effettuato da privati per conto delle Compagnie Aeree, imponendo ai concessionari la corresponsione di un canone (n. 66).

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

MANDATO DI PAGAMENTO - PAGAMENTO

Se l'aver dato corso, prima della notifica della sentenza dichiarativa di fallimento, al pagamento di un mandato ad un intestatario dichiarato fallito dopo l'emissione del mandato stesso, integri una responsabilità della Tesoreria nei confronti della curatela del fallimento medesimo (n. 184).

CONTRABBANDO

CONFISCA PENALE SU IPOTECA

1) Se, per il combinato disposto dell'art. 116, 2° comma legge doganale e dell'art. 240, 3° comma C.p.c., sia legittima la confisca del mezzo di trasporto che abbia servito a consumare il reato di contrabbando, di proprietà di persona estranea al reato (n. 35).

2) Se, il provvedimento di confisca possa produrre la estinzione di un'ipoteca accesa da un terzo estraneo sul peschereccio confiscato in epoca anteriore alla commissione del reato (n. 35).

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

CONTRIBUTO STATALE NEL PAGAMENTO DEGLI INTERESSI

Se la corresponsione del contributo nel pagamento degli interessi, concesso dallo Stato a termini dell'art. 8 legge 9 maggio 1950, n. 261 e di altre leggi similari alle medie e piccole industrie che abbiano contratto finanziamenti a tasso di favore presso le Sezioni di Credito Industriale dei Banchi di Napoli, Sicilia e Sardegna, debba senz'altro cessare nel caso di dichiarazione di fallimento dell'impresa mutuataria, anche dopo l'art. 4 della legge 30 luglio 1959, n. 623 (n. 40).

DANNI DI GUERRA

CONTRIBUTI - REDDITO DEL DANNEGGIATO

1) Quale sia l'interpretazione da dare all'art. 39 n. 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, concernente la concessione del contributo di ricostruzione, nel caso che il bene danneggiato a seguito di eventi bellici sia di proprietà di una donna sposata e non legalmente separata dal marito (n. 107).

LIQUIDAZIONE DI INDENNIZZO - SUCCESSIONI.

2) Se morto il proprietario di un immobile danneggiato per fatto di guerra, l'indennizzo debba liquidarsi a favore di tutti gli eredi o solo di colui al quale l'immobile danneggiato sia stato specificamente assegnato col testamento (n. 108).

RICOSTRUZIONE

3) Se i benefici previsti dall'art. 55 della legge 27 dicembre 1953, n. 968 siano applicabili quando la ricostruzione del « bene danneggiato o distrutto » sia avvenuta in luogo diverso (n. 109).

DEMANIO

BENI DEL CESSATO P. N. F.

1) Se i beni appartenenti all'ex partito nazionale fascista o ad altri enti i cui beni sono stati acquisiti allo Stato, ceduti a norma dell'art. 38 del D.L.Lgt. 27 luglio 1944, n. 159, possano essere alienati dal cessionario (n. 165).

CANALI DEMANIALI

2) Se gli enti locali possano applicare la tassa per occupazione di spazi ed aree pubbliche a carico della amministrazione generale dei Canali Cavour per attraversamenti di strade provinciali mediante canali demaniali (n. 166).

COMPETENZA AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI PESCA.

3) Se, ai fini delle attribuzioni spettanti alla autorità competente in materia di pesca, valga la distinzione fra demanio marittimo e demanio idrico, ovvero la distinzione fra acque interne ed acque non interne (n. 167).

SERVITÙ MILITARI

4) Se possano imporsi servitù militari sulla sede ferroviaria e sue dipendenze e, in generale, su beni demaniali (n. 168).

DEPOSITO

DEPOSITI CAUZIONALI

1) Se i depositi cauzionali disposti a favore di Amministrazioni statali, comunali, provinciali o di altri enti possano eseguirsi mediante versamento in libretti postali presso l'Amministrazione delle PP.TT. (n. 21).

2) Se, nel caso in cui sia stato eseguito un deposito cauzionale presso la Cassa DD.PP., e successivamente il depositante abbia versato la stessa somma oggetto del deposito in un libretto postale presso l'Amministrazione delle PP.TT., la Cassa DD.PP. sia tenuta alla restituzione della somma presso di essa depositata (n. 21).

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

GESTIONE INA-CASA - TASSA PER LICENZA DI ABITABILITÀ.

1) Se la tassa dovuta ai Comuni per ottenere la licenza di abitabilità di appartamenti costruiti per conto dell'INA-CASA sia a carico delle stazioni appaltanti ovvero della Gestione (n. 119).

ELETTRICITÀ

CASSA PER IL MEZZOGIORNO - ESENZIONE IMPOSTA ENERGIA ELETTRICA.

Se la quota fissa di abbonamento corrisposta dalla Cassa per il Mezzogiorno ai sensi del primo comma dell'art. 26 e dell'art. 31 della legge 29 luglio 1957,

n. 634 possa ritenersi comprensiva anche dell'onere derivante dalla rivalsa per il pagamento della imposta sulla energia elettrica (n. 3).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

INDENNITÀ

1) Se, nell'ipotesi in cui l'indennità di espropriazione venga determinata, con sentenza passata in giudicato, in ammontare inferiore a quello depositato presso la Cassa Depositi e Prestiti, sia necessario un decreto del Prefetto per la restituzione all'espropriante della parte eccedente (n. 166).

2) Se possa procedersi senz'altro alla restituzione dell'eccedenza nel caso in cui la riduzione dell'indennità sia stata concordata con un atto di transazione (n. 166).

OCCUPAZIONE D'URGENZA.

3) Se, ai sensi dell'art. 23 quarto comma della legge 28 febbraio 1949 n. 43, il mancato inizio dei lavori entro un anno dall'occupazione temporanea dia al proprietario il diritto alla retrocessione dell'area (n. 167).

4) Se, ove si sia proceduto all'espropriazione pur dopo l'inutile decorso del termine annuale dall'occupazione di urgenza, decorra dal decreto di espropriazione un nuovo termine annuale per l'inizio dei lavori (n. 167).

FALLIMENTO

MANDATO

1) Se il fallimento scioglie il rapporto di mandato anche in caso di mandato irrevocabile (n. 64).

MANDATO DI PAGAMENTO - PAGAMENTO

2) Se l'aver dato corso, prima della notifica della sentenza dichiarativa di fallimento, al pagamento di un mandato ad un intestatario dichiarato fallito dopo l'emissione del mandato stesso, integri una responsabilità della Tesoreria nei confronti della curatela del fallimento medesimo (n. 65).

FERROVIE

ATTI NOTORI

1) Se un atto notorio possa ritenersi sufficiente a provare la permanenza in servizio alla data del 23 marzo 1939 ai fini dell'applicazione dei benefici di carriera previsti dall'art. 198 dello Stato Giuridico del personale delle Ferrovie dello Stato (n. 322).

AGENTI DELL'AMMINISTRAZIONE F.S. - COSTITUZIONE DI PARTE CIVILE

2) Se gli agenti dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato possano costituirsi parte civile nei procedimenti penali relativi a fatti comunque connessi con il contratto di trasporto (n. 323).

DIPENDENTI FERROVIARI - CONFERIMENTO FUNZIONI SUPERIORI

3) Se sia legittimo il conferimento di funzioni superiori con decorrenza retroattiva (non anteriore al 1° maggio 1958) nei confronti di dipendenti i cui posti di lavoro siano stati classificati in base al nuovo Stato Giuridico di qualifica superiore a quella rivestita (n. 324).

DIPENDENTI FERROVIARI - CONCORSI INTERNI

4) Se l'Amministrazione Ferroviaria per la predisposizione di un bando di concorso interno alla qualifica di Capo Tecnico debba adottare una graduatoria unica o tante particolari graduatorie quante sono le specialità interessate (325).

DIPENDENTI FERROVIARI - LEGGE 705/1960.

5) Se i dipendenti ferroviari rivestiti della qualifica di Segretario, quali vincitori di concorso pubblico, e già in servizio presso le F.S., anteriormente al 1° luglio 1956, con la qualifica di Conduttore o Aiuto Macchinista possano ottenere l'ammissione anticipata agli scrutini di avanzamento alla qualifica di Segretario Principale (n. 326).

DIPENDENTI FERROVIARI - SANZIONI DISCIPLINARI.

6) Se sia legittimo il provvedimento col quale viene inflitta una sanzione disciplinare in base a norme regolamentari emanate in epoca posteriore a quella nella quale furono commessi i fatti addebitati (n. 327).

PASSAGGI A LIVELLO CON SEGNALI LUMINOSI STRADALI.

7) Quali accorgimenti debbano essere adottati nel caso di guasto ai segnali luminosi di passaggi a livello manovrati a distanza, i cui segnali acustici siano stati attenuati (n. 328).

PASSAGGI A LIVELLO PRIVATI.

8) Se l'Amministrazione dei Trasporti abbia la facoltà di predisporre un'ideale disciplina per i passaggi a livello privati, comminando eventualmente, in caso di inosservanza, la chiusura del passaggio (n. 329).

TRASPORTO MERCI - SCARICO PARZIALE.

9) Se, in base alla norma degli artt. 56 lettera C, e 58, lettera C, delle vigenti Condizioni e Tariffe per il trasporto delle cose, nella ipotesi di scarico parziale dei trasporti a carro nelle stazioni intermedie (appendice n. 8 delle CC. e TT.), possa il mittente proporre reclamo alla stazione di partenza, anche dopo l'avvenuto svincolo da parte del destinatario (n. 330).

IDROCARBURI

RICERCHE

Se la disposizione dell'art. 14 legge 11 gennaio 1957, n. 6 — per la quale il titolare di un permesso di ricerca di idrocarburi, in sede di ottenimento della concessione di coltivazione, è tenuto a rilasciare allo Stato una fascia continua, adiacente al perimetro della concessione stessa, la cui larghezza varia da km. 1 a 500 metri — sia derogabile nell'ipotesi in cui, stante la limitata estensione dell'area del permesso di ricerca, la superficie della fascia riservata allo Stato, verrebbe ad essere maggiore della estensione dell'area della concessione di coltivazione (n. 1).

IMPIEGO PUBBLICO

DIPENDENTE PUBBLICO - COMANDO COME AUTISTA PRESSO LA GESTIONE INA-CASA.

Se, a seguito di incidente automobilistico causato da un dipendente dell'Amministrazione, comandato come autista presso la Gestione INA-Casa, questa possa

richiedere la rivalsa per i danni subiti all'Amministrazione dalla quale l'autista dipende gerarchicamente (n. 525).

IMPORTAZIONE - ESPORTAZIONE

RECUPERO MAGGIOR ONERE ESPORTAZIONE PRODOTTI PETROLIFERI

1) Se al recupero del maggior onere previsto dallo art. 1 D.L. 2 novembre 1956, n. 1267, debba applicarsi la prescrizione quinquennale prevista dall'art. 19 legge 28 febbraio 1939, n. 334 (n. 23).

2) Se la prescrizione decorra dalla data della bolletta di esportazione ovvero dalla data di comunicazione alla Amministrazione della media mensile dei rimborsi da parte del C.I.P. (n. 23).

IMPOSTA DI REGISTRO

AGEVOLAZIONI FISCALI - CONTRATTI DI APPALTO.

1) Se siano applicabili le agevolazioni fiscali di cui all'art. 24 T.U. 10 novembre 1905, n. 647 per la registrazione di contratti di appalto di lavori per la esecuzione di opere di bonifica (n. 175).

2) Se siano applicabili le agevolazioni fiscali di cui all'art. 24 T.U. 10 novembre 1905, n. 647 per la registrazione di contratti di appalto di lavori di manutenzione di opere di bonifica (n. 175).

PATTO DI RISCATTO.

3) Se, nel caso di vendita con patto di riscatto, possa applicarsi l'art. 8 della tariffa allegato A alla legge di registro, quando il riscatto avvenga in un termine non previsto dall'originario contratto di compravendita (n. 176).

PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA - AGEVOLAZIONI FISCALI.

4) Se, per usufruire delle particolari agevolazioni tributarie previste dalle leggi a favore della formazione della piccola proprietà contadina, le cooperative debbano rispondere, oltre che ai requisiti previsti da queste leggi particolari, anche a quelle indicate negli artt. 65 e 66 della legge di registro (n. 177).

PROMESSE DI VENDITA.

5) Se e come siano tassabili le promesse di vendita, non contenenti l'accordo sulla cosa e sul prezzo, aventi, cioè, efficacia meramente obbligatoria (n. 178).

SPESE DI LITE.

6) Se, ai sensi dell'art. 148 della legge di registro, l'Amministrazione finanziaria possa essere condannata al pagamento delle spese di lite anche quando sia mancata del tutto la domanda in via amministrativa, sempre che la causa sia passata in decisione dopo il decorso di almeno 90 giorni dalla domanda giudiziale (n. 179).

IMPOSTA DI CONSUMO

COSTRUZIONE DI STRADE STATALI.

1) Se l'esenzione sulla imposta di consumo di cui all'art. 1 R.D.L. 28 maggio 1942, n. 710, sui materiali impiegati nelle costruzioni edilizie eseguite a totale

spesa delle Amministrazioni dello Stato, possa estendersi anche ai materiali per la costruzione di strade statali (n. 9).

REGIONE SICILIANA.

2) Se nel territorio della Regione Siciliana sia applicabile la legge nazionale 2 febbraio 1960, n. 35, che disponendo agevolazioni tributarie in materia di edilizia prevede una riduzione dell'imposta di consumo sui materiali da costruzione, mentre la precedente legge regionale 18 ottobre 1959, n. 37, (prorogata con legge 12 novembre 1959, n. 29) prevedeva l'esenzione totale da detta imposta (n. 10).

I.G.E.

ESENZIONE A FAVORE DELL'E.N.I.

1) Se la esenzione tributaria disposta dall'art. 26 cpv. legge 10 febbraio 1953, n. 136, istitutiva dell'E.N.I. (Ente Nazionale Idrocarburi) compete anche per l'I.G.E. quando questa imposta gravi su soggetti diversi dall'E.N.I., ed ancorchè questo sia tenuto alla rivalsa (n. 93).

COMUNI E PROVINCE.

2) Se, per le quote del provento complessivo della imposta generale sull'entrata attribuite ai Comuni ed alle Province ai sensi della legge 2 luglio 1952, n. 703 (art. 1 - 3 e 4) sussistano i limiti che il potere di aggrazione dei creditori riceve nei confronti delle somme aventi natura e destinazione tributaria (n. 94).

IMPOSTE E TASSE

IMPOSTA SULLA PUBBLICITÀ

1) Se siano soggette a denuncia e all'obbligo del pagamento trimestrale dell'imposta sulla pubblicità, le vignette pubblicitarie stampate per conto di alcune ditte produttrici di succedanei del caffè sulle bottiglie adoperate dalle Centrali del latte per la distribuzione di quest'ultimo prodotto agli spacci (n. 344).

IMPOSTA SUGLI OLII MINERALI - BUONI SPECIALI DI BENZINA.

2) Se, per la configurazione del reato previsto dallo art. 12-bis della legge 2 luglio 1957, n. 474, sia condizione indispensabile l'aver adoperato *mezzi fraudolenti* per venire in possesso dei buoni speciali di benzina (n. 345).

IMPOSTA SUGLI SPETTACOLI.

3) Se le somme versate da una Società a favore del proprio Gruppo Sportivo siano soggette alla tassazione prevista dall'art. 12 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3276 (n. 346).

LOCAZIONI

1) Se i contratti relativi agli immobili di cui è locataria l'Amministrazione ferroviaria per uso di ufficio, autorimesse o magazzini possano considerarsi prorogati sino al 31 dicembre 1964 (n. 112).

REGIME VINCOLISTICO DELLE LOCAZIONI - LEGGE 30 SETTEMBRE 1961, N. 975.

2) Se la legge 30 settembre 1961, n. 975, che ha stabilito per il periodo 1 ottobre-31 dicembre 1961 un aumento di canone del 50%, debba interpretarsi nel senso che tale misura di aumento debba essere calcolata sul canone dovuto al 31 dicembre 1960 oppure su quello dovuto al 30 settembre 1961 (n. 113).

LOTTO E LOTTERIE

GESTORI DEL LOTTO

Se sia legittima la richiesta dei gestori delle ricevitorie del lotto per la corresponsione della quota d'aggio spettante per la settimana di sciopero effettuato dal personale finanziario (n. 16).

MANDATO

FALLIMENTO

Se il fallimento scioglie il rapporto di mandato anche in caso di mandato irrevocabile (n. 7).

MATRIMONIO

PENSIONE DI RIVERSIBILITÀ.

1) Se spetti la pensione privilegiata ordinaria indiretta a madre di militare defunto che sia passata a secondò matrimonio, soltanto col rito religioso, senza pubblicazioni presso l'Ufficio di Stato Civile (n. 15).

MEZZOGIORNO

CASSA PER IL MEZZOGIORNO - ESENZIONE ENERGIA ELETTRICA.

Se la quota fissa di abbonamento corrisposta dalla Cassa per il Mezzogiorno ai sensi del primo comma dello art. 26 e dell'art. 31 della legge 29 luglio 1957, n. 634 possa ritenersi comprensiva anche dell'onere derivante dalla rivalsa per il pagamento della imposta sulla energia elettrica (n. 19).

NOTAIO

ATTI NOTORI.

Se un atto notorio possa ritenersi sufficiente a provare la permanenza in servizio alla data del 23 marzo 1939 ai fini dell'applicazione dei benefici di carriera previsti dall'art. 198 dello Stato Giuridico del personale delle Ferrovie dello Stato (n. 10).

NOTIFICAZIONE

PERSONE RESIDENTI NEI TERRITORI CEDUTI ALLA JUGOSLAVIA O NELLA ZONA B.

1) Se per le notificazioni a persone residenti nei territori definitivamente ceduti alla Jugoslavia debba applicarsi la procedura di cui all'art. 142 C.p.c. (n. 17).

2) Se per le notificazioni a persone residenti nella Zona ex B del territorio libero di Trieste debba applicarsi la procedura di cui all'art. 142 C.p.c. o quella di cui all'art. 143 C.p.c. (n. 17).

PENSIONI

PENSIONE DI RIVERSIBILITÀ - MATRIMONIO RELIGIOSO.

1) Se spetti la pensione privilegiata ordinaria indiretta a madre di militare defunto che sia passata a secondo matrimonio, soltanto con il rito religioso, senza pubblicazioni presso l'Ufficio di Stato Civile (n. 102).

PENSIONE DI RIVERSIBILITÀ - ORFANE NUBILI MAGGIORENNI E SORELLE NUBILI MAGGIORENNI.

2) Se siano cumulabili, nei confronti di un'orfana nubile e maggiorenne di dipendente statale che sia anche sorella di ex dipendente statale deceduto e si trovi nelle condizioni di inabilità e di nullatenenza previste dalla legge, i trattamenti di pensione liquidabile nelle due diverse qualità in base alla legge 15 febbraio 1958, n. 46, sempre che l'importo di ciascuno di essi non superi le L. 240.000 annue (n. 103).

POLIZIA

ATTIVITÀ DI POLIZIA - RESPONSABILITÀ.

1) Se l'Amministrazione sia responsabile e perciò tenuta al risarcimento di danni nel caso di fermo di persona originato dalla omonima esistente fra questa e il vero autore del reato (n. 26).

2) Se possa configurarsi responsabilità dell'Amministrazione di Polizia per la concessione di licenza per un esercizio commerciale che il richiedente non possa istituire in forza di convenzioni che lo vincolano nei confronti di terzi privati (n. 27).

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

PROCEDIMENTO CIVILE.

1) Se si possano produrre in giudizio *copie fotostatiche* di titoli e di documenti relativi al servizio dei conti correnti postali in luogo degli originali, e se dette copie possano costituire validi mezzi di prova nei casi in cui i titoli relativi vengano a formare oggetto di controversia davanti all'Autorità Giudiziaria (n. 83).

DEPOSITI POSTALI.

2) Se i depositi cauzionali disposti a favore delle Amministrazioni statali, comunali, provinciali o di altri enti possano eseguirsi mediante versamento in libretti postali presso l'Amministrazione delle PP.TT. (n. 84).

3) Se, nel caso in cui sia stato eseguito un deposito cauzionale presso la Cassa DD.PP., e successivamente il depositante abbia versato la stessa somma oggetto del deposito in un libretto postale presso l'Amministrazione delle PP.TT., la Cassa DD.PP. sia tenuta alla restituzione della somma presso di essa depositata (n. 84).

TITOLI POSTALI.

4) Se sia applicabile l'art. 7 del R.D.P. 2 agosto 1957, n. 678, in caso di riscossione di titoli postali caduti in successione (n. 85).

5) Chi sia il funzionario competente a ricevere la dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio, di cui al citato art. 7 del R.D.P. 2 agosto 1957, n. 678 (n. 85).

PRESCRIZIONE

CAPITALE POSTALE IN ANNUALITÀ.

1) Se alle rate di un capitale ripartito in annualità sia applicabile la prescrizione ordinaria o quella quinquennale prevista dall'art. 2948 n. 4 C.c. (n. 38).

RECUPERO MAGGIOR ONERE PRODOTTI PETROLIFERI.

2) Se al recupero del maggior onere previsto dallo art. 1 D.L. 2 novembre 1956, n. 1267, debba applicarsi la prescrizione quinquennale prevista dall'art. 19 della Legge 28 febbraio 1939, n. 334 (n. 39).

3) Se la prescrizione decorra dalla data della bolletta di esportazione ovvero dalla data di comunicazione alla Amministrazione della media mensile dei rimborsi da parte del C.I.P. (n. 39).

PREVIDENZA ED ASSISTENZA

INDIGENTI INABILI AL LAVORO.

Se gli Enti Comunali di Assistenza debbono essere tenuti a concorrere nelle spese sostenute dallo Stato per il mantenimento degli indigenti inabili al lavoro (n. 40).

PREZZI

APPALTO PUBBLICO - REVISIONE PREZZI

1) Se nei contratti di pubblico appalto possa essere consentita l'introduzione di clausole contrattuali per regolare la revisione dei prezzi in maniera diversa da quella tassativamente stabilita dalle speciali leggi revisionali (n. 52).

RECUPERO MAGGIOR ONERE PRODOTTI PETROLIFERI.

2) Se al recupero del maggior onere previsto dall'art. 1 D.L. 2 novembre 1956, n. 1267, debba applicarsi la prescrizione quinquennale prevista dall'art. 19 legge 28 febbraio 1939, n. 334 (n. 53).

3) Se la prescrizione decorra dalla data della bolletta di esportazione ovvero dalla data di comunicazione alla Amministrazione della media mensile dei rimborsi da parte del C.I.P. (n. 53).

PROCEDIMENTO CIVILE

COPIE FOTOSTATICHE - PRODUZIONE IN GIUDIZIO.

Se si possono produrre in giudizio *copie fotostatiche* di titoli e di documenti relativi al servizio dei conti correnti postali in luogo degli originali, e se dette copie possano costituire validi mezzi di prova nei casi in cui i titoli relativi vengano a formare oggetto di controversia davanti all'Autorità giudiziaria (n. 29).

PROPRIETÀ

COSTRUZIONI ESEGUITE DA TERZI.

Se l'obbligazione di pagare il valore dei materiali e il prezzo della mano d'opera, prevista dall'art. 936 C.c., costituisca debito di valuta ovvero debito di valore (n. 29).

PROPRIETÀ INDUSTRIALE

BREVETTI ITALIANI - REQUISIZIONE.

1) Se vi siano norme di legge che prevedano la concessione di indennizzi per le requisizioni di brevetti italiani effettuate nel periodo bellico in Gran Bretagna (n. 4).

2) Se tali requisizioni rientrino nella previsione dell'art. 76 del Trattato di Pace (n. 4).

PROPRIETÀ INTELLETTUALE

DIRITTI DI AUTORE.

Se il fabbricato dell'aerostazione di Fiumicino costituisca un'opera di architettura, tutelabile ai sensi dell'art. 2 n. 5 della legge 22 aprile 1941, n. 633 sui diritti di autore oppure un progetto di ingegneria tutelabile ai sensi dell'art. 99 della stessa legge (n. 20).

REGIONI

DELEGATI REGIONALI - RAPPRESENTANZA IN GIUDIZIO.

1) In merito alla natura giuridica ed alla rappresentanza in giudizio dei delegati regionali preposti alle amministrazioni delle soppresse provincie (n. 93).

REGIONE SARDA - CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI.

2) Se il controllo sulle tariffe e sui regolamenti per il rilascio di copia delle mappe catastali in possesso dei Comuni della Sardegna continui a spettare al Ministero delle Finanze o possa ritenersi trasferito alla Regione Sarda (n. 94).

REGIONE SICILIANA - IMPOSTE DI CONSUMO.

3) Se nel territorio della Regione Siciliana sia applicabile la legge nazionale 2 febbraio 1960, n. 35, che, disponendo agevolazioni tributarie in materia di edilizia, prevede una riduzione dell'imposta di consumo sui materiali da costruzione, mentre la precedente legge regionale 18 ottobre 1959, n. 37 (prorogata con legge 12 novembre 1959, n. 29) prevedeva l'esenzione totale da detta imposta (n. 95).

RESPONSABILITÀ CIVILE

RIVALSA PER DANNI.

Se a seguito di incidente automobilistico causato da dipendente dell'Amministrazione comandato come autista presso la Gestione INA-Casa, questa possa richiedere la rivalsa per i danni subiti all'Amministrazione dalla quale l'autista dipende gerarchicamente (n. 195).

RICORSI AMMINISTRATIVI

RICORSO AL CAPO DELLO STATO.

Se e quando sia ammissibile il ricorso straordinario al Capo dello Stato in revocazione della decisione adottata in relazione ad altro ricorso straordinario (n. 7).

RICOSTRUZIONE

DANNI DI GUERRA.

Se i benefici previsti dall'art. 55 della legge 27 dicembre 1953, n. 968 siano applicabili quando la ricostruzione del *bene danneggiato o distrutto* sia avvenuta in luogo diverso (n. 11).

SERVITÙ

SERVITÙ MILITARI.

Se possano imporsi servitù militari sulla sede ferroviaria e sue dipendenze e, in generale, sui beni demaniali (n. 32).

SOCIETÀ

PER AZIONI - LEGGE 21 GIUGNO 1960, N. 649.

Se le società per azioni costituite ai sensi dell'art. 1 legge 31 giugno 1960, n. 649, istitutiva dell'ente di gestione per le aziende termali, possano essere rappresentate e difese dall'Avvocatura dello Stato (n. 95).

STRADE

STRADE STATALI - IMPOSTA DI CONSUMO.

1) Se l'esenzione sulla imposta di consumo di cui all'art. 1 R.D. 28 maggio 1924, n. 710, per i materiali impiegati nelle costruzioni edilizie eseguite a totale spesa delle Amministrazioni dello Stato, possa estendersi anche ai materiali per la costruzione delle strade statali (n. 35).

PASSAGGI A LIVELLO CON SEGNALI LUMINOSI STRADALI.

2) Quali accorgimenti debbano essere adottati nel caso di guasto ai segnali luminosi di passaggi a livello manovrati a distanza, i cui segnali acustici siano stati attenuati (n. 36).

PASSAGGI A LIVELLO PRIVATI.

3) Se l'Amministrazione dei Trasporti abbia la facoltà di predisporre un'idonea disciplina per i passaggi a livello privati, comminando eventualmente, in caso di inosservanza, la chiusura del passaggio (n. 37).

SEGNALIMITI STRADALI.

4) Se, nell'ipotesi in cui l'A.N.A.S., con giudizio tecnico-discrezionale, abbia ritenuto che le caratteristiche di una determinata strada richiedono l'installazione di segnalimiti stradali, la funzione degli stessi possa essere espletata dalle alberature esistenti, particolarmente nell'ipotesi in cui queste si trovino a distanza minore di quella prevista dall'art. 94 del Regolamento di attuazione del T.U. 15 giugno 1959, n. 393 (n. 38).

SUCCESSIONI

DANNI DI GUERRA - LIQUIDAZIONE DI INDENNIZZO

Se morto il proprietario d'un immobile danneggiato per fatto di guerra, l'indennizzo debba liquidarsi a favore di tutti gli eredi o solo di colui al quale l'immobile danneggiato sia stato specificamente assegnato col testamento (n. 64).

TRASPORTO

TRASPORTO MERCI - SCARICO PARZIALE.

Se, in base alle norme degli artt. 56, lettera c) e 58, lettera c) delle vigenti CC.TT. per il trasporto delle cose, nella ipotesi di scarico parziale dei trasporti a carro nelle stazioni intermedie (appendice n. 8 delle CC. e TT.), possa il mittente proporre reclamo alla stazione di partenza anche dopo l'avvenuto svincolo da parte del destinatario (n. 50).

TRATTATO DI PACE

BREVETTI ITALIANI - REQUISIZIONE.

1) Se vi siano norme di legge che prevedano la concessione di indennizzi per le requisizioni di brevetti italiani effettuate nel periodo bellico in Gran Bretagna (n. 79).

2) Se tali requisizioni rientrino nella previsione dell'art. 76 del Trattato di Pace (n. 79).

VENDITA

PATTO DI RISCATTO.

1) Se nel caso di vendita con patto di riscatto, possa applicarsi l'art. 8 della tariffa, allegato A alla legge di registro, quando il riscatto avvenga in un termine non previsto dall'originario contratto di compravendita (n. 17).

PROMESSE DI VENDITA.

2) Se e come siano tassabili le promesse di vendita non contenenti l'accordo sulla cosa e sul prezzo, aventi, cioè, efficacia meramente obbligatoria (n. 18).