

ANNO XVI - N. 3

MAGGIO - GIUGNO 1964

RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

Pubblicazione di servizio



ARTI GRAFICHE MILILLO - ROMA

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE	pag. 437
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE	» 462
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA CIVILE	» 488
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA	» 530
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA	» 544
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE AP- PALTÌ E FORNITURE	» 597
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA PENALE	» 620

Parte seconda: RASSEGNE - QUESTIONI - CONSULTAZIONI

RASSEGNA DI DOTTRINA	» 73
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	» 82
QUESTIONI	» 100
CONSULTAZIONI	» 105

Le sezioni della parte prima sono curate, nell'ordine, dagli avvocati:

Michele Savarese, Giorgio Zagari, Franco Carusi, Ugo Gargiulo, Leonida Corraale,
Giuseppe del Greco, Antonino Terranova;

le rassegne di dottrina e legislazione dagli avvocati:

Benedetto Baccari e Mario Fanelli.

Coordinamento generale: avvocati

Aristide Salvatori e Ugo Gargiulo.

Elenco delle principali annotazioni a sentenze

- M. CONTI, *Domanda di rivendicazione dei beni di un ente
soppresso e poteri del giudice ordinario* pag. 460
- G. ZAGARI, *Osservazioni sul controllo della Corte dei Conti
sugli enti pubblici* » 475
- F. CARUSI, *Osservazioni in tema di formazione dei contratti
dello Stato* » 490
- A. ALABISO, *Natura giuridica dell'interesse del frontista di
strada pubblica* » 500
- F. CARUSI, *Ancora in tema di efficacia delle decisioni di rigetto
della Corte Costituzionale* » 521
- U. GARGIULO, *In tema di delega a decidere i ricorsi gerarchici* » 539
- L. TAVASSI LA GRECA, *In tema di esenzione dall'I.G.E. sui
pagamenti per costruzioni navali eseguite per conto di
stranieri in cantieri nazionali* » 544
- O. FIUMARA, *Appunti sull'art. 52 legge organica sull'I.G.E.:
un caso di giurisdizione ordinaria condizionata* » 560
- L. CORREALE, *La costituzione di usufrutto nel trattamento
di favore fiscale della L. 408/1949* » 567
- G. DEL GRECO, *Sulla natura giuridica del Capitolato d'appalto
della Gestione Case per Lavoratori e questioni connesse
(inammissibilità della approvazione specifica per iscritto
delle clausole particolarmente onerose e inammissibilità
dell'impugnazione per errore di calcolo e per errore vizio
nell'appalto a forfait)* » 603

INDICE ANALITICO-ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITA'

- Espropriazione dei fondi occorrenti per l'esecuzione di opere di deviazione, raccolta ed esercizio - Stato di consistenza e determinazione della somma da offrire ai proprietari, a cura del Genio Civile - Violazione del diritto di difesa dell'espropriato - Esclusione, 447.

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI

- Contabilità generale dello Stato - Contratti - Stipulazione a trattativa privata, con nota di F. CARUSI, 489.
- Contabilità generale dello Stato - Contratti - Procedimento per l'aggiudicazione - Asta pubblica e licitazione privata - Verbale di aggiudicazione - Successiva stipulazione - Non è necessaria, con nota di F. CARUSI, 489.
- Rappresentanza in giudizio - Erronea citazione di organo di amministrazione non legittimata alla causa - Rinnovazione dell'atto - Ammissibilità, 488.
- V. anche *Responsabilità civile*.

AMNISTIA E INDULTO

- Estinzione del reato - Esclusione dell'obbligazione del pagamento delle spese processuali - Legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3 Costituzione, 442.

ANTICHITA' E BELLE ARTI

- V. *Demanio*.

APPALTO

- Appalto di opera delle Ferrovie dello Stato - Contestazioni relative a prescrizione contrarie ai patti contrattuali - Riserva - Termine di decadenza, 597.
- Appalto di opera pubblica - Direttore dei lavori - Non rappresenta l'amministrazione, 597.
- Appalto di opera pubblica - Prescrizioni contrarie ai patti contrattuali - Fattispecie, 597.

- Appalto di opere pubbliche - Contratto regolato dal capitolato generale 28 maggio 1895 - Lodo emanato nel vigore del capitolato generale 16 luglio 1962, n. 1063 - Impugnabilità per violazione di legge, 598.
- Appalto di opere pubbliche - Sospensione dei lavori - Firma del relativo verbale senza riserva - Decadenza dalle riserve per danni - Esclusione, 598.
- Appalto di opere pubbliche - Appalto forfettario - Riferimento ai calcoli di perizia ed alle analisi di progetto - Inconferenza, con nota di G. DEL GRECO, 603.
- Appalto di opere pubbliche - Capitolati generali - Natura normativa - Clausole particolarmente onerose - Approvazione specifica per iscritto - Non necessaria, con nota di G. DEL GRECO, 603.
- Appalto di opere pubbliche - Appalto forfettario - Impugnazione per errore di calcolo e per errore vizio - Inammissibilità, con nota di G. DEL GRECO, 603.

APPELLO

- Proposizione di azione di arricchimento senza causa fondata sulla stessa situazione di fatto dedotta in primo grado - Mutamento della domanda - Insussistenza, 510.
- Sospensione del processo per la rimessione della questione di legittimità costituzionale - Mancata riasunzione nel termine di sei mesi dal deposito della sentenza della Corte Costituzionale - Estinzione - Passaggio in giudicato della sentenza appellata, con nota di F. CARUSI, 520.

ARBITRATO

- Notifica della domanda presso l'Avvocatura dello Stato - Inderogabilità, 619.
- V. *Appalto*.

ARRICCHIMENTO SENZA CAUSA

- Riconoscimento esplicito o impli-

cito della utilità dell'opera da parte della p.a. - Proponibilità della azione contro la p.a., 510.

- Azione di arricchimento contro la p.a. - Mezzi di prova diretti ad accertare se sussistano circostanze idonee a far ritenere il riconoscimento da parte della p.a. dell'utilità dell'opera - Ammissibilità, 511.
- V. anche *Appello*.

ASSICURAZIONI

- V. *Previdenza e assistenza*.

ATTO AMMINISTRATIVO

- Convalida e sanatoria - Presupposti - Applicazione a variante di piano regolatore non preventivamente autorizzata, 530.
- Delega del Ministro al Sottosegretario di Stato per decidere un ricorso gerarchico - Ammissibilità, con nota di U. GARGIULO, 538.
- Eccesso di potere - Contraddittorietà - Atti di autorità diverse - Esclusione, 537.

CACCIA E PESCA

- Caccia - Riserva di caccia - Inclusione coattiva - t.u. n. 1016 del 1939 art. 44 - Eccezione di incostituzionalità per violazione dell'art. 42 Cost. - Manifesta infondatezza, 541.
- Caccia - Riserva di caccia - Inclusione coattiva - Natura - Limitazione al diritto di proprietà, 541.
- V. anche *Competenza e giurisdizione*.

CASSAZIONE

- Procura conferita al difensore nell'atto che contiene il controricorso - Vale anche per il (contestuale) ricorso incidentale, 512.

COMMISSIONI TRIBUTARIE

- V. *Profitti di regime, Imposte dirette, Imposte e Tasse*.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Caccia - Concessione di riserva - Diritto soggettivo - Sussiste - Controversia con privati - Giurisdizione ordinaria - Competenza, 468.
- Cittadinanza - Provvedimenti di inibizione al riacquisto - Contestazione - Fattispecie - Consiglio di

Stato - Giurisdizione - Non sussiste, 484.

- Console - Depositi volontari di valuta - Contestazioni circa le modalità di restituzione - Giurisdizione del Consiglio di Stato - Non sussiste, 484.
- Controversia tra privati - Diritti soggettivi condizionati da un atto della p.a. - Giurisdizione A.G.O. - Sussiste, 468.
- Corte dei Conti - Controllo degli atti della p.a. in senso stretto - Sindacato giurisdizionale - Non sussiste - Controllo degli enti pubblici ex legge 21 marzo 1958 n. 259 - Attività esecutiva - Sindacato giurisdizionale del Consiglio di Stato - Limiti, con nota di G. ZAGARI, 472.
- Ente ecclesiastico - Sua soppressione per effetto delle leggi ever-sive - Incameramento dei beni - Domanda di rivendica - Eccezioni illegittimità dell'atto di soppressione e conseguente annullamento dell'atto di incameramento dei beni - Difetto di giurisdizione della A.G.O. - Non sussiste, solo in parte, con nota di M. CONTI, 462.
- Ente pubblico - Potere di controllo da parte dello Stato - Limiti - Controversia - Consiglio di Stato - Giurisdizione - Sussiste, con nota di G. ZAGARI, 476.
- Enti soggetti a controllo della Corte dei Conti - Decreto Presidenziale di individuazione ex legge 21 marzo 1958 n. 259 - Sindacato giurisdizionale - Sussiste, con nota di G. ZAGARI, 472.
- Enti soggetti a controllo della Corte dei Conti - Decreto Presidenziale di individuazione ex legge 21 marzo 1958 n. 259 - Controversia - Questione di interesse legittimo - Consiglio di Stato - Giurisdizione - Sussiste, con nota di G. ZAGARI, 472.
- Provvedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c. - Questione di giurisdizione - Configurabilità - Regolamento preventivo di giurisdizione - Proponibilità, 468.
- Regolamento preventivo di giurisdizione - Causa pendente dinanzi al Consiglio di Stato - Proponibilità, 472.

CONCUSSIONE

- Induzione ex art. 317 c.p. - Nozione, 626.

CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO

- V. *Amministrazione dello Stato*.

CONTENZIOSO TRIBUTARIO

- V. *Profitti di regime, Imposte e tasse*.

CONTRATTI AGRARI

- Determinazione dei canoni di affitto dei fondi rustici - Tabelle dei limiti della Commissione tecnica provinciale - Violazione del principio dell'indipendenza del Giudice - Non sussiste, 454.
- Determinazione dei canoni di affitto dei fondi rustici - Limiti fissati dalla Commissione tecnica provinciale - Violazione del principio di libertà economica - Insussistenza, 453.

CONTRATTI PUBBLICI

- V. *Amministrazione dello Stato, Obbligazioni e contratti*.

CORRUZIONE

- Concussione - Distinzione, 626.

CORTE COSTITUZIONALE

- Giudizio «a quo» - Ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale - Natura decisoria - Esclusione, con nota di F. CARUSI, 520.
- Identificazione da parte del giudice «a quo» del principio costituzionale che si assume violato - Indicazione dell'articolo della Costituzione - Irrilevanza, 453.
- Natura dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale - Giurisdizione di diritto obiettivo - Carattere «paralegislativo» delle pronunce, con nota di F. CARUSI, 519.
- V. anche *Appello*.

CORTE DEI CONTI

- V. *Competenza e giurisdizione*.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

- V. *Lavoro, Trentino Alto Adige, Procedimento penale, Amnistia e indulto, Previdenza e assistenza, Acque pubbliche, Imposta di regi-*

stro, Corte Costituzionale, Contratti agrari, Appello, Caccia e pesca.

DANNI DI GUERRA

- Beni perduti all'estero per trattato di pace - Albania - Sequestro operato nel 1943 - Fatti successivi - Irrilevanza, 531.
- Beni perduti all'estero per trattato di pace - Albania - Rivalutazione - Criteri - Legittimità, 531.
- Carattere sussidiario della relativa normazione - Fatto illecito - Riscarcibilità del danno secondo le norme del codice civile - Divieto del cumulo, 497.

DAZI DOGANALI

- V. *Dogana*.

DEMANIO

- Demanio storico e artistico - Provvedimento di vincolo pertinenziale - Interesse ad agire da parte del proprietario del bene - Sussistenza, 542.
- Demanio storico e artistico - Vincolo pertinenziale - Presupposti, 542.

DEPOSITO

- V. *Competenza e giurisdizione*.

DOGANA

- Diritto alle imposte - Momento in cui sorge, 580.
- Diritto di licenza - Importazione a dogana, avvenuta in epoca anteriore alla l. 15 giugno 1950, n. 330, abolitiva del diritto di licenza, a norma dei d.d. mm. 13 aprile 1946 e 21 settembre 1949 - Esclusione, 586.
- Operazioni di sbarco e presentazione della merce affidata ad impresa di sbarco - Irrilevanza per la responsabilità del capitano della nave, 579.
- Sbarco e presentazione delle merci - Obblighi per il capitano della nave - Modalità, 579.
- Sbarco e presentazione delle merci - Violazione degli obblighi imposti al capitano della nave - Effetti penali e civili, 579.
- Sbarco e presentazione delle merci - Obblighi per il capitano della nave - Violazione - Effetti civili, 580.

DONAZIONI

- V. *Imposte di registro.*

DILIZIA

- V. *Imposte di consumo.*

ENTE ECCLESIASTICO

- V. *Competenza e giurisdizione.*

ENTI PUBBLICI

- V. *Competenza e giurisdizione.*

ESPROPRIAZIONE PER P.U.

- Accordi sulla misura dell'indennità e sul trasferimento della proprietà dell'immobile - Natura - Effetti, 507.

- Espropriazione - Piano particolareggiato - Aree ricadenti nei comparti edificatori - Pretesa inespropriabilità - Non sussiste, 537.

- Espropriazione - Procedimento - Osservazioni ex art. 5 l. n. 2352 del 1865 - Natura, 537.

- Espropriazione - Mezzogiorno - Industrializzazione - Termine ex art. 13 n. 2359 del 1865 - Obbligatorietà - Fattispecie, 536.

- Giunta speciale per le espropriazioni per p.u. presso la Corte di appello di Napoli - Determinazione dell'indennità di espropriazione - Formazione del giudizio - Informazioni di carattere tecnico-professionale fornite dai membri tecnici della Giunta - Legittimità, 505.

- V. anche *Acque pubbliche.*

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Interesse a ricorrere - Usi civici - Cassazione della sentenza che ne accerta l'esistenza - Difetto sopravvenuto di interesse - Effetti sul giudizio amministrativo proposto contro il provvedimento di liquidazione, 543.

- V. anche *Competenza e giurisdizione.*

IMPOSTA DI BOLLO

- V. *Imposta di registro.*

IMPOSTA DI CONSUMO

- Materiali da costruzione - Ricostruzione di case volontariamente demolite - Esenzione - Estremi, 576.

- Agevolazioni fiscali nel settore edilizio - L. 6 ottobre 1962 n. 1493

- Operatività per accertamenti non definiti alla data di entrata in vigore, 575.

IMPOSTA DI REGISTRO

- Atti e contratti stipulati ai fini della legge 23 maggio 1952, n. 623 - Esenzioni - Requisiti - Prova - Atti equipollenti - Inammissibilità, 551.

- Atto dichiarato nullo per illiceità della causa - Restituzione imposta - Compete, 576.

- Case di abitazione non di lusso di nuova costruzione - Trasferimento contestuale della proprietà e dell'usufrutto a soggetti diversi - Agevolazioni previste dall'art. 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408, - Applicabilità alla costituzione di usufrutto - Esclusione, con nota di L. CORREALE, 567.

- Cessione quote di società a r.l. - Tassa fissa a norma dell'art. 108 della T.A. annessa alla legge 30 dicembre 1923, n. 3269, per le cessioni delle azioni di società per azioni, 581.

- Cessione quote di società a r.l. - Corrispettivo corrisposto non contestualmente, ma in precedenza - Requisiti necessari per la tassa fissa a norma dell'art. 108 della T.A. citata, 581.

- Donazione fra coniugi - Immobile acquistato con danaro del marito - Sentenza che riconosce la proprietà dell'immobile a quest'ultimo - Imposta fissa, 589.

- Società - Deliberazione di proroga adottata dopo la scadenza del termine stabilito nell'atto costitutivo - Tassazione - Imposta fissa, 588.

- Valutazione automatica nei trasferimenti dei fondi rustici - Legge interpretativa 22 novembre 1962, n. 106 - Illegittimità costituzionale in relazione all'art. 3 Cost. - Esclusione, 450.

IMPOSTE DIRETTE

- Azione giudiziaria in mancanza di decisione definitiva della Commissione tributaria e previa sottoscrizione di concordato tributario - Improprietà - Fattispecie, 588.

- Imposta straordinaria immobiliare - Azione giudiziaria proposta in mancanza di una decisione definitiva della Commissione tributaria

- Temporaneo difetto di giurisdizione, 588.

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

- Entrata imponibile - Mezzi di pagamento sostitutivi del denaro - Assoggettabilità all'imposta, 557.
- Gruppo di società - Rimborso spese di amministrazione al capogruppo - Assoggettabilità all'imposta, con nota di O. FIUMARA, 558.
- Ordinanza intendentizia ex art. 52 legge istitutiva dell'IGE - Mancato ricorso al Ministro - Azione giudiziaria - Proponibilità, con nota di O. FIUMARA, 558.
- Pagamenti per costruzioni o modificazioni navali eseguiti per conto di stranieri nei cantieri nazionali - Esenzione - Applicabilità - Limiti, con nota di L. TAVASSI LA GRECA, 544.
- Società - Gruppo di società - Rimborso spese di amministrazione alla capogruppo - Assoggettabilità all'imposta, 557.

IMPOSTA STRAORDINARIA IMMOBILIARE

- V. *Imposte dirette*.

IMPOSTE E TASSE

- Ricorso alla Commissione Centrale delle imposte - Procedimento - Ricorso interruttivo - Inammissibilità, 594.
- Ricorso alla Commissione Centrale delle imposte - Procedimento - Ricorso incidentale - Termine - Decorrenza - Conseguenze, 594.
- Ricorso alla Commissione Centrale delle imposte - Procedimento - Ricorso incidentale - Mancata indicazione dei motivi - Inammissibilità, 594.
- Ricorso alla Commissione Centrale delle imposte come giudice di seconda istanza e di terza istanza - Procedimento - Ricorso interruttivo - Inammissibilità in entrambi i casi, 595.

LAVORO

- Abolizione del lavoro notturno dei fornai - Illegittimità costituzionale delle relative norme - Contrasto con l'art. 41 Cost. - Esclusione, 437.

MEZZOGIORNO

- V. *Espropriazione per p.u.*

OBBLIGAZIONE E CONTRATTI

- Contratti con la p.a. - Licitazione privata - Offerta per persona da nominare - Nullità, 543.
- V. anche *Danni di guerra*.

OCCUPAZIONE

- Occupazione d'urgenza preordinata alla espropriazione per p.u. - Scadenza del biennio - Mancato perfezionamento della procedura espropriativa - Illiceità - Risarcimento del danno - Incrementi di valore dell'immobile per effetto dell'approvazione ed esecuzione di piano di ricostruzione - Computabilità, 507.

OPERE PUBBLICHE

- Strada - Mutamento di quota - Danno permanente ai fabbricati frontisti - Indennizzo - Criterio di determinazione, con nota di A. ALABISO, 499.
- Strada - Mutamenti di quota - Conseguente accesso, maggiormente difficoltoso, ai fabbricati - Danno permanente - Obbligo dell'indennizzo ai sensi dell'art. 46 legge espropriativa - Sussiste, con nota di A. ALABISO, 499.
- V. anche *Ricostruzione, Appalto*.

ORGANO COLLEGIALE

- V. *Prezzi*.

PECULATO

- Peculato per distrazione - Destinazione diversa - Profitto altrui - Presupposti, 624.
- Qualità di pubblico ufficiale - Esercizio di fatto di pubbliche funzioni o di pubblico esercizio - Ammissibilità, 624.

PENSIONI

- V. *Previdenza e assistenza*.

PIANO DI RICOSTRUZIONE

- V. *Piano regolatore, Atto amministrativo*.

PIANO REGOLATORE

- Variante - Autorizzazione ministe-

riale - Natura, 530.

- Potere del Ministero dei Lavori Pubblici di sostituirsi ai Comuni nell'attuazione totale o parziale dei piani di ricostruzione - Facoltà di procedere all'espropriazione delle aree occorrenti a mezzo degli Uffici del Genio Civile - Riguardano esclusivamente le opere di ricostruzione ancora da compiere - Disciplina procedure espropriative - Estensione della sostituzione, 507.

PIGNORAMENTO

- Opposizione di terzo - Prova del diritto sui beni pignorati - Autofattura - Irrilevanza, 506.

PRESCRIZIONE

- Atti interruttivi - Idoneità - Quando sussiste, 497.

PREVIDENZA E ASSISTENZA

- Pensione ai coltivatori diretti, mezzadri, e coloni - Assicurazione malattie senza dichiarazione delle fonti di entrata - Contrasto con l'art. 81 della Costituzione - Non sussiste, 446.

PREZZI

- Disciplina dei prezzi - Organi competenti - Commissione centrale e Comitato interministeriale - Composizione - Intervento nelle assemblee di persone estranee ai colleghi - Annullamento giurisdizionale delle deliberazioni - Esecuzione del giudicato - Convocazione delle assemblee in regolare composizione - Rinnovazione della deliberazione annullata con efficacia *ex nunc*, senza alcuna indagine aggiornata dei costi - Illegittimità, 532.

PRIGIONIERI DI GUERRA

- Prigionieri in mano americana - Richiesta di paga giornaliera per il lavoro prestato in prigionia - Obblighi assunti dal Governo italiano - Accordo 14 gennaio 1949 - Interpretazione, 513.

PROCEDIMENTO CIVILE

- Consulente tecnico - Perizia - Valutazione nel giudizio di appello - Limiti, con nota di A. ALABISO, 499.

- V. anche *Amministrazione dello Stato, Imposte e tasse*.

PROCEDIMENTO PENALE

- Spese giudiziali penali - Illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 53 Costituzione - Insussistenza, 442.

PROFITTI DI REGIME

- Accertamento - Determinazione della imposta sugli incrementi patrimoniali - Criteri e periodo di riferimento - Valore effettivo per fatti sopravvenuti - Svalutazione monetaria - Irrilevanza, 555.
- Rettifica dell'accertamento ex art. 34 r.d.l. n. 159 del 1944 - Abrogazione a norma dell'art. 5 della legge n. 1 del 1956 e del t.u. n. 645 del 1958 - Esclusione, 554.
- Rettifica dell'accertamento ex art. 34 d.l.l. n. 159 del 1944 - Competenza - Sezione speciale della Commissione Centrale - Natura giurisdizionale della pronuncia relativa, 554.
- Rettifica dell'accertamento ex art. 34 r.d.l. del 1944 - Definitività dell'accertamento da rettificare - Necessità - Esclusione, 555.

PROVVEDIMENTI DI URGENZA

- V. *Competenza e giurisdizione*.

REATO FINANZIARIO

- Reato finanziario punito con ammenda connesso con reato comune - Competenza dell'Intendente di Finanza - Effetti della connessione - Insussistenza, 620.

RESPONSABILITA' CIVILE

- Responsabilità della p.a. per atti legittimi - Danni alla persona - Esclusione - Ammissibilità della somma responsabilità per colpa, 528.

RICORSI AMMINISTRATIVI

- V. *Atto amministrativo*.

RICOSTRUZIONE

- Beni degli enti pubblici locali, delle istituzioni pubbliche di beneficenza e delle Chiese parrocchiali e assimilate distrutti da eventi bellici - Intervento del Ministero dei Lavori Pubblici - Necessità di ri-

costruzione in altra sede - Onere
del costo delle aree espropriate -
Incidenza - Decorrenza, 507.

SCRITTURA

— Data certa - Determinazione «per
relationem» - Ammissibilità, 505.

SOCIETA'

— V. *Imposta generale sull'entrata,
Imposta di registro.*

STRADE

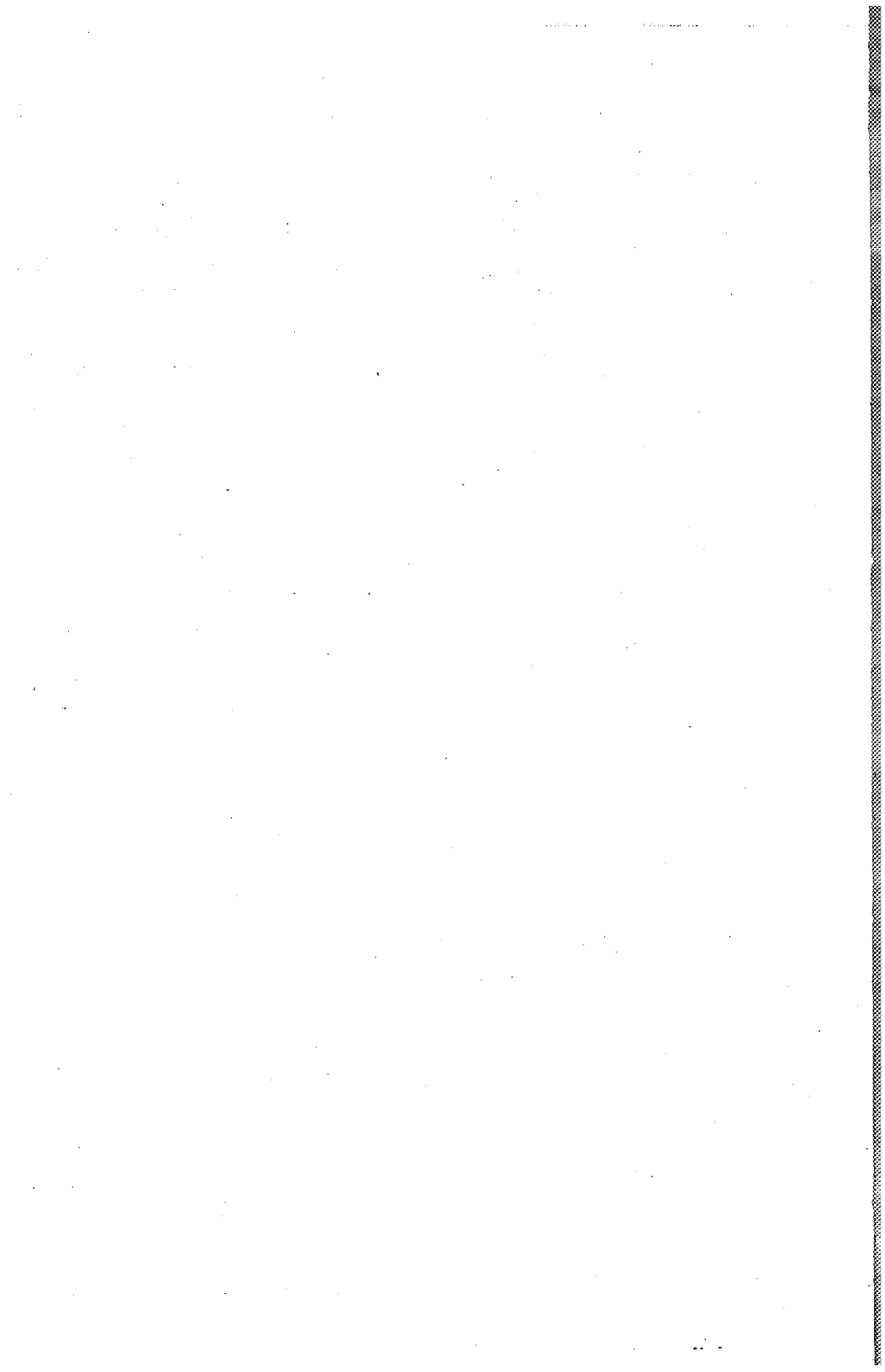
— V. *Opere pubbliche.*

TRENTINO-ALTO ADIGE

— Denominazione di frazioni - Com-
petenza della Provincia di Bolza-
no, 439.

USI CIVICI

— V. *Giustizia amministrativa.*



INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

14 marzo 1964 n. 21	pag. 437
2 aprile 1964 n. 28	> 439
2 aprile 1964 n. 30	> 442
19 maggio 1964 n. 33	> 445
19 maggio 1964 n. 35	> 447
23 maggio 1964 n. 39	> 450
23 maggio 1964 n. 40	> 453

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un., 4 maggio 1963 n. 1104	pag. 462
Sez. I, 6 agosto 1963 n. 2211	> 488
Sez. I, 25 novembre 1963 n. 3035	> 544
Sez. I, 30 gennaio 1964 n. 263	> 489
Sez. III, 3 febbraio 1964 n. 272	> 497
Sez. I, 14 febbraio 1964 n. 334	> 499
Sez. I, 19 febbraio 1964 n. 377	> 551
Sez. I, 25 febbraio 1964 n. 414	> 505
Sez. Un. 27 febbraio 1964 n. 437	> 468
Sez. Un. 2 marzo 1964 n. 465	> 554
Sez. Un. 2 marzo 1964 n. 472	> 557
Sez. Un. 2 marzo 1964 n. 473	> 558
Sez. Un. 2 marzo 1964 n. 475	> 567
Sez. I, 13 marzo 1964 n. 549	> 575
Sez. III, 7 aprile 1964 n. 771	> 505
Sez. I, 13 aprile 1964 n. 862	> 507
Sez. I, 13 aprile 1964 n. 866	> 510
Sez. I, 13 aprile 1964 n. 867	> 576
Sez. I, 13 aprile 1964 n. 871	> 579
Sez. I, 14 aprile 1964 n. 876	> 597
Sez. I, 16 aprile 1964 n. 902	> 581
Sez. I, 16 aprile 1964 n. 904	> 595
Sez. I, 22 aprile 1964 n. 955	> 586
Sez. I, 23 aprile 1964 n. 986	> 588
Sez. I, 23 aprile 1964 n. 990	> 512
Sez. Un., 28 aprile 1964 n. 1015	> 588
Sez. Un., 28 aprile 1964 n. 1016	> 472
Sez. Un., 4 maggio 1964 n. 1059	> 476
Sez. I, 19 maggio 1964 n. 1244	> 589
Sez. I, 19 maggio 1964 n. 1247	> 594
Sez. I, 10 giugno 1964 n. 1436	> 580

CORTE DI APPELLO

Milano, Sez. I, 20 dicembre 1963 n. 2120	»	513
Napoli, Sez. I, 25 gennaio 1964	»	519
Roma, Sez. I, 22 aprile 1964 n. 829	»	598

TRIBUNALI

Firenze, Sez. I, 23 marzo 1964	pag.	528
--	------	-----

MODI ARBITRALI

9 ottobre 1963 n. 53	pag.	603
6 aprile 1964 n. 21	»	619

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

Ad. Plen., 26 febbraio 1964 n. 6	pag.	530
Sez. IV, 13 dicembre 1963 n. 206	»	484
Sez. IV, 27 dicembre 1963 n. 945	»	531
Sez. IV, 14 febbraio 1964 n. 64	»	484
Sez. IV, 26 febbraio 1964 n. 84	»	532
Sez. IV, 4 marzo 1964 n. 106	»	536
Sez. IV, 4 marzo 1964 n. 109	»	537
Sez. IV, 20 aprile 1964 n. 150	»	538
Sez. VI, 18 dicembre 1964 n. 1019	»	541
Sez. VI, 29 gennaio 1964 n. 61	»	542
Sez. VI, 4 marzo 1964 n. 207	»	542
Sez. VI, 18 marzo 1964 n. 286	»	543

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un., 23 febbraio 1963 n. 4	pag.	620
Sez. III, 21 giugno 1963	»	624
Sez. III, 20 febbraio 1964 n. 202	»	626

SOMMARIO DELLA PARTE SECONDA

RASSEGNA DI DOTTRINA

- G. BALBI, *La donazione (Trattato di diritto civile diretto da GROSSO e SANTORO-PASSARELLI) (recensione)* pag. 73
- M. ROSSANO, *L'espropriazione per pubblica utilità (recensione)* » 78

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

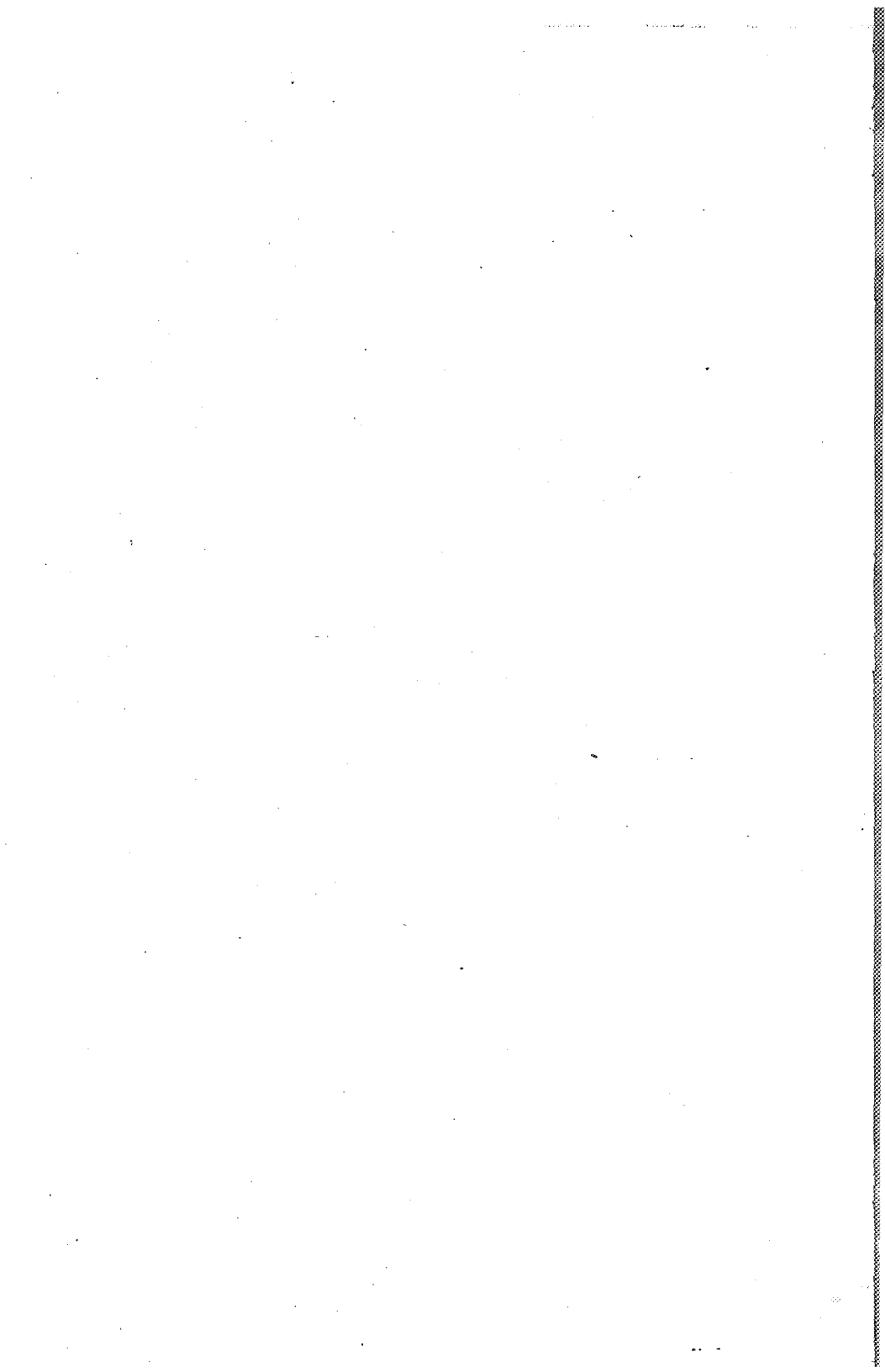
- Provvedimenti legislativi* » 82
- Disegni e proposte di legge* » 82
- Provvedimenti legislativi sottoposti a giudizio di costituzionalità:*
- a) Disposizioni di legge delle quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale » 87
- b) Disposizioni di legge in rapporto alle quali è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale » 88
- c) Disposizioni di legge in rapporto alla quali è stato promosso giudizio di legittimità costituzionale » 90

QUESTIONI

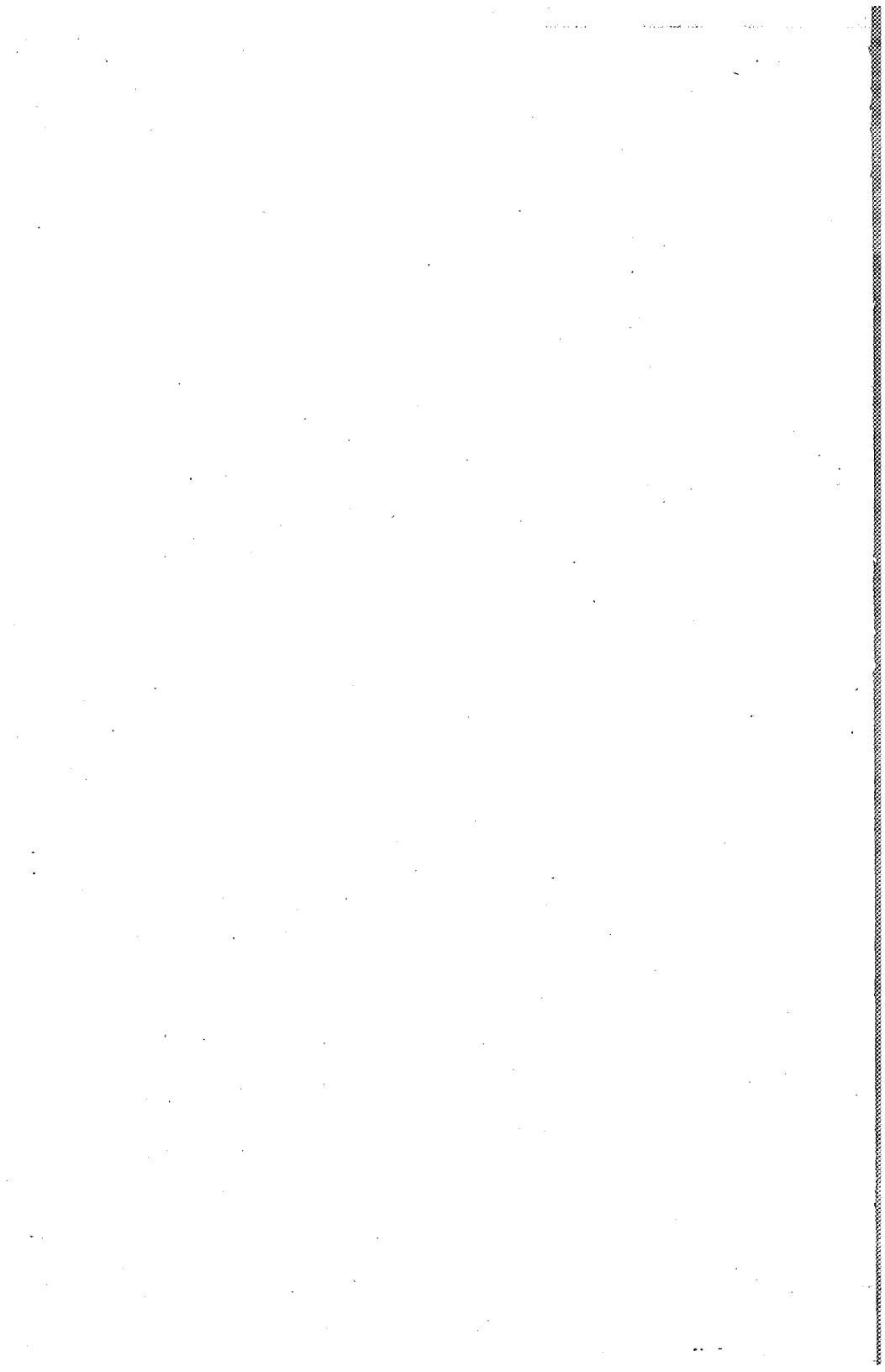
- LA REDAZIONE, *E' consentito allo Stato concludere contratti di assicurazione?* » 100

CONSULTAZIONI

- Indice sistematico delle consultazioni* » 105



PARTE PRIMA



GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE 14 marzo 1964, n. 21 - Pres. Ambrosini - Rel. Papaldo Ubertalle (avv. Dedin) e Presidente Cons. Ministri (Avv. Stato Chiarotti).

Lavoro - Abolizione del lavoro notturno dei fornai - Illegittimità costituzionale delle relative norme - Contrasto con l'art. 41 Cost. - Esclusione.

(Cost. art. 41; l. 16 ottobre 1962 n. 1498, art. 1; l. 11 febbraio 1952 n. 63 art. 1; l. 22 marzo 1908 n. 105, artt. 1 e 7).

Non contrastano con l'art. 41 della Costituzione gli artt. 1 e 7 della legge 22 marzo 1908, n. 105, nel testo modificato con le leggi 11 febbraio 1952, n. 63 e 16 ottobre 1962, n. 1498 sulla abolizione del lavoro notturno dei fornai, in quanto la tutela della sanità pubblica, cui tali leggi si ispirano, costituisce una delle ragioni di utilità sociale che giustificano le limitazioni all'iniziativa economica privata (1).

(*Omissis*). — Come risulta dai lavori preparatori, la legge del 1908 si ispirò a finalità di ordine sanitario, anche se non mancarono considerazioni di altro carattere. Essenzialmente, la legge si propose di assicurare una tutela sanitaria alle persone

(1) L'ordinanza di rimessione 2 maggio 1963 del Pretore di Torino è pubblicata in *Gazz. Uff.* 2 luglio 1963 n. 175.

La sentenza 26 gennaio 1957 n. 29 della stessa Corte Costituzionale, richiamata nel testo, è pubblicata in *Giur. ital.* 1957, I, 1, 432.

Nella presente sentenza la Corte ribadisce, in sostanza, il principio che fra due norme costituzionali in conflitto, apparente o reale, prevale quella che ha carattere di *assolutezza* e di *primarietà*.

Così, nella fattispecie, tra l'art. 41 della Costituzione, il quale tutela, sì, l'iniziativa economica privata (1. comma), ma subordinatamente all'utilità sociale ed alla sicurezza della persona umana (2° comma), e l'art. 32 della Costituzione, il quale pone la tutela della salute del cittadino come un diritto fondamentale e primario, la Corte ha esattamente ritenuto prevalente questo su quello.

addette alla panificazione e di apprestare una tutela igienica per un prodotto alimentare di generale consumo, il pane.

Si vollero prevenire i danni alla salute delle persone che in ore notturne attendevano alla panificazione; e risulta espressamente che il legislatore si preoccupò della salute di tutti, padroni ed operai che fossero.

L'altro inconveniente, cui la legge del 1908 intese apprestare rimedio, derivava dalla grave difficoltà — che in pratica si traduceva in impossibilità per i piccoli agglomerati — di controllare nelle ore notturne l'osservanza dei precetti igienici nel procedimento di panificazione e nell'impiego degli ingredienti adoperati per la confezione del pane.

Gli intenti originari, con maggiore accentuazione per quello riflettente la tutela sanitaria dei lavoratori subordinati, permangono alla base delle due successive modificazioni legislative del 1952 e del 1962.

Il legislatore, a distanza di circa mezzo secolo una prima volta e di altri dieci anni una seconda volta, ha verificato la permanenza delle ragioni che originariamente avevano sorretto la norma. E questa valutazione, nel caso attuale, non si presta a censura.

Si potrebbe anche discutere se, dopo tanti anni, le condizioni siano tali da consentire in certi tipi di stabilimenti (i più grandi e meglio attrezzati) turni che rendano possibile un avvicendamento nel lavoro notturno; così pure si potrebbe discutere se gli organi addetti alla vigilanza sull'igiene degli alimenti possano, sulla base delle nuove acquisizioni della scienza e della tecnica, disporre di mezzi di controllo sulla confezione del pane e sulla buona condizione igienica degli ingredienti, efficienti in pieno anche se la panificazione avvenga in ore notturne. Ma queste nuove possibilità, che il legislatore — e solo il legislatore — potrebbe valutare per eventuali modificazioni della disciplina vigente, non si presentano tali da togliere, rispetto alla situazione generale quella base di ragionevolezza, su cui resta fondata la norma.

Che la tutela della sanità possa fornire una delle ragioni di utilità sociale che, a mente dell'art. 41 della Costituzione, giustificano le limitazioni all'iniziativa economica privata, è cosa che la Corte ha già affermato con una sua prima sentenza del 26 gennaio 1957, n. 29. E questa affermazione non ha bisogno di ulteriori illustrazioni, basata com'è sopra il principio, consacrato nell'art. 32 della stessa Costituzione, del supremo interesse che lo Stato ha nei riguardi della tutela della pubblica salute.

Ora, se il divieto di lavoro notturno nella panificazione è stato imposto per quella finalità, è evidente come il divieto stesso non possa non valere nei confronti di chiunque presti la sua opera, quale che sia la sua qualifica e la sua posizione nell'impresa. Di fronte all'art. 32 della Costituzione — e si può aggiungere, di fronte anche all'art. 3 — non si possono fare discriminazioni fra la salute del lavoratore subordinato e quella del lavoratore autonomo, i quali tutti hanno diritto ad una uguale tutela, quando, come nel caso in esame, il pericolo per la salute sia uguale per chiunque si trovi nella medesima situazione.

Le esposte considerazioni bastano per dimostrare la infondatezza tanto della tesi principale della illegittimità totale della norma che pone il divieto di panificazione nelle ore notturne senza riguardo alla qualifica delle persone addette alla lavorazione, quanto della tesi subordinata secondo la quale la stessa norma sarebbe illegittima nella parte relativa all'attività dei lavoratori non subordinati. Così che non occorre esporre altre ragioni per mostrare l'infondatezza delle tesi stesse: precipua la necessità di evitare una causa di ingiustificata concorrenza a favore dell'esercente che, lavorando personalmente, si potrebbe sottrarre alla disciplina comune, il cui carattere di generalità è imposto dalla esigenza di tutelare gli interessi di tutta la categoria degli esercenti e quelli dei consumatori. (*Omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE 2 aprile 1964, n. 28 - Pres. Ambrosini - Rel. Mortati - Provincia di Bolzano (avv. Tinzle) e Regione Trentino Alto Adige (avv. Stato Coronas).

Trentino Alto Adige - Denominazione di frazioni - Competenza della Provincia di Bolzano.

(Statuto Trentino Alto Adige, art. 11 n. 3; l. reg. 16 agosto 1963, n. 22).

E' viziata da illegittimità costituzionale la legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 agosto 1963, n. 22, con la quale la frazione, posta a sud del Comune di Sesto nella Provincia di Bolzano, veniva denominata «Ferrara» nel testo italiano, «Schmieden» nel testo tedesco, in quanto essa invade la competenza attribuita in materia di toponomastica alla provincia di Bolzano dall'art. 11, n. 3, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (1).

(1) Per un'interpretazione estensiva del concetto di «toponomastica», nel senso che esso abbraccia la denominazione non solo di

(*Omissis*). — I motivi adottati dall'Avvocatura dello Stato a dimostrazione dell'infondatezza del ricorso proposto dalla Provincia di Bolzano sono sostanzialmente due, ma nessuno di essi è da ritenersi fondato. Con il primo si sostiene che la determinazione dell'ambito delle materie assegnate alla competenza normativa delle Province debba venire effettuata in base al significato che alle materie stesse era stato conferito dalle leggi dello Stato, in vigore al momento dell'attuazione degli statuti regionali, le quali le disciplinavano. E poiché quelle fra tali leggi aventi a loro oggetto la toponomastica usavano questo termine solo nel senso dell'attribuzione dei nomi a piazze, vie, o altri luoghi, sempre diversi da località di carattere territoriale, sarebbe da ritenere che la competenza passata alle Province non possa assumere una estensione maggiore di quella esercitata in passato dallo Stato. A parte ogni considerazione in ordine alla possibilità di attribuire al criterio interpretativo proposto dalla Avvocatura la portata generale che gli si vuole attribuire, sta di fatto che non sussiste nella specie la asserita univocità dell'uso del termine « toponomastica », poiché esistono leggi statali (come, per esempio, il R.D. 29 marzo 1923, n. 800, che detta criteri di massima per la scelta dei « toponimi » di località abitate dei territori annessi), le quali adoperano il predetto termine nel suo senso più generale, in conformità alla etimologia, di denominazione di qualsiasi specie di luogo.

Neppure fondato appare il secondo motivo, con cui si afferma l'esistenza di un principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato che condurrebbe ad attribuire il potere di disporre in ordine alla denominazione delle frazioni sempre e necessariamente allo stesso organo cui compete quello della attribuzione del nome ai Comuni. Principio che pertanto dovrebbe valere quale limite della legislazione regionale e provin-

piazze e strade, ma anche di località, cfr. CESAREO, *L'autonomia della Regione Trentino Alto Adige*, Milano, 1957, 193.

Sul potere di erigere nuovi Comuni e di modificarne le circoscrizioni, nel senso che esso spetti allo Stato, in mancanza dell'ordinamento delle Regioni a Statuto ordinario, cfr. Cons. Stato 17 dicembre 1960 n. 873, *Il Consiglio di Stato*, 1960, II, 2310.

La Corte Costituzionale, pur riconoscendo che, in base alla disciplina generale di cui all'art. 133 Cost., l'attribuzione di competenza per l'istituzione di nuovi Comuni e la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni importa anche attribuzione di competenza, per la denominazione delle frazioni, ha ritenuto, tuttavia, che tale disciplina subisca una deroga nella Regione Trentina, a cagione del carattere di specialità dell'art. 11 n. 3 dello Statuto rispetto al precedente art. 7, che detta disposizione identica a quella adottata dall'art. 133 della Costituzione.

ziale primaria, ai sensi degli artt. 4 e 11 Statuto T.-A.A. Infatti se si tiene presente che i principi dell'ordinamento i quali circoscrivono l'ambito della competenza esclusiva (in cui rientra la normazione in materia di toponomastica) non sono quelli che risultano in via di astrazione da leggi, o da particolari gruppi di leggi dello Stato (valevoli invece solo a limitare la potestà normativa secondaria), si rende chiaro come non sia possibile comprendere fra gli stessi la prescrizione invocata dall'Avvocatura e desunta dall'art. 266 della legge comunale e provinciale (anche se successivamente essa è stata adottata da leggi della Regione siciliana).

E' bensì vero che la rilevata identità del trattamento giuridico disposta dall'art. 266 per provvedere alla denominazione tanto dei Comuni quanto delle frazioni trova un suo fondamento razionale nella stessa natura di queste ultime, che non può ricondursi a quella di una mera entità di fatto, data la capacità che le frazioni stesse posseggono di assumere in proprio la soggettività di rapporti giuridici, in corrispondenza alla titolarità loro spettante degli interessi autonomi del gruppo di popolazione stanziato nella parte del territorio comunale ad esse assegnato: soggettività da cui discende anche il riconoscimento a favore della frazione di un vero e proprio « diritto al nome », e che dà appunto ragione della rilevata adozione, da parte della norma statale richiamata, di un procedimento identico a quello richiesto per la denominazione dei Comuni.

Tuttavia, pur tenendo presente il precedente rilievo, e pur non contestando la disarmonia che consegue dal differenziare il trattamento giuridico dei nomi dei Comuni da quello delle frazioni, data la possibilità per queste ultime di trasformarsi in Comuni autonomi, il ricorso della Provincia deve ritenersi degno di accoglimento.

Ciò però non sulla base dell'art. 86 Statuto, dato che (a parte il rilievo che questo prevede una competenza solo eventuale del legislatore provinciale, la quale, quando si esercita, esaurisce i suoi effetti nei rapporti amministrativi esclusivamente con i cittadini di lingua tedesca, e non influenza quindi per nulla il problema in esame, relativo al potere di attribuire denominazioni aventi efficacia nei confronti della generalità) il riferimento generico alla « toponomastica » ivi contenuto non può chiarire la portata dello stesso termine, adoperato in modo ugualmente generico dall'art. 11 n. 3.

Il problema trova invece la sua soluzione nella correlazione che è da porre fra l'art. 7 e l'art. 11 n. 3 dello Statuto. Correlazione che non viene tenuta presente dall'Avvocatura quando os-

serva che l'art. 7 riproduce testualmente la norma di carattere generale dell'ultimo comma dell'art. 133 della Costituzione. Infatti, mentre da quest'ultima disposizione si può fondatamente desumere che la competenza regionale che ne è oggetto si estende necessariamente alla denominazione delle frazioni, viceversa dal coordinato disposto delle due norme statutarie prima richiamate si evince che la determinazione dei toponimi relativi alle frazioni deve rimanere preclusa alla Regione T.-A.A. perché assorbita nella potestà generale di disciplina affidata alle Provincie, la quale, pel fatto di non incontrare, secondo si è detto, nessuno dei limiti previsti dagli artt. 4 e 11 in ordine alle competenze esclusive cui questi si riferiscono, non può non estendersi ad ogni specie di nomi di località, con la sola esclusione di quelli dei Comuni. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 2 aprile 1964, n. 30 - Pres. Ambrosini - Rel. Fragali-Sacco Comis dell'Osta - De Martin del Zotto - Pres. Cons. Ministri (Avv. Stato Chiarotti).

Procedimento penale - Spese giudiziali penali - Illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 53 Costituzione - Insussistenza.
(Artt. 488, 613, c.p.p.; art. 53 Cost.).

Amnistia e indulto - Estinzione del reato - Esclusione dell'obbligazione del pagamento delle spese processuali - Legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3 Costituzione.
(Artt. 151, 198 c.p.; art. 3 Cost.).

Non contrastano con l'art. 53 della Costituzione gli artt. 488 e 613 del c.p.p., nonché le altre disposizioni che determinano la nozione di spese processuali penali ed il loro ammonare, perché la norma costituzionale si riferisce alle spese per prestazione di servizi indivisibili; e tra di esse non rientrano le spese giudiziali, la cui entità è misurabile per ogni singolo atto e che possono, quindi, gravare individualmente su chi vi ha dato occasione (1).

Sono costituzionalmente legittimi, con riferimento all'art. 53 della Costituzione, gli artt. 151 e 198 c.p., secondo i quali la estinzione del reato non fa venir meno l'obbligo del pagamento delle spese processuali; ciò in quanto, allorché l'amnistia interviene dopo una sentenza di condanna irrevocabile, vi è la certezza, promanante dal giudicato, che le spese del procedimento sono state occasionate dal condannato (2).

(1-2) L'ordinanza di rimessione 15 maggio 1963 del Pretore di Pieve di Cadore è pubblicata sulla *Gazz. Uff.* 27 luglio 1963, n. 201.

Sul concetto che il criterio della progressività di cui all'art. 53 della Costituzione riguarda il sistema tributario in genere, e non i singoli

(*Omissis*). — Non è fondata la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 488 e 613 c.p.p., e di quelle altre disposizioni indicate nell'ordinanza che determinano la nozione di spese processuali penali e il loro ammontare.

Come esattamente rileva l'Avvocatura dello Stato, non v'è norma costituzionale che garantisca la prestazione gratuita del servizio giudiziario. Al contrario l'art. 24, terzo comma, della Costituzione, con il fare obbligo di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, muove dal presupposto che sia legittimo imporre oneri patrimoniali a carico di coloro nei cui riguardi è esplicita una attività di giustizia. Dai quali oneri la norma costituzionale non vuole, del resto, liberare gli indigenti in modo assoluto, perché non vi si esclude che essi debbano rimborsare le spese che lo Stato ha per loro anticipato ove il processo si risolva a loro sfavore, non potendosi ritenere che l'esonero sia garantito pure nel caso in cui si proponano azioni o difese che risultino prive di fondamento: risponde, del resto, ad un principio di giustizia distributiva che il costo del processo sia sopportato in definitiva da chi ha reso necessaria l'attività del giudice ed ha perciò occasionato la spesa implicata dal suo svolgimento, com'è per colui che è colpito da una condanna penale.

Non è fondato assumere che le disposizioni delle leggi speciali denunciate assieme agli artt. 488 e 613 c.p.p., in realtà, non riguardano il singolo processo. Senza che vi sia bisogno di procedere ad indagini complesse basterà rilevare che, nello stato di previsione della spesa del Ministero di Grazia e Giustizia (e l'esempio può desumersi da quello relativo all'esercizio in corso, approvato con la legge 27 ottobre 1963, n. 1417), si distinguono le spese di giustizia dalle altre inerenti alle esigenze generali dell'amministrazione giudiziaria; in modo che altro non concerne se non le prime, e quindi le prestazioni inerenti al singolo processo, la voce « recupero di spese giudiziarie », iscritta nello stato di previsione dell'entrata del Mi-
tributi, (cfr. la sentenza della Corte, richiamata nel testo, 15-23 marzo 1960, n. 12, *Giur. it.*, 1960, I, 1, 486).

Circa l'insussistenza della violazione dell'art. 3 Cost. per le ipotesi di amnistia propria e di amnistia impropria cfr. la sentenza della Corte, citata nel testo, 12 dicembre 1963 n. 171, *Giur. it.* 1964, I, 1, 243.

Per i diversi effetti dell'amnistia propria rispetto a quella impropria, anche se entrambe estintive del reato (Cass. 4 giugno 1960, ric. Fazioli, *Giust. pen.*, 1961, II, 36; Cass. 8 febbraio 1960, ric. P.M. c. Di Camillo, *ivi* 1960, II, 700), nel senso che l'amnistia impropria non estingue la condanna, cfr. Cass. 23 novembre 1957, ric. Musco, *ivi*, 1958, II, 332.

nistero del Tesoro senza dubbio in relazione a quell'obbligo di cui il Pretore di Pieve di Cadore contesta la legittimità (per l'esercizio in corso la voce è nel cap. 171, tabella A, dello stato di previsione approvato con legge 21 agosto 1963, n. 1197).

Va soggiunto che l'art. 53 della Costituzione, al quale unicamente si rifà il Pretore suddetto, non si riferisce ai tributi giudiziari. Avendo fatto richiamo alla capacità contributiva e alla progressività rispettivamente come indice di imponibilità e come criterio di imposizione, è intuitivo, che esso ha avuto riguardo soltanto a prestazioni di servizi il cui costo non si può determinare divisibilmente. Non concerne perciò quelle spese giudiziarie la cui entità è misurabile per ogni singolo atto, e che quindi possono gravare individualmente su chi vi ha dato occasione; ed è richiamabile solo per la spesa della organizzazione generale dei servizi giudiziari, che è sostenuta dallo Stato nell'interesse indistinto di tutta la collettività, e che, di conseguenza, indistintamente su tutta la collettività deve gravare, in proporzione della capacità contributiva di ognuno dei suoi membri.

E ciò a parte che l'art. 53 della Costituzione, come altre volte ha giudicato questa Corte (sentenza 15 marzo 1960, n. 12), incide sul complesso del sistema fiscale, e non su ciascuno dei tributi; in modo che non vieta né una singola imposizione ispirata a principî diversi da quello della progressività, né che la spesa per i servizi generali sia coperta da imposte indirette o da entrate che siano dovute esclusivamente da chi richiede la prestazione dell'ufficio organizzato per il singolo servizio o da chi ne provoca l'attività.

Non è pertanto utile obiettare, come fa il Pretore, che la giurisdizione penale, oggetto della sua ordinanza, ha caratteristiche del tutto distinte da quella civile e si esercita, più di questa, nell'interesse generale: è importante, ai fini del controllo invocato, l'aver accertato che le disposizioni denunciate non trovano contrasto in alcuna norma della Costituzione. E rimane inoltre assorbito l'assunto che sia incongrua la norma per cui, quando non v'è condanna, le spese del procedimento penale debbano onerare il querelante (art. 382 c.p.p.); assunto, del resto, non prospettato come oggetto di una specifica questione di legittimità costituzionale, tanto vero che il Pretore non ha neanche chiarito come la eventuale illegittimità di quella norma influisse sul corrispondente obbligo del condannato. Solo su quest'obbligo era rilevante il soffermarsi nella concreta occasione.

Ugualmente senza giustificazione sono stati denunciati di illegittimità costituzionale gli artt. 198 e 151, primo comma, c.p., nella parte in cui escludono che l'amnistia estingua l'obbligazione del condannato al pagamento delle spese processuali.

Al pretore, il quale oppone la violazione del principio di uguaglianza statuito nell'art. 3 della Costituzione, è sfuggito che una differenza esista tra la ipotesi in cui l'amnistia interviene prima della condanna e l'ipotesi in cui l'amnistia è concessa dopo. Nel primo caso non è certo che la spesa del procedimento è stata occasionata dall'imputato, ma, nel secondo caso, v'è in tal senso una certezza che promana dal giudicato, e pertanto le due situazioni non possono ragionevolmente essere regolate da norme identiche, e ugualmente comportare l'esonero dall'obbligo di rimborso verso lo Stato.

La responsabilità per le spese del processo penale non comporta, a differenza di quanto ritiene il Pretore, una sanzione accessoria alla pena; e perciò di questa non deve necessariamente seguire la sorte. Accertato l'illecito, rimane affermato altresì che il suo autore ha costretto ad istituire il procedimento; e ciò basta per farne gravare a suo carico il costo. Non conta che la condanna può intervenire prima o dopo la amnistia per circostanze estranee al comportamento dell'imputato e, in particolare, a seconda che sia sollecito o non lo sia il funzionamento dell'ufficio giudiziario che è competente per il processo: individuata la ragione per cui, al tempo dell'amnistia, il processo aveva potuto definirsi o era rimasto pendente, non resta per ciò solo soppressa la realtà obiettiva della esistenza o dell'inesistenza, in quel tempo, della sentenza di condanna. Ed essendo tale realtà del tutto diversa in ciascuno dei due casi, deve razionalmente ognuno di essi rispecchiare una diversità di disciplina. Analogamente questa Corte non ha dato rilievo, agli effetti dell'art. 3 della Costituzione (sentenza n. 171 del 12 dicembre 1963), alla circostanza che, mentre colui il quale sia stato giudicato prima del decreto di amnistia ha potuto soffrire in tutto o in parte la pena alla quale sia stato condannato, nessuna pena sopporta invece chi venga giudicato dopo quel decreto, anche se colpevole al pari del primo.

revidenza e assistenza - Pensione ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni - Assicurazione malattie senza dichiarazione delle fonti di entrata - Contrasto con l'art. 81 della Costituzione - Non sussiste. (L. 26 ottobre 1957 n. 1047, art. 6; L. 4 agosto 1955 n. 692 art. 1; Cost. art. 81).

L'art. 6 della legge 26 ottobre 1957 n. 1047 ha istituito una estensione speciale autonoma per le pensioni da corrispondere ai coltivatori diretti, ai mezzadri e ai coloni, non pure per l'assistenza malattie alle stesse categorie; conseguentemente esso non contrasta con l'art. 81 della Costituzione per non avere indicato i mezzi per far fronte alla relativa spesa (1).

(*Omissis*). — Il Tribunale, basandosi sul presupposto che i coltivatori diretti, i mezzadri e i coloni pensionati abbiano diritto all'assistenza di malattia, ha sottoposto alla Corte la se-

(1) Il Tribunale di Siena, con l'ordinanza di rimessione 6 marzo 1963 (*Gazz. Uff.* 2 luglio 1963 n. 175) aveva ritenuto che l'estensione del trattamento di *previdenza* (pensioni) alle categorie dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, disposto dalla legge 26 ottobre 1957 n. 1047, comportasse automaticamente anche l'applicazione, alle medesime categorie, del trattamento di *assistenza* (assicurazione malattie), in virtù del « collegamento » di cui all'art. 1 della legge 4 agosto 1955 n. 692. E poichè la legge prevede solo la copertura finanziaria per il trattamento previdenziale, il Tribunale ne aveva dedotto l'illegittimità costituzionale della norma per contrasto con l'art. 81 Cost.

La Corte ha fatto giustizia della singolare tesi del Tribunale, ritenendo che nessuna norma coordinata consente di interpretare l'attribuzione del trattamento previdenziale come estensivo anche di quello assistenziale.

Basterebbe rilevare che la legge del 1955 ha un campo di applicazione riferito essenzialmente al *lavoro dipendente*, per cui dall'assicurazione invalidità e vecchiaia erano stati esclusi i coltivatori diretti proprio per la loro qualità di coltivatori *autonomi*.

La legge del 1957 ha disposto una applicazione autonoma del sistema previdenziale al di fuori del sistema previdenziale istituito con il decreto-legge 4 ottobre 1935 n. 1827, attuata dal legislatore *discrezionalmente e gradualmente*, e non con l'automaticità ritenuta dal Tribunale.

Così, l'assicurazione malattia è stata disposta in tempi e con provvedimenti diversi, a favore delle varie categorie di lavoratori autonomi nel settore agricolo (legge 22 novembre 1954 n. 1136).

Per l'autonomia (relativa) fra trattamento di pensione e assicurazione malattia, di cui all'art. 1 L. 4 agosto 1955 n. 692 cfr. Cass. 26 giugno 1962 n. 1652 (*Giur. it.*, 1963, I, 1, 760).

Per l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, terzo comma, della L. 4 agosto 1955 n. 692 cfr. Corte Cost. 16 dicembre 1960 n. 70 (*Giur. it.* 1961, I, 1, 408).

guente questione di legittimità costituzionale: se l'art. 6 della legge 26 ottobre 1957, n. 1047, posto in relazione con l'art. 1 della legge 4 agosto 1955, n. 692, sia in contrasto con l'art. 81, ultimo comma, della Costituzione per non avere indicato i mezzi per far fronte alla nuova spesa derivante dall'estensione della assistenza di malattia alla nuova categoria di pensionati di invalidità e vecchiaia.

Posta in questi termini, la questione non è fondata.

L'art. 6 della legge 26 ottobre 1957, n. 1047, si limita ad istituire presso l'I.N.P.S. una gestione speciale autonoma per le pensioni da corrispondere ai coltivatori diretti, ai mezzadri e ai coloni. L'ordinanza non ritiene compreso tra gli scopi di tale Gestione quello di provvedere per l'assistenza di malattia alla nuova categoria di pensionati. E allora non si vede né come l'art. 6 della legge 26 ottobre 1957, n. 1047, possa essere messo in relazione con l'art. 1 della legge 4 agosto 1955, n. 692, sulla estensione dell'assistenza di malattia ai pensionati, né come possa essere in contrasto con l'art. 81, ultimo comma, della Costituzione per non avere indicato i mezzi per far fronte alla nuova spesa occorrente per tale assistenza.

L'esigenza costituzionale di indicare i mezzi di copertura di una nuova spesa postula che tale spesa sia stata autorizzata e l'ordinanza espressamente rileva che — mentre con l'art. 5 della legge n. 692 del 1955 fu posta a carico del Fondo adeguamento pensioni anche la spesa per l'assistenza di malattia ai lavoratori pensionati — con l'art. 6 della legge n. 1047 del 1957 è stata posta, invece, a carico della Gestione autonoma soltanto la spesa per il trattamento di pensione ai coltivatori diretti, ai mezzadri e ai coloni. E' chiaro quindi che occorre provvedere solo ai mezzi per il pagamento delle pensioni e a ciò la legge 26 ottobre 1957, n. 1047, ha provveduto con le disposizioni contenute negli articoli 11 e 21. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE 19 maggio 1964, n. 35 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Bonifacio - Bertoni ed altri (avv.ti Mariani, Campanini) e Presidente Cons. Ministri (avv. Stato Varvesi).

Acque pubbliche ed elettricità - Espropriazione dei fondi occorrenti per l'esecuzione di opere di deviazione, raccolta ed esercizio - Stato di consistenza e determinazione della somma da offrire ai proprietari espropriati, a cura del Genio Civile - Violazione del diritto di difesa dell'espropriato - Esclusione.

(T.U. 11 dicembre 1933 n. 1775, art. 33, terzo comma; l. 25 giugno 1865 n. 2359; cost. artt. 24, 113).

Non contrasta con gli artt. 24 e 113 della Costituzione, relativi al diritto di difesa del cittadino contro gli atti della P.A. l'art. 33 terzo comma del testo unico sulle acque e sugli impianti elettrici, in relazione all'art. 34 della legge fondamentale sulla espropriazione per pubblica utilità, poiché la stima dell'indennità di occupazione da offrire all'espropriato redatta, dal Genio Civile in base a tale norma non vincola l'autorità giudiziaria fino al punto da precludere all'espropriato la difesa del diritto di cui assume la violazione e da escludere il sindacato giurisdizionale (1).

(*Omissis*). — Il dispositivo delle due ordinanze di rinvio a testuale riferimento, oltre che all'art. 34 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, all'intero art. 33 del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, ma dalla motivazione si ricava con certezza che la questione di legittimità costituzionale, per quanto attiene a quest'ultima disposizione, è circoscritta al comma terzo che rimanda al Genio Civile o, se i lavori debbano essere eseguiti da un'amministrazione statale, all'ufficio tecnico di questa il compito di compilare lo stato di consistenza dei fondi e di determinare la somma da depositarsi a titolo di indennità di espropriazione.

Il Tribunale e le parti private costituite pervengono alla conclusione che l'esito del giudizio vien fatto dipendere dalla statuizione di un organo amministrativo in quanto partono dal presupposto che le norme in esame sottraggono al giudice ogni potere istruttorio e, di conseguenza, costituiscono ostacolo allo esplicarsi del diritto di difesa costituzionalmente garantito. Ma

(1) Le due contestuali ordinanze di rimessione 18 luglio 1963 del Tribunale di Reggio Emilia sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* 12 ottobre 1963 n. 268.

La sentenza della Corte 22 dicembre 1961 n. 70, menzionata nel testo, è pubblicata in *Giur. it.* 1962, I, 1, 515.

Per l'autonomia dell'Autorità giudiziaria rispetto alle risultanze peritali, sotto il profilo della rilevanza costituzionale, cfr. la sentenza della Corte, citata nel testo, 10 maggio 1963 n. 63 (*Giur. it.* 1963, I, 1, 930).

Per l'esemplificazione delle deroghe sempre più numerose al procedimento peritale previsto dalla legge sulle espropriazioni, sostituito dalle stime di organi tecnici della P.A., cfr. CARUGNO, *L'espropriazione per p.u.*, Milano, 1962, 295 sgg.

Ma si tratta di deroghe « quoad personam », non « quoad effectum », dato che all'espropriato è concessa la facoltà di impugnare tali stime, da cui il giudizio dell'Autorità giudiziaria non risulta per nulla pregiudicato o condizionato.

la Corte ritiene che questa interpretazione sia inesatta e non possa essere condivisa.

Giova in primo luogo osservare che le operazioni demandate alla competenza del Genio Civile si inseriscono nel procedimento amministrativo di espropriazione e vengono compiute, perciò, quando non è ancora sorto alcun rapporto processuale fra espropriante ed espropriato. E sotto questo profilo, come esattamente ha rilevato l'Avvocatura dello Stato, nessuna differenza è possibile riscontrare fra la norma contenuta nella legge sulle espropriazioni per pubblica utilità, che affida al Tribunale la nomina del perito o dei periti che devono procedere alla stima dei beni (art. 32), e le disposizioni speciali che per particolari tipi di espropriazione conferiscono lo stesso compito ad uffici amministrativi; nell'uno e nell'altro caso, infatti, si tratta sempre di attività meramente amministrativa, posta in essere prima dell'emissione del decreto di espropriazione e, quindi, prima che possa essere investita la autorità giudiziaria. Nessun rilievo costituzionale ha pertanto la circostanza che per gli impianti elettrici, in forza del terzo comma dell'art. 33 del R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775, la stima dei beni venga demandata al Genio Civile o, se i lavori debbano essere eseguiti da un'amministrazione statale, all'ufficio tecnico di questa.

Per quanto poi concerne l'influenza che la stima così determinata spiega sull'eventuale successivo procedimento civile, non è dubbio che in forza del generico rinvio contenuto nel quarto comma del citato art. 33 sia applicabile l'art. 34 della citata legge n. 2359 del 1865 e che, di conseguenza, a quella stima vadano riconosciuti gli effetti di una perizia giudiziaria: ma ciò non significa affatto che essa vincoli l'autorità giudiziaria fino al punto da precludere all'espropriato la difesa del diritto di cui assume la violazione e da escludere il sindacato giurisdizionale. L'opposta conclusione non trova conforto nell'esegesi delle norme in esame ed è nettamente esclusa dalla costante interpretazione che di esse hanno dato la dottrina e la giurisprudenza. La legge sulle espropriazioni dispone, infatti, che nei trenta giorni successivi alla notifica del decreto di espropriazione i proprietari interessati possono proporre avanti l'autorità giudiziaria le loro istanze contro la stima fatta dai periti (art. 51): e, dunque, è la stessa legge che prevede come oggetto del giudizio l'impugnativa della perizia, senza dettare né espressamente né implicitamente limiti al normale potere di apprezzamento, di istruttoria e di decisione dell'autorità giudiziaria. Né siffatti limiti si ricavano dalla circostanza che in for-

za del citato art. 34 alla stima vengono riconosciuti, come si è detto, gli effetti della perizia giudiziaria, giacché secondo la costante interpretazione giurisprudenziale il giudice conserva gli stessi poteri che gli competono nei confronti di qualsiasi perizia, compreso quello (art. 196 c.p.c.) di ordinare il rinnovo delle operazioni e di affidarlo al consulente che ritenga più idoneo, con apprezzamento così ampio da esser ritenuto incensurabile in casazione.

Da quanto si è detto emergono nettissime le differenze fra il caso in esame e quello deciso da questa Corte con sentenza n. 70 del 1961, che dichiarò costituzionalmente illegittimo l'art. 10 n. 1 della legge 23 maggio 1950, n. 253. Questa norma demandava infatti al Genio Civile un accertamento che vincolava il giudice nel merito, ne limitava il potere riducendolo ad un mero controllo di legittimità, gli impediva di nominare un nuovo e diverso consulente tecnico o di ricavare da altre fonti il suo convincimento: conseguenze che la disciplina dettata dalle norme ora impugnate certamente non comporta.

E poiché, in definitiva, le parti nel far valere le loro ragioni innanzi all'autorità giudiziaria non incontrano altri limiti che quelli derivanti dalle regole del processo civile, è da escludere, conformemente alle enunciazioni contenute nella sentenza n. 63 del 7 maggio 1963 di questa Corte, che le disposizioni legislative oggetto del presente giudizio violino il diritto di difesa ovvero escludano o limitino la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE 23 maggio 1964, n. 39 - Pres. Ambrosini - Rel. Fragali - Mazza (avv. Fazzolari) e Ministero Finanze (avv. Stato Peronaci).

Imposta di registro - Valutazione automatica nei trasferimenti dei fondi rustici - Legge interpretativa 22 novembre 1962, n. 1706 - Illegittimità costituzionale in relazione all'art. 3 della Costituzione - Esclusione.

(l. 22 novembre 1962, n. 1706, art. 4; l. 20 ottobre 1954, n. 1044, art. 1; l. 27 maggio 1959, n. 355, art. 3; Cost. art. 3).

Non sussiste l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 4 della legge 22 novembre 1962, n. 1706, recante interpretazione autentica della legge 20 ottobre 1954, n. 1044, che dispone la valutazione automatica, o tabellare, nei trasferimenti « mortis causa » dei fondi ru-

stici (estesa anche agli atti tra vivi dalla legge 27 maggio 1959, n. 335); ciò in quanto l'effetto retroattivo disposto dall'art. 4 di tale legge interpretativa discende da una dichiarazione di parte di contenuto uguale a quello che la norma del tempo aveva ritenuto sufficiente secondo un significato non discusso (1).

(*Omissis*). — Non sussiste l'assunta illegittimità costituzionale dell'art. 4 della citata legge 22 novembre 1962, n. 1706.

Al riguardo il Tribunale di Catanzaro ha avuto dubbi perché ha creduto che la legge suddetta imponesse al contribuente di dichiarare, nella denuncia di successione e nell'atto soggetto a registro, in un modo solenne e sacramentale, che i fondi hanno un valore inferiore al valore risultante dalle tabelle formate ai sensi della legge 20 ottobre 1954, n. 1044. E' vero che nell'art. 1 della suddetta legge del 1962 si richiede una espressa dichiarazione; ma intuitivamente esso non vuole esigere più che una enunciazione di valore chiara e inequivoca, secondo la nozione comune di dichiarazione espressa, come risulta, del resto, dal successivo art. 2, che al valore dichiarato si richiama nel riassumere il contenuto dell'art. 1, non ad un valore dichiarato con formula solenne. E come, del resto, era anche detto nel primo comma di quell'art. 1 della legge 20 ottobre 1954, n. 1044, che la norma denunciata si pro-

(1) L'ordinanza di rimessione 14 luglio 1963 del Tribunale di Catanzaro è pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* 26 ottobre 1963 n. 281.

In merito alla questione esaminata dalla Corte, è noto che la legge 27 maggio 1959, n. 355 introdusse la sostanziale innovazione di estendere in materia di trasferimenti per atto tra vivi di fondi rustici le disposizioni concernenti la cosiddetta *valutazione automatica*, da desumersi, cioè dai valori risultanti da tabelle compilate dalla Commissione censuaria centrale, aggiornate anno per anno secondo coefficienti di correzione. Tale sistema già vigeva relativamente all'imposta di successione sui medesimi fondi rustici, perché introdotto dalla legge 20 ottobre 1954, n. 1044, le cui disposizioni furono, appunto, integralmente richiamate dall'art. 3 della citata legge 27 maggio 1959 n. 355.

Prescindendo dal caso — invero non frequente — in cui il contribuente abbia, nell'atto di trasferimento tra vivi di detti fondi rustici, dichiarato, agli effetti fiscali, un valore superiore a quello indicato nelle tabelle, il nuovo sistema introdotto dalle citate leggi 20 ottobre 1954 n. 1044 e 27 maggio 1959 n. 355, rende applicabile da parte dell'Ufficio il valore tabellare prestabilito per ogni caso in cui *non risulti* che il contribuente abbia inteso attribuire al bene rustico trasferito un valore inferiore al detto valore tabellare.

Per effetto delle due sopracitate leggi il sistema automatico tabellare è venuto quindi a costituire la base normale per l'applicazione

poneva di interpretare; ove si voleva che il valore dichiarato non risultasse inferiore a quello tabellare, evidentemente perché si esigeva una dichiarazione che non offrisse dubbi, al fine di poterla raffrontare agevolmente alla indicazione tabellare, e così rendere più facile l'accertamento tributario, eliminandosi le controversie sulla stima o riducendosene il numero.

D'altra parte, la legge del 1954 aveva fatto sorgere incertezze di interpretazione, non sul contenuto, ma sugli effetti della dichiarazione del contribuente: si era discusso se, l'aver essa contemplata la sola ipotesi di dichiarazione di valore non inferiore a quello tabellare come circostanza escludente il ricorso all'accertamento fisso, implicasse che a questo dovesse farsi capo, quando il valore dichiarato fosse uguale o superiore, esclusivamente per determinare i casi in cui si dovesse procedere a stima; in modo che la stima, e non la tabella, dovesse servire a determinare l'imponibile, ove il valore dichiarato fosse stato inferiore al modulo. La norma denunciata risolse tale questione, ed essa sola. Ciò emerge dalla relazione che ne accompagnò la proposta, ma più si desume dalla irrazionalità che essa rivestirebbe ove si ritenesse che avesse richiesto, per un atto formatosi anteriormente, un contenuto diverso da quello che la norma del tempo aveva ritenuto sufficiente secondo un significato non discusso; un contenuto cioè

del tributo, rimanendo il sistema dell'accertamento concreto di valore, di cui al R.D.L. 7 agosto 1936 n. 1639, di applicazione solo eventuale.

Con legge 22 novembre 1962 n. 1706 il legislatore ha dettato norme di interpretazione autentica relativamente alla legge 20 ottobre 1954 n. 1044, disponendo che questa si applica qualora non sia dichiarato dalle parti *alcun valore* e qualora *non sia espressamente dichiarato* che i fondi hanno un valore inferiore a quello tabellare. Se il valore dichiarato è inferiore, la parte ha facoltà di richiedere l'accertamento di valore nei modi ordinari.

L'art. 4 della legge interpretativa, infine, attribuisce effetto retroattivo alle disposizioni precedenti.

La denuncia di illegittimità costituzionale del Tribunale di Catanzaro riguardava proprio l'estensione ed il contenuto della dichiarazione di parte, ritenendosi da detto Tribunale che la rigidità formale di tale requisito potesse creare disparità di trattamento giuridico, con violazione dell'art. 3 della Costituzione, tra contribuenti che fossero in grado di formulare tale dichiarazione e contribuenti non più in grado di farlo, relativamente agli atti posti in essere prima della legge interpretativa.

La Corte ha risolto il preteso conflitto, adottando un'interpretazione della norma minore più aderente al testo ed allo spirito della norma stessa, nel senso, cioè, che — per gli atti posti in essere anteriormente — non occorra alcuna dichiarazione sacramentale o solenne, bastando solo che — come già risultava dalla legge del 1954 — si

che non era più modificabile, né più si consentiva di modificare. Soltanto allora la norma si rivelerebbe violatrice del principio di uguaglianza: avrebbe infatti assoggettato ad una identica disciplina legislativa situazioni diverse (sentenza n. 53 del 9 luglio 1958), pareggiando, a quella di coloro che sono in grado di uniformarsi alla norma nuova, perché compiono l'atto successivamente alla sua entrata in vigore, la condizione di coloro i quali, per aver formato l'atto anteriormente a tale legge, invece non avrebbero potuto osservarla. — (*Omissis*).

abbia una enunciazione di valore tale da poter individuare se esso sia non inferiore, o meno, a quello tabellare.

Pertanto, *solo apparentemente*, l'art. 4 della legge interpretativa attribuisce carattere retroattivo all'applicazione della legge stessa.

Tale apparente retroattività è propria delle leggi interpretative, di cui non è contestabile non solo la legittimità costituzionale, ma anche la pratica utilità e, talvolta la necessità ai fini della retta e uniforme applicazione delle norme giuridiche. Sicché, anche se l'articolo 4 non l'avesse detto espressamente, non vi è dubbio che la legge del 1962, appunto perché interpretativa, avrebbe trovato applicazione nei precedenti rapporti giuridici.

Su tale interpretazione non formalistica, ma oggettiva, delle leggi in esame cfr. Cass. 3 giugno 1963 n. 1480, *Riv. Leg. Fisc.* 1963, I, 1978.

Per la legittimità costituzionale della legge 20 ottobre 1954 n. 1044, cfr. Corte Cost. 11 luglio 1961 n. 48, *Giur. it.* 1961, I, 1, 1140.

La sentenza della Corte 9-14 luglio 1958 n. 53, citata nel testo, è pubblicata in *Giur. it.* 1958, I, 1, 1327.

Per la legittimità costituzionale delle leggi tributarie retroattive, allorché esse non importino violazioni di altri precetti della Costituzione, cfr. Corte Cost. 30 dicembre 1958 n. 81, *Giur. it.* 1959, I, 1, 385, e 9 marzo 1959 n. 9, *ivi*, I, 1, 1015.

Infine, per l'ammissibilità, nel nostro ordinamento costituzionale, delle leggi interpretative, cfr. Corte Cost. 8 luglio 1957, n. 118, *Giur. it.*, 1957, I, 1, 1314.

CORTE COSTITUZIONALE 23 maggio 1964, n. 40 - Pres. Ambrosini - Rel. Sandulli - Turrini (avv. Bettinelli, Tosato) c. Borlenghi (avv. Putzolu) e Ottolini (n.c.) c. Marini (n.c.) e Presidente Cons. Ministri (avv. Stato Tracanna).

Corte Costituzionale - Identificazione da parte del giudice "a quo" del principio costituzionale che si assume violato - Indicazione dell'articolo della Costituzione - Irrilevanza.

Contratti agrari - Determinazione dei canoni di affitto dei fondi rustici - Limiti fissati dalla Commissione tecnica provinciale - Violazione del principio di libertà economica - Insussistenza.

(Cost., art. 41; l. 12 giugno 1962, n. 567, art. 1).

Contratti agrari - Determinazione dei canoni di affitto dei fondi rustici - Tabelle dei limiti stabilite dalla Commissione tecnica provinciale - Violazione del principio dell'indipendenza del Giudice - Non sussiste.

(Cost., art. 101; l. 12 giugno 1962, n. 507, art. 7).

Nei casi in cui sia stato sicuramente identificato dal giudice "a quo" il principio costituzionale del quale si assume la violazione, è irrilevante l'indicazione di un articolo o di un comma diverso da quello in cui il principio è da ritenere effettivamente espresso. Ciò tanto più ha da valere allorquando venga in questione una regola costituzionale comune a tutta una materia ordinata nella Carta fondamentale in sistema unitario, in quanto distribuita in più articoli, come è il caso per la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica (1).

Non contrasta con l'art. 41 della Costituzione, per violazione del principio della riserva di legge, l'art. 1 della legge 12 giugno 1962 n. 507 il quale stabilisce che la misura del canone di affitto dei fondi rustici deve essere contenuta nei limiti stabiliti dalle Commissioni tecniche provinciali, in quanto la determinazione dei canoni minimi e massimi non può ritenersi rimessa all'arbitrio e nemmeno alla discrezionalità delle Commissioni, bensì a valutazioni tecniche operate sulla base di indicazioni legislative sufficientemente specifiche (2).

Né contrasta con il principio d'indipendenza del giudice stabilito dall'art. 101 della Costituzione, l'art. 7 della medesima

(1) Le ordinanze di rimessione del Tribunale di Cremona — Sez. specializz. agraria — 24 ottobre 1963 e 28 novembre 1963 sono pubblicate, rispettivamente, nella *Gazzetta Ufficiale* 30 novembre 1963, n. 312 e 28 dicembre 1963, n. 336.

Sul principio che è sufficiente l'identificazione nel suo contenuto della disposizione costituzionale violata, anche se manchi l'indicazione numerica dell'articolo, cfr. oltre la sentenza della Corte 14 febbraio 1962, n. 6 citata nel testo (*Giur. it.* 1962, I, 1, 650), Corte Cost. 28 novembre 1961, n. 63 (*Giur. cost.* 1961, 1213), Corte cost. 30 dicembre 1958, n. 81, *ivi*, 1958, 1000, e Corte cost. 5 aprile 1957, n. 49, *ivi*, 1957, 610.

(2) La Corte ribadisce il suo insegnamento, secondo il quale, se può riconoscersi che gli interventi diretti a porre od a precisare i limiti della autonomia negoziale privata, in materia economica, debbano essere attuati *con legge*, è sufficiente, ai fini della garanzia costituzionale, che la legge intervenga a stabilire esplicitamente il limite ed indichi l'ambito ed i criteri di applicazione del limite stesso, nonchè gli organi che do-

legge, il quale dispone che le Sezioni Specializzate del Tribunale determinano l'equo canone entro i limiti stabiliti dalle Commissioni tecniche provinciali, in quanto esso, senza derogare al principio per cui il giudice non è tenuto ad applicare gli atti amministrativi illegittimi, assegna al giudice civile, come regole di giudizio, norme di carattere generale emanate, sulla base di una legge, da autorità appartenenti alla P.A. (3).

(*Omissis*). — Le due cause riguardano le stesse questioni di legittimità costituzionale, sollevate nei confronti rispettivamente, dell'art. 1 e dell'art. 7 della legge 12 giugno 1962, n. 567, contenente norme in materia di affitto di fondi rustici. Perciò esse sono state trattate congiuntamente, vengono riunite, e sono decise con unica sentenza.

La questione sollevata nei confronti dell'art. 1 (terzo comma) della legge investe l'osservanza del principio della riserva di legge, il quale sarebbe stato violato attraverso il deferimento alle Commissioni tecniche provinciali del potere di stabilire i limiti minimi e massimi entro cui deve esser contenuta la misura dei canoni annuali di affitto dei fondi rustici.

Nel riferire l'eccezione sollevata in proposito innanzi al Tribunale dalle parti convenute, deferite poi all'esame di questa Corte, entrambe le ordinanze di rimessione precisano che le parti stesse si erano richiamate, per indicare il precetto costituzionale contenente tale principio in ordine alla materia di cui è causa, al terzo comma dell'art. 41 Cost., assumendo perciò la violazione di quest'ultimo. La difesa Borlenghi, la quale nulla aveva eccepito in proposito nelle deduzioni presentate al momento della costituzione in giudizio, rileva però nella memoria che la limitazione dei canoni di affitto dei fondi rustici è materia rientrante nel secondo comma dell'art. 42

vranno applicarlo, senza che possa pretendersi che la legge regoli interamente e compiutamente la limitazione che si intende adottare. Cfr. le sentenze citate nel testo, 9 aprile 1963, n. 46, *Giur. it.* 1963, I, 1, 691; 14 giugno 1962, n. 54, *ivi*, 1962, I, 1, 1298; 14 febbraio 1962, n. 4 e 5, *ivi*, 1962, I, 1, 498.

(3) Sul principio dell'indipendenza del Giudice, sotto il profilo, peraltro, della violazione del principio di difesa, e in ordine agli accertamenti del Genio Civile sulle condizioni degli immobili urbani, cfr. la sentenza della Corte richiamata nel testo, 22 dicembre 1961, n. 70, *Giur. it.* 1962, I, 1, 515.

Per l'illegittimità costituzionale della composizione delle Sezioni Specializzate agrarie, anteriormente alla nuova legge 2 marzo 1963, n. 320, cfr. Corte Cost. 20 dicembre 1962, n. 108, *Giur. it.*, 1963, I, 1, 305.

Cost.: onde, prospettata con riferimento all'art. 41, la questione in esame sarebbe da dichiarare senz'altro infondata. A sua volta la difesa Turrini rappresenta l'esigenza di tener presente anche il secondo comma dell'art. 41 Cost. L'ammissibilità di considerare anche tale comma appare riconosciuta pure dalla difesa dello Stato.

Osserva in proposito la Corte che dal contesto delle ordinanze appare chiaro che il vizio di costituzionalità che il Tribunale intese denunciare fu l'inosservanza di un principio costituzionale nettamente identificato: quello di una asserita riserva di legge in materia di limitazioni da imporre ai locatori in sede di affitto di fondi rustici. Orbene, nei casi in cui sia stato sicuramente identificato dal giudice *a quo* il principio costituzionale del quale si assume la violazione, questa Corte ha considerato irrilevante l'indicazione di un articolo o di un comma diverso da quello in cui il principio è da ritenere effettivamente espresso (v., p. es., la sentenza n. 6 del 1962 e l'ordinanza 149 del 1963).

Ciò tanto più ha da valere allorquando venga in questione una regola costituzionale comune a tutta una materia ordinata nella Carta fondamentale in sistema unitario, per quanto distribuita in più articoli, come è appunto il caso per la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica, comprensive della libertà di iniziativa e di quella di disporre e godere della proprietà. Tali libertà sono infatti disciplinate negli artt. 41-44 Cost. secondo una chiara ispirazione unitaria, della quale la regola della riserva di legge, pur senza che si possa negare una certa sua varia modulazione, rappresenta sicuramente una costante.

E' poi da tener presente che nel caso in esame è sicuramente fuori causa la riserva di cui al terzo comma dell'articolo 41, dato che non si è in presenza di programmi o controlli imposti all'attività economica privata; e che le riserve di legge da osservare quando vengano in questione i limiti previsti per l'iniziativa economica privata dal secondo comma dell'art. 41, e quelli previsti per la proprietà privata dal secondo comma dell'art. 42 sono di identica portata, e sono entrambe di quelle che non precludono alla legge la possibilità di deferire, purché con adeguata specificazione, ad autorità amministrative, particolari poteri di incidenza nel campo dei diritti economici garantiti dai due menzionati articoli (cfr., con riferimento al secondo comma dell'art. 41, specialmente le sentenze 103 del 1957, 4, 5, 54 del 1962, 46 del 1963). Donde lo scarso interesse di stabilire in quale delle anzidette disposi-

zioni affondi le sue radici (o se le affondi in entrambe) la regola della riserva di legge — sicuramente esistente — cui fanno richiamo le ordinanze dalle quali trae origine il presente giudizio.

Passando all'esame della questione relativa alla legittimità costituzionale del ricordato art. 1, la Corte anche alla stregua della propria giurisprudenza, ritiene osservata, nella specie, la regola della riserva di legge.

Avendo di mira la realizzazione di una normativa differenziata, al fine di una sua opportuna aderenza alla varietà delle condizioni locali dell'agricoltura e dei rapporti a essa inerenti, così diversi in Italia da zona a zona, l'art. 1 della legge deferisce la determinazione dei limiti, entro i quali deve esser contenuta in ciascuna provincia la misura dei canoni annuali di affitto dei fondi rustici, ad apposite Commissioni tecniche provinciali. Ma altre norme della medesima legge delimitano con sufficiente specificazione i poteri delle Commissioni.

L'art. 3 stabilisce che la determinazione della misura minima e massima dei canoni di affitto, nelle « tabelle » biennalmente compilate dalle Commissioni, deve perseguire l'obiettivo « di assicurare una equa remunerazione per il lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e la buona conduzione dei fondi ». Questa indicazione dei fini contiene una notevole delimitazione dei poteri delle Commissioni, in quanto, da un lato, una « equa remunerazione » del lavoro della famiglia colonica (concetto già risultante dall'art. 36 Cost.) comporta l'esigenza di proporzionare i canoni di affitto all'opera mediamente richiesta per la coltivazione (variabile a seconda delle situazioni agrarie e del mercato del lavoro); dall'altro; la necessità di incoraggiare la buona coltivazione dei fondi comporta (sempre in correlazione con la varietà delle situazioni) il temperamento — in vista di una concordia di intenti suggerita dalla convenienza economica — degli interessi del locatore con quelli dell'affittuario. Dall'esigenza di assicurare un'« equa remunerazione » del lavoro delle persone mediamente impiegate nella coltivazione dei campi risulta, in sostanza, definito in modo sufficientemente puntuale un limite oltre il quale non è possibile andare nello stabilire i canoni massimi di affitto (che sono quelli di maggiore interesse nell'economia della legge, la quale si è preposto di tutelare in modo particolare l'attività effettivamente impegnata nella produzione agricola); mentre per i canoni minimi assume importanza l'esigenza che venga assicurata la « buona coltivazione » dei fondi, la quale è collegata, tra l'altro, al mantenimento dell'interesse economico dei loca-

tori alla terra. Entro tali ragionevoli, ma inderogabili limiti la legge ammette a spaziare l'autonomia delle parti e la equità del giudice.

Quanto precede dimostra l'inesattezza della affermazione, contenuta nelle ordinanze di rimessione, secondo la quale la determinazione delle « tabelle » non poggerebbe su alcun « criterio obbiettivo »; e dimostra a un tempo l'impossibilità di configurare come criterio universalmente valido quello di stabilire « una misura percentuale della ripartizione del reddito agricolo fra i fattori della produzione ».

A parte i limiti di cui si è detto, la legge contiene poi una precisazione piuttosto ampia dei vari elementi di fatto da tener presenti nella compilazione delle « tabelle ». Infatti queste non debbono limitarsi a stabilire, alla stregua delle anzidette finalità, un unico canone minimo e un unico canone massimo validi per l'intero territorio della provincia e per tutte le possibili situazioni, bensì una serie di canoni minimi e massimi; e a ciò debbono provvedere basandosi su molteplici fattori indicati dalla legge, riflettenti essenzialmente la redditività dei fondi, i tipi aziendali, le spese e gli oneri gravanti sulle parti. Il ricordato art. 3 prescrive all'uopo che i massimi e minimi tabellari devono essere stabiliti « per zone agrarie, omogenee, per qualità e classi di terreni e per tipi aziendali », tenendo conto « dello stato di produttività dei fondi, dell'esistenza e delle condizioni dei fabbricati rurali, delle attrezzature aziendali, degli oneri a carico dei proprietari locatori, degli apporti dell'affittuario, dei costi e degli oneri gravanti sull'impresa ». Fattori, la cui incidenza sulla produzione è mediamente apprezzabile in base a valutazioni tecniche — almeno ai fini della determinazione dei limiti minimi e massimi di competenza delle Commissioni — con sufficiente adeguatezza.

La redazione delle « tabelle » deve aver luogo dunque da parte delle Commissioni — le quali non senza ragione vengono definite dalla legge come « tecniche » — attenendosi essenzialmente alle regole tecniche dell'economia agraria; e lo stesso concetto di « equa remunerazione » delle braccia lavorative partecipanti alla coltivazione è tutt'altro che rimesso a una libera scelta delle Commissioni.

Né a diversa conclusione può giungersi — come vorrebbe la difesa Turrini — considerando la composizione delle Commissioni. E' vero che esse sono presiedute dal prefetto (o da un vice-prefetto da lui delegato); ma occorre non dimenticare che ne fa parte, accanto alla rappresentanza paritetica (in par-

te anch'essa « tecnica ») delle categorie controinteressate — messe così in condizioni di far valere le rispettive ragioni —, il capo dell'ispettorato agrario provinciale (o un suo rappresentante), al quale anzi il prefetto « può delegare la direzione tecnica dei lavori » (art. 2). Onde non ad imprimere carattere « politico » alle determinazioni delle Commissioni è da ritenere ordinata la attribuzione al prefetto della funzione di presidente, bensì ad assicurare alle Commissioni una presidenza consapevole dei problemi generali della provincia e abbastanza autorevole perché le determinazioni suggerite dalle regole tecniche vengano discusse — sempre sul piano tecnico — e accettate dalle categorie controinteressate in un'atmosfera serena e obiettiva, e senza ingiustificate frizioni.

Del pari è da escludere nel modo più assoluto il carattere « politico » delle direttive che alle Commissioni provinciali può impartire la Commissione tecnica centrale prevista dall'art. 5, presieduta dal Ministro per l'agricoltura (o da un suo delegato) e composta da due esperti e da quattro rappresentanti per ciascuna delle due categorie economiche controinteressate. Anche tali direttive devono infatti necessariamente essere basate su criteri tecnici, così come le determinazioni che la Commissione centrale è competente ad adottare su ricorso dello ispettorato agrario compartimentale contro l'operato delle Commissioni provinciali, o quelle che può adottare in sostituzione delle Commissioni provinciali in caso di mancata deliberazione da parte di queste nei termini di legge.

Del resto, qualora, anziché alle regole cui sono obbligate ad attenersi, tanto la Commissione centrale, quanto quelle provinciali, dovessero ispirarsi a criteri diversi, o dovessero altrimenti incorrere in deviazioni dalla legittimità, a parte il ricorso officioso spettante all'ispettore agrario compartimentale di cui or ora si è detto, sono aperti agli interessati tutti i rimedi giuridici consentiti dalla Costituzione e dalle leggi nei confronti degli atti amministrativi illegittimi (artt. 24 e 113 Cost.).

Pertanto, non solo la determinazione dei canoni minimi e massimi non può ritenersi rimessa all'arbitrio e nemmeno alla discrezionalità delle Commissioni, bensì a valutazioni tecniche operate sulla base di indicazioni legislative sufficientemente specifiche; ma nei confronti di tale determinazione gli interessati godono di adeguate garanzie di giustizia. Onde a torto si assume la violazione del principio della riserva di legge.

Del pari infondata è la questione proposta nei confronti dell'art. 7 della legge, del quale si assume il contrasto con l'art. 101 Cost.

E' vero che l'art. 7 impone alle decisioni delle competenti sezioni specializzate dei tribunali, ai fini della sperequazione dei canoni di affitto pattuiti, l'osservanza delle « tabelle » approvate dalle Commissioni tecniche amministrative delle quali fin qui si è discusso. Sicché, se le sezioni specializzate possono spaziare, nel giudizio di equità di loro competenza, entro i limiti minimi e massimi fissati dalle Commissioni, non possono tuttavia oltrepassarli. Ma tutto ciò non lede minimamente il principio — enunciato nell'art. 101 Cost. — secondo cui « i giudici sono soggetti alla legge ».

Le « tabelle » in esame, nonostante il loro carattere temporaneo e localizzato e la specificazione del loro contenuto, sono dei veri e propri atti normativi, dettando regole obbligatorie di tipo generale e astratto. Esse contengono delle norme, alle quali per disposizione di legge i rapporti contrattuali tra locatore ed affittuario debbono necessariamente uniformarsi (art. 1, terzo comma). L'art. 7 stabilisce poi che, qualora (e solo se) il canone convenuto si trovi (all'inizio della locazione o nel corso di essa) a non esser contenuto entro i limiti tabellari, ciascuno dei contraenti ha la possibilità di rivolgersi alla sezione specializzata del Tribunale, la quale dovrà ricondurre il canone ad equità, entro i margini fissati dalle norme tabellari. La potestà giurisdizionale *ex art. 7* è collegata cioè dal legislatore non all'esistenza di una situazione comunque sperequata, bensì, puramente e semplicemente, all'esistenza, nel singolo rapporto, di una situazione giuridica difforme da quella — voluta dalla legge — di osservanza dei limiti tabellari. Questi ultimi operano quindi nella dinamica della legge, a un tempo, come condizione della azione giudiziaria diretta a conseguire la perequazione del canone — azione che, in tanto è data, in quanto quei limiti siano stati fissati dalla Commissione competente e non siano stati osservati dalle parti — e come confine del potere perequatore dei patti contrattuali attribuito (in via eccezionale) al giudice. Essi si presentano insomma come regole del giudizio, alle quali la sezione specializzata è tenuta a uniformarsi, non altrimenti da quanto ogni giudice è tenuto a fare, nei casi di propria competenza, nei confronti delle regole giuridiche attinenti ai rapporti sostanziali di cui di volta in volta deve giudicare.

Orbene, il fenomeno che la regola del giudizio sia contenuta in un atto non avente valore di legge è tutt'altro che raro nel nostro ordinamento, come risulta anche da quanto si è detto al capo precedente (v. p. es., le sentenze di questa Corte n. 103 del 1957 e n. 8 del 1963); né contrasta con la riferita disposizione dell'art. 101 Cost.

Il fatto poi che l'esistenza dei limiti tabellari viene configurata dalla legge come condizione dell'azione giudiziaria di perequazione (eccezionale nel sistema) sta anche a dimostrare la inesattezza dell'affermazione che la legge « sottrarrebbe al giudice » (come si esprime il tribunale) la decisione della causa: all'opposto la legge in tanto attribuisce al giudice la nuova (e non preesistente) competenza di cui trattasi, in quanto esistono quelle « tabelle », che essa impone ai contraenti di rispettare e che il giudice è chiamato appunto a far rispettare.

Il principio dell'indipendenza del giudice, enunciato nel secondo comma dell'art. 101 Cost., non è dunque intaccato in alcun modo. Esso esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto. Sarebbe perciò certamente illegittima una legge la quale condizionasse inderogabilmente la pronuncia del giudice a una scelta o anche soltanto ad un accertamento compiuto, pel caso singolo, in veste autoritativa da un organo non giurisdizionale (v. sent. 70 del 1961). Ma con altrettanta sicurezza bisogna affermare che non ricadono nel campo dell'art. 101 Cost. le leggi che — come quella in esame —, senza portar deroga al principio per cui il giudice non è tenuto ad applicare gli atti amministrativi illegittimi, assegnano al giudice civile, come regole del giudizio, norme di carattere generale (e perciò non adottate in vista di un singolo giudizio) emanate — sulla base di una legge — da autorità appartenenti alla pubblica Amministrazione. — (*Omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 maggio 1963, n. 1104 - Pres. Tavolaro - Est. Stella-Richter - Ministeri delle Finanze e dell'Interno (avv. Stato Belli) c. Primicile Carafa Salvatore ed altri (avv. Testa, Della Morte, Stefano Riccio).

Competenza e giurisdizione - Ente ecclesiastico - Sua soppressione per effetto delle leggi eversive - Incameramento dei beni - Domanda di revindica - Eccepita illegittimità dell'atto di soppressione e conseguente annullamento dell'atto di incameramento dei beni - Difetto di giurisdizione dell'A.G.O. - Non sussiste, solo in parte.

La domanda di rivendicazione dei beni appartenenti ad un ente ecclesiastico soppresso in virtù delle leggi eversive, proposta da chi vanti un diritto alla devoluzione dei beni stessi in caso di estinzione dell'ente sul fondamento dell'illegittimità dell'atto di soppressione e di incameramento dei beni da parte dello Stato, non è proponibile, in quanto il suo accoglimento supporterebbe l'annullamento dell'atto di soppressione e l'emanaazione da parte del giudice, di un nuovo provvedimento estintivo dell'ente. Il giudice ordinario deve pertanto limitarsi alla pronuncia sulla legittimità dell'atto di soppressione dell'ente e di quello di incameramento dei beni (1).

(1) Domanda di rivendicazione dei beni di un ente soppresso e poteri del giudice ordinario.

I - Per intendere esattamente la questione di giurisdizione sulla quale le Sezioni Unite si sono pronunciate con l'annotata sentenza, è necessario riassumere brevemente i fatti che hanno dato luogo al giudizio.

Nel 1861, in applicazione delle leggi eversive dell'asse ecclesiastico, fu disposta la soppressione di un ente monastico e l'incameramento dei suoi beni da parte dello Stato.

L'ente traeva origine da un atto di fondazione, che attribuiva il diritto di « ponere moniales » (ossia di designare le religiose che potevano essere accolte nel monastero) e l'amministrazione dei beni ai discendenti maschi legittimi di dodici famiglie, alle quali dovevano pure appartenere le religiose designate.

I membri di una di queste famiglie insorsero contro il provvedi-

(*Omissis*). — L'eccezione è prospettata in questi sensi: la domanda di rivendicazione dei beni del monastero fondato dal Tercasio comporta l'annullamento per illegittimità dell'atto di soppressione dell'ente e la successiva soppressione di esso ad

mento di incameramento dei beni, sostenendo, in linea principale, che essi non appartenevano al Monastero, ma ai rappresentanti delle dodici famiglie, con vincolo fedecommissario e successione reciproca. In via subordinata, ove fosse stata riconosciuta l'appartenenza dei beni all'ente, essi chiedevano che fosse accertato il diritto loro e degli altri rappresentanti delle dodici famiglie alla devoluzione dei beni stessi, in conversione di pretesi diritti di patronato loro spettanti sul monastero.

Così formulata, è evidente che la domanda non eccedeva i limiti della giurisdizione del giudice ordinario. Gli attori non chiedevano la revoca o l'annullamento dell'atto di soppressione dell'ente, presupponendone anzi la piena legittimità, ma chiedevano soltanto l'accertamento della illegittima lesione arrecata al loro diritto di proprietà (originario o sorto in virtù di conversione del diritto di patronato al momento della soppressione) dall'atto di apprensione dei beni da parte dello Stato. E di quest'atto neppure chiedevano l'annullamento (con conseguente condanna alle restituzioni), ma solo la dichiarazione di illiceità.

Senonché, successivamente, nel corso del lunghissimo procedimento, gli attori prospettarono la loro domanda in maniera ben diversa, fondandola su un'altra *causa petendi*, dapprima invocata in alternativa alle due *causae* originariamente prospettate (proprietà dei beni spettante *ab origine* alle dodici famiglie; conversione del diritto di patronato), ma poi assunta in via esclusiva, dopo che, con decisione non impugnata, venne affermata l'appartenenza dei beni all'ente prima della soppressione e fu escluso ogni diritto di patronato.

Sostenevano, dunque, gli attori che il c.d. monastero era in realtà una fondazione laicale e che, perciò, non potevano applicarsi ad esso le disposizioni delle leggi eversive. In conseguenza, il provvedimento di soppressione sarebbe stato illegittimo, al pari del conseguenziale atto di incameramento dei beni da parte dello Stato.

Dovendosi, peraltro, l'ente considerare ugualmente estinto per cessazione dello scopo (nel frattempo erano venuti meno tutti i discendenti in linea maschile delle dodici famiglie, e non esisteva, perciò, più nessuno che potesse «porre moniales»), i beni avrebbero dovuto essere attribuiti, secondo la pretesa volontà del testatore, a tutti i superstiti discendenti delle famiglie beneficiarie.

La difesa dello Stato eccepì l'inammissibilità della domanda così formulata, in quanto il suo accoglimento avrebbe comportato l'esercizio, da parte del giudice, di poteri attribuiti dalla legge, in via esclusiva, all'Amministrazione.

La pretesa degli attori alla proprietà dei beni appartenuti all'ente non avrebbe mai potuto, infatti, essere accolta se non si fosse, anzitutto, rimosso l'atto di soppressione emanato in applicazione delle leggi eversive. Da quest'atto, invero, discendeva necessariamente (una volta escluso il diritto di patronato) la devoluzione dei beni allo Stato e l'esclusione di ogni eventuale pretesa che su quei beni avrebbero

altro titolo, vale a dire per cessazione dello scopo; ora, mentre il detto annullamento è sottratto, per principio generale, alla giurisdizione ordinaria, codesta soppressione è attribuita alla competenza dell'autorità amministrativa.

potuto vantare altri soggetti in caso di estinzione, per così dire, naturale dell'ente. E non basta: l'annullamento dell'atto di soppressione avrebbe determinato la reviviscenza dell'ente. Un nuovo provvedimento che accertasse la sopravvenuta impossibilità dello scopo per dichiarare l'estinzione della persona giuridica si sarebbe, quindi, reso necessario al fine di attribuire — previa liquidazione del patrimonio — l'eventuale residuo netto agli attori.

La domanda, perciò, malgrado fosse prospettata come tendente ad un semplice accertamento dei diritti degli attori, non poteva essere intesa, avuto riguardo al suo contenuto sostanziale, che come domanda di un provvedimento *costitutivo*, che, da un lato, ponesse nel nulla l'atto di soppressione del 1861, e, dall'altro, dichiarasse l'estinzione dell'ente per esaurimento dello scopo, attribuendone i beni agli attori.

Il difetto di giurisdizione non avrebbe potuto, perciò, esser più evidente.

Non occorre, certo, spendere molte parole per dimostrare che, in base alla tassativa disposizione dell'art. 4 cpv. l. 20-3-1865 n. 2248 all. E, non era consentito al giudice annullare l'atto di soppressione del 1861.

Ed anche se questo ostacolo potesse superarsi, è certo che non potrebbe mai ammettersi l'emanazione, da parte del giudice, di un provvedimento che determinasse l'estinzione di una persona giuridica. Rientra nella competenza esclusiva dell'autorità governativa provvedere alla c.d. dichiarazione di estinzione degli enti morali (art. 27 cod. civ.): atto, per comune consenso, non semplicemente dichiarativo, ma costitutivo degli effetti consistenti nell'apertura del procedimento di liquidazione e, al termine di questo, nell'estinzione dell'ente. Il verificarsi dei fatti estintivi previsti dalla legge o dallo statuto dell'ente non è, per sé, operativo di alcun effetto, finché non intervenga l'atto amministrativo che, riconosciuta l'esistenza della causa estintiva ed esclusa (ove possibile) la trasformazione dell'ente, apra la procedura di liquidazione. Né il giudice può, in alcun modo, sostituirsi all'Amministrazione nell'esercizio di questa esclusiva competenza.

I poteri del giudice ordinario si esaurivano, perciò, nella specie, con la dichiarazione dell'illegittimità dell'atto di soppressione del 1861. L'annullamento dell'atto stesso e l'eventuale nuova dichiarazione di estinzione dell'ente rientravano invece nell'esclusiva competenza dell'autorità amministrativa: competenza che il giudice non avrebbe potuto invadere senza realizzare quel conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato che oggi la Costituzione prevede all'art. 134, per deferirlo (sotto certe condizioni) alla cognizione della Corte Costituzionale.

L'accertamento dell'illegittimità dell'atto di soppressione dell'ente era, peraltro, chiesto dagli attori all'esclusivo fine dell'accoglimento della domanda di revindica, e, cioè, dell'emanazione di quei provvedimenti (assolutamente inammissibili) che necessariamente condizionavano tale accoglimento.

L'assunto è infondato.

Non è dubbio che, in applicazione delle leggi eversive degli enti ecclesiastici, siano stati emanati nella specie due atti amministrativi, sia pure contemporanei: l'uno di soppressione del-

L'intera domanda, unica ed inscindibile, doveva, perciò, come rilevò la difesa dello Stato, dichiararsi inammissibile.

II - La sentenza annotata, pronunciandosi sulla questione, non ha integralmente accolto la tesi dell'Avvocatura, ma occorre esaminare attentamente i termini della pronuncia per non trarne conseguenze errate.

Le Sezioni Unite non hanno contestato l'esattezza delle considerazioni sopra svolte, ma sembrerebbe che non ne abbiano condiviso il punto di partenza. La domanda degli attori, come si è detto, presupponeva necessariamente che fosse eliminato l'atto di soppressione dell'ente: se questo fosse restato fermo, nessuna pretesa alla proprietà dei beni avrebbe potuto avere ingresso. Appunto perciò la domanda doveva necessariamente intendersi rivolta ad un provvedimento di annullamento di quell'atto ed a una nuova dichiarazione di estinzione dell'ente.

Nella sentenza annotata si legge, invece: «(Gli attori) non hanno chiesto l'annullamento dell'atto di soppressione, ma solo l'accertamento della sua illegittimità, e l'hanno chiesto all'esclusivo fine di desumerne l'illegittimità dell'atto di incameramento dei beni per poi ottenere la disapplicazione di quest'ultimo». E più oltre: «Non è dubbio che il giudice ordinario possa accertare incidentalmente l'illegittimità dell'atto di soppressione, al fine di desumerne quella dell'atto di incameramento dei beni, per poi disapplicare soltanto il secondo ed accogliere così la domanda di revindica dei beni stessi».

A prendere alla lettera queste non chiare espressioni, dovrebbe concludersi che, secondo le Sezioni Unite, il giudice ordinario potrebbe dichiarare illegittimo il provvedimento di soppressione dell'ente e, malgrado ciò, tener fermo il suo effetto estintivo della personalità dell'ente stesso, riconoscendo così (senza necessità di liquidazione?!) il diritto degli attori alla devoluzione dei beni, non escluso dall'atto di incameramento degli stessi da parte dello Stato, in quanto questo atto, come illegittimo, non andrebbe applicato in virtù dell'art. 5 l. 20-3-1865 n. 2248 all. E. Ma, è evidente che, se l'atto di soppressione resta fermo, non possono non restar fermi *tutti* i suoi effetti, e quindi l'effetto estintivo della personalità dell'ente come l'effetto costitutivo del potere dello Stato di far propri i suoi beni, con la conseguente esclusione di ogni pretesa di altri soggetti alla devoluzione degli stessi.

Con la domanda originariamente proposta gli attori contestavano che, nella specie, si fosse verificato questo secondo effetto dell'atto di soppressione, in quanto i beni non sarebbero appartenuti all'ente, ovvero in quanto sul potere dello Stato di appropriarseli avrebbe prevalso il diritto di patronato loro spettante. Poteva, perciò, esattamente dirsi che la questione dedotta in giudizio involgeva esclusivamente la legittimità dell'atto di incameramento dei beni, anzi, più precisamente, l'esistenza di un potere di incameramento a favore

l'ente e l'altro di incameramento dei suoi beni da parte dello Stato. Ovviamente, essendo il secondo atto dipendente dal primo, esso è illegittimo se è illegittimo il primo. Gli attori hanno dedotto appunto l'illegittimità dell'atto di soppressione e la con-

dello Stato. L'atto di soppressione restava, invece, del tutto estraneo all'oggetto del giudizio.

Ma lo stesso non potrebbe certamente ripetersi di fronte alla domanda successivamente formulata dagli attori; essa, fondandosi su un preteso diritto alla devoluzione dei beni che sarebbe potuto nascere esclusivamente in seguito all'estinzione « normale » dell'ente, necessariamente si rivolgeva all'annullamento dell'atto di soppressione e all'*emanazione di un nuovo provvedimento estintivo*.

E' evidente, infatti, che non è assolutamente possibile scindere la « soppressione » dell'ente dall'« eversione » del suo patrimonio. Escludere la seconda tenendo ferma la prima significherebbe indubbiamente — guardando alla sostanza delle cose, al di là di ogni acrobazia logica — porre nel nulla l'atto di soppressione originario e sostituirlo con un nuovo atto estintivo che non pregiudichi le aspettative degli aventi diritto alla devoluzione dei beni.

Come non sarebbe concepibile, ad esempio, che di fronte ad un atto di fusione di due enti il giudice, riconoscendolo illegittimo, tenesse fermo l'effetto estintivo degli enti originari, ma escludesse l'effetto costitutivo del nuovo ente, così — è evidente — non è pensabile che si tenga fermo l'effetto estintivo dell'atto di soppressione di cui si tratta per escludere, in conseguenza della sua illegittimità, il solo effetto costitutivo del potere di incameramento dello Stato.

Nella sentenza sembrerebbe si voglia dire che l'atto di soppressione non è minimamente toccato dall'oggetto del giudizio e che l'accoglimento della domanda non impone che se ne modifichino gli effetti. Ma è fin troppo evidente che il potere di incameramento dei beni da parte dello Stato, nascente indubbiamente da quell'atto, rappresenta l'ostacolo che va assolutamente superato (senza poter essere aggirato) per riconoscere il fondamento della domanda. Se si sostiene che quel potere, date le particolarità del caso, non è nato dall'atto di soppressione (perfettamente legittimo), è esatto dire che la domanda non si rivolge all'annullamento di quest'atto, ma solo all'accertamento dei suoi reali effetti giuridici. Ma se, invece, si sostiene che quel potere va disconosciuto perché è fondato su un atto di soppressione illegittimo, è chiaro che si chiede proprio l'annullamento (o, se si vuole, la disapplicazione) di quest'atto, come premessa necessaria dell'affermazione dell'illegittimità dell'appropriazione dei beni.

In definitiva: è assurdo pensare che il giudice possa, da un lato, fare applicazione dell'atto amministrativo di soppressione dell'ente, riconoscendone l'effetto estintivo della personalità dell'ente stesso, e, dall'altro, disapplicarlo, disconoscendone l'effetto costitutivo del potere di incameramento dei beni da parte dello Stato. I due effetti sono inscindibili: l'uno è in funzione dell'altro. L'atto di soppressione non potrebbe, pertanto, che essere applicato o disapplicato *in toto*, senza che sia possibile trattarlo in maniera diversa a seconda degli effetti che vengono in discussione.

III - E' evidente perciò che, se la sentenza annotata avesse effetti-

seguinte illegittimità di quello di incameramento dei beni. Essi non hanno chiesto l'annullamento dell'atto di soppressione, ma solo l'accertamento della sua illegittimità, e l'hanno chiesto allo esclusivo fine di desumere l'illegittimità dell'atto di incamera-

vamente ritenuta la giurisdizione del giudice ordinario sull'*intera domanda* degli attori, avrebbe implicitamente e necessariamente affermato la legittimità dell'esercizio, da parte del giudice, di poteri che la legge attribuisce in via esclusiva all'Amministrazione.

Si profilerebbe, pertanto, un grave conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, che, essendo determinato da una pronuncia delle Sezioni Unite, ossia dell'organo « competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere giudiziario » (art. 37 l. 11-3-1953, n. 87), dovrebbe essere devoluto alla cognizione della Corte Costituzionale.

Peraltro, la palese assurdità dei principi che da una prima lettura della sentenza sembrerebbero essere stati accolti dal Supremo Collegio, induce a ritenere che, rettamente interpretata, la pronuncia non abbia inteso affermare la giurisdizione dell'autorità giudiziaria su *tutta la domanda* degli attori, ma soltanto su una parte, e precisamente soltanto in merito alla dichiarazione di illegittimità dell'atto di soppressione del 1861.

Si legge, nella sentenza, che « il presupposto necessario della domanda di revindica dei beni è che rimanga fermo l'atto di soppressione », il quale « se illegittimo, ha violato i diritti dell'ente », e non quelli degli attori. Questi hanno interesse, in mancanza degli amministratori dell'ente, a far accertare l'illegittimità dell'atto di soppressione. Ma, una volta che fosse accertata tale illegittimità, essi potrebbero proporre la domanda di rivendicazione dei beni solo « se l'ente rimane soppresso », ossia, deve intendersi, solo se l'Amministrazione, dopo aver annullato, in ossequio al giudicato, l'atto illegittimo di soppressione, accerti l'esistenza di un'altra causa estintiva e proceda ad una nuova dichiarazione di estinzione dell'ente. Allo stato, gli attori non potrebbero rivendicare i beni: quest'azione può spettare solo all'ente, che riviverebbe se ne fosse dichiarata illegittima la soppressione, salvo che non fosse per altra via soppresso con altro provvedimento dell'autorità amministrativa. Solo in tale ipotesi, cioè « se l'ente rimane (*rectius*: è nuovamente e per altro titolo) soppresso », gli attori potrebbero rivendicare i beni residuati dalla liquidazione.

In definitiva, secondo questa più retta interpretazione, la sentenza annotata ha operato una netta distinzione fra la domanda relativa alla dichiarazione di illegittimità dell'atto di soppressione dell'ente e la domanda di rivendicazione dei beni. Solo rispetto alla prima, e non rispetto alla seconda, sussisterebbe la giurisdizione del giudice ordinario.

La difesa dello Stato aveva sostenuto che la domanda doveva considerarsi unica e inscindibile e, quindi, doveva dichiararsi inammissibile *in toto*. La Cassazione ha invece — implicitamente — spezzato l'unità della domanda in due *capi* distinti (dichiarazione di illegittimità della soppressione — rivendicazione dei beni), dichiarando ammissibile il primo capo, inammissibile il secondo.

Pronuncia certamente criticabile, ma sicuramente accettabile sul piano della logica e del rispetto ai sommi principi di organizzazione

mento dei beni, per poi ottenere la disapplicazione di questo ultimo.

Quindi in ordine all'atto di soppressione non vi è neppure un'istanza di disapplicazione, e non può esservi perché il presupposto necessario della domanda di rivendica dei beni è che rimanga fermo l'atto di soppressione. Tale atto, se illegittimo, ha violato i diritti dell'ente, mentre il successivo atto ha violato i diritti degli appartenenti alle famiglie beneficate dal testatore e fondatore. Costoro agiscono nell'interesse proprio, non nell'interesse dell'ente, e fanno valere un diritto proprio, che in tanto può esistere, in quanto l'ente rimane soppresso. Dalla irreversibilità della soppressione e solo da essa può sorgere il diritto fatto valere in giudizio.

Posto ciò, non è dubbio che il giudice ordinario possa accertare incidentalmente l'illegittimità dell'atto di soppressione, al fine di desumere quella dell'atto di incameramento dei beni, per poi disapplicare soltanto il secondo ed accogliere così la domanda di revindica dei beni stessi. — (*Omissis*).

dello Stato. Ciò che, invece, non avrebbe potuto dirsi di una sentenza che avesse ritenuto ammissibile quella domanda di revindica che, indubbiamente, per quanti sforzi si facciano, implicava l'emanazione di provvedimenti riservati dalla legge alla competenza dell'autorità amministrativa.

MARCELLO CONTI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 27 febbraio 1964 n. 437 -
Pres. Lonardo - Est. Modigliani - P.M. Pepe (conf.) - Pannini (Avv. Magrone) c. Piaggio (Avv. Lo Russo Caputi).

Competenza e giurisdizione - Provvedimenti d'urgenza ex art. 700 c.p.c. - Questione di giurisdizione - Configurabilità - Regolamento preventivo di giurisdizione - Proponibilità.
(c.p.c., artt. 41 e 700).

Competenza e giurisdizione - Caccia - Concessione di riserva - Diritto soggettivo - Sussiste - Controversia con privati - Giurisdizione ordinaria - Competenza.

Competenza e giurisdizione - Controversia tra privati - Diritti soggettivi condizionati da un atto della p.a. - Giurisdizione A.G.O. - Sussiste.

Il provvedimento di urgenza ex art. 702 c.p.c. è inteso ad attuare con funzione cautelare, una tutela giurisdizionale preven-

tiva in attesa del giudizio di merito: pertanto anche rispetto ad esso può prospettarsi una questione di giurisdizione che può dar luogo al regolamento preventivo di giurisdizione, presupposto del quale non è l'emanazione del provvedimento di urgenza, ma la proposizione dell'istanza ex art. 700 c.p.c. (1).

(1) Riportiamo la sentenza in rassegna, pur non essendo stata parte in causa la P. A., per l'importanza dei principi dichiarati dalle Sezioni Unite.

Con la prima massima la Cassazione ribadisce l'orientamento tendente a ritenere ammissibile il regolamento preventivo di giurisdizione, anche nei procedimenti cautelari innominati ex art. 700 c.p.c. (cfr. Sez. un. 14 luglio 1960, n. 1914, *Giur. it.* 1961, I, 1, 1829; Sez. un. 3 novembre 1959 n. 3262, *Foro it.* 1959, I, 1641; in dottrina per un recente, documentato riesame del problema BIANCHI D'ESPINOSA, *Regolamento di giurisdizione e regolamento di competenza nei procedimenti cautelari e nei procedimenti di giurisdizione volontaria*, *Giur. it.* 1961, I, 1, 1829 e autori ivi citati; cfr. inoltre SATTA, *Commentario al Codice di procedura civile*, Milano, 1959, I, 177).

Tale indirizzo si inquadra nel più generale orientamento della Suprema Corte di riconoscere all'istituto del regolamento preventivo di giurisdizione un carattere generale di rimedio per dirimere in via preventiva e rapida le questioni di giurisdizione.

Tale orientamento è sempre stato sostenuto da questa Rassegna (cfr. DI CIOMMO, *L'ammissibilità del regolamento di giurisdizione nei confronti dei giudizi speciali*, in questa *Rassegna*, 1949, 201; CHICCO, *Nota in tema di ammissibilità del regolamento di giurisdizione nella fase preliminare del sequestro*, *ivi*, 1950, 215; cfr. inoltre *Rel. Avv. Stato*, 1956-60, III, 722).

Nel caso particolare dei provvedimenti di urgenza l'ammissibilità viene correttamente fondata sulla natura giurisdizionale (preventiva) dei provvedimenti di urgenza ex art. 700 c.p.c.

E' interessante notare che, mentre in precedenti decisioni (cfr. riferimenti in Autori citati) l'intervenuta pronunzia del provvedimento di urgenza era stata considerata un possibile impedimento all'ammissibilità del regolamento preventivo (pur superandosi la difficoltà sul rilievo della natura non decisoria del provvedimento), nella decisione annotata la Cassazione ha dovuto superare la tesi opposta, dell'improponibilità del ricorso prima dell'emanazione del provvedimento di urgenza prospettata sotto il profilo di un difetto di interesse: tale tesi la Corte ha agevolmente disatteso rilevando che l'interesse delle parti a provocare il regolamento preventivo sussiste sin dal momento in cui sia insorta la questione di giurisdizione, a seguito della proposizione dell'istanza di cui all'art. 700 c.p.c. (in genere: sull'impugnabilità dei provvedimenti d'urgenza cfr. CARUSI, *In tema di provvedimenti cautelari innominati*, in questa *Rassegna*, 1964, 97 e autori ivi cit.; per riferimenti relativamente alla fase cautelare del procedimento dinnanzi al Consiglio di Stato e ai rapporti tra questione di giurisdizione e pronuncia cautelare, cfr. nota redazionale a Cons. Stato 15 ottobre 1963, n. 513, in questa *Rassegna* 1964, 54; per altri riferimenti in tema di regolamento preventivo cfr. Cass. un. 4 maggio 1964, in questa *Rassegna*, 1964).

La concessione di riserva di caccia, pur imponendo al concessionario degli obblighi positivi di comportamento relativamente alla sorveglianza dei fondi, costituisce in capo ad esso una posizione di diritto soggettivo tutelabile nei confronti degli altri privati dinnanzi all'A.G.O. (2).

Sussiste la giurisdizione dell'A.G.O. tutte le volte che si controverte tra privati e la controversia pur ricollegandosi ad un atto amministrativo non investa direttamente quest'ultimo, ma si esaurisca nell'ambito della posizione di diritto soggettivo dei privati medesimi (3).

(Omissis). — A sostegno della eccezione di inammissibilità del ricorso, i ricorrenti deducono che non è consentito di proporre l'istanza di regolamento di giurisdizione, in pendenza del procedimento instaurato per ottenere il provvedimento di urgenza di cui all'articolo 700 cod. proc. civ. In particolare affermano che, nella ipotesi considerata, la proposizione della istanza di regolamento di giurisdizione non potrebbe determinare la sospensione del procedimento, giacché tale sospensione precluderebbe la pronta emanazione dei provvedimenti di tutela provvisoria, che costituiscono l'essenza e la ragion d'essere del processo cautelare di cui al citato art. 700.

La indicata eccezione deve essere, però, disattesa.

Come queste Sezioni Unite hanno ripetutamente statuito (cfr. da ultimo, la sentenza n. 1914 del 1960) il provvedimento, che si chiede a norma dell'art. 700 cod. proc. civ. è inteso

(2) Sulla configurazione del diritto del riservista cfr. Cass. 24 gennaio 1955 n. 175, *Mass. Giust. civ.* 1955, 55; Sez. un. 12 ottobre 1960 n. 2687, *Mass. Giust. civ.* 1960, 1021; in dottrina EULA-AAIENZO *Caccia, Nuovissimo Dig. it.*, II, 636, spec. 638-39; ALESSI-CACCIA, *Enciclopedia del diritto*, V, 748, cfr., per riferimenti, Cons. Stato, Ad. plen., 30 gen. 1964 n. 25, in questa *Rassegna*, 1964, 281.

(3) Giurisprudenza costante; cfr. Sez. un. 31 gennaio 1958, 282, *Giust. civ.*, I, 211; Cass. 20 giugno 1958, n. 2143, *ivi*, 1958, I, 2138; Sez. un. 27 gennaio 1959, n. 221, *ivi*, 1959, I, 872 (con nota di ABBAMONTE).

In dottrina, per tutti, RANELLETTI, *Contenzioso amministrativo, Nuovo Digesto it.*, VII, 1067 (in particolare n. 15); *Le Guarentigie*, 354; CAMMEO, *Commentario*, 678; CANNADA-BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, 116; SANDULLI, *Collegamenti e consequenzialità tra diritti e interessi e relativa rilevanza ai fini della competenza giurisdizionale*, *Giust. civ.* 1958, I, 211.

Per i limiti dell'indagine del giudice sulla legittimità dell'atto amministrativo collegato alla controversia tra privati cfr. Cass. 17 maggio 1958 n. 1611, *Giust. civ.* 1958, I, 1262 con ampia nota di riferimenti.

ad attuare, con funzione cautelare, una tutela giurisdizionale preventiva, in attesa del giudizio di merito; pertanto, anche rispetto ad esso, può presentarsi una questione di giurisdizione, che rientri nell'ambito dell'art. 41 cod. proc. civ. Né può farsi adesione alla tesi dei resistenti, secondo la quale il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione sarebbe proponibile solo dopo la emanazione del provvedimento di urgenza; per vero è chiaro che l'interesse delle parti a provocare il regolamento di cui all'art. 41 cod. proc. civ. sussiste sin dal momento in cui sia insorta la questione di giurisdizione, a seguito delle proposizioni della istanza di cui all'art. 700 cod. proc. civ. Quanto, poi, alle questioni attinenti alla sospensione del processo, dopo la proposizione del ricorso per regolamento preventivo, va rilevato che esse devono essere risolte dal giudice adito per il provvedimento di urgenza e non possono avere ingresso in questa sede, giacchè le Sezioni Unite, cui sia rivolta l'istanza di cui al citato art. 41, sono chiamate a dirimere solo la questione di giurisdizione.

Ritenuta l'ammissibilità del ricorso, si osserva che il Panini, a presidio della tesi circa il difetto di giurisdizione del pretore di Serravalle Scrivia, deduce che, l'autorità giudiziaria ordinaria non può emanare un provvedimento cautelare di urgenza al fine di realizzare, dettandone le modalità, un'attività di manifesta natura amministrativa, quale è la sorveglianza dei fondi sottoposti a vincolo venatorio. Inoltre deduce che il decreto ministeriale del 9 novembre 1962 (con il quale è stato incluso il fondo di proprietà di esso Panini nella riserva di caccia in discussione), per la cui esecuzione è stata invocato, dal Piaggio e dal Garrone, l'art. 700 cod. proc. civ. è un atto esecutivo per sua natura, e come tale, e per essere rivolto a organi amministrativi, si sottrae a ogni azione dichiarativa da parte del giudice ordinario.

Il ricorso è privo di fondamento.

Come è noto, il diritto di riserva di caccia ha il suo titolo nel decreto di concessione dell'autorità amministrativa. Trattasi di una concessione nel significato tecnico, la quale, laddove prima non esistevano che interessi, crea una posizione di diritto (cfr. per riferimento, le sentenze nn. 2687 del 1960 e 175 del 1955) tutelabile, nei confronti di altri privati, dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

Obietta il ricorrente che tale qualificazione della posizione del concessionario di una riserva di caccia non è compatibile col fatto che la legge impone al concessionario medesimo lo obbligo inderogabile di provvedere a sorvegliare i fondi, affin-

ché non sia esercitata la libera caccia nei territori cui si riferisce il decreto di concessione. Senonché è da osservare, in contrario, che alla qualificazione come diritto del potere di un soggetto non è di ostacolo il fatto che sul soggetto medesimo incomba un dato dovere, ben potendo quest'ultimo essere un elemento del diritto soggettivo, come avviene, per l'appunto, allorché il potere è largito al soggetto soprattutto quale mezzo che lo ponga in grado di adempiere a un dovere.

Contrariamente a quanto il ricorrente assume, non può poi costituire ostacolo alla tutelabilità dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria del diritto esclusivo di caccia, il fatto che il diritto stesso derivi da un atto di concessione. Infatti è principio costantemente affermato da queste Sezioni Unite (cfr. le sentenze n. 2481 del 1961, 497 del 1960, 221 del 1959, 2143 e 282 del 1958) che sussiste la giurisdizione ordinaria tutte le volte che si controverta tra privati e la controversia, pur ricollegandosi ad un atto amministrativo, non investa direttamente quest'ultimo ma si esaurisce nell'ambito della posizione di diritto soggettivo dei privati medesimi. — (*Omissis*).

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un. 28 aprile 1964 n. 1016 - Pres. Tavolaro - Est. Caporaso - P.M. Criscuoli (conf.) - Presidenza del Consiglio dei Ministri (Avv. Stato Chiarotti) c. Automobil Club Italia (Avv. Galateria, M.S. Giannini, Tranquilli-Leali).

Competenza e giurisdizione - Regolamento preventivo di giurisdizione - Causa pendente dinnanzi al Consiglio di Stato - Proponibilità (c.p.c. art. 41).

Competenza e giurisdizione - Enti soggetti a controllo della Corte dei Conti - Decreto Presidenziale di individuazione ex legge 21 marzo 1958 n. 259 - Sindacato giurisdizionale - Sussiste.

Competenza e giurisdizione - Enti soggetti a controllo della Corte dei Conti - Decreto Presidenziale di individuazione ex legge 21 marzo 1958 n. 259 - Controversia - Questione di interesse legittimo - Consiglio di Stato - Giurisdizione - Sussiste.

Competenza e giurisdizione - Corte dei Conti - Controllo degli atti della P.A. in senso stretto - Sindacato giurisdizionale - Non sussiste - Controllo degli enti pubblici ex legge 21 marzo 1958 n. 259 - Attività esecutiva - Sindacato giurisdizionale del Consiglio di Stato - Limiti.

Il regolamento di giurisdizione può essere proposto anche quando trattasi di giudizi pendenti dinnanzi al Consiglio di Stato (1).

Il decreto presidenziale 18 agosto 1962 il quale in forza dell'art. 100 della Costituzione e della l. 21 marzo 1958 n. 259 ha dichiarato alcuni enti pubblici sottoposti al controllo della Corte dei Conti è un atto amministrativo che precede e condiziona,

La motivazione della sentenza n. 1059 si legge in *Giur. it.* 1964, I, 1, 682 (con nota di richiami), *Foro it.* 1964, 921 (con nota di D'ALBERGO).

(1) In questa meditata pronunzia le Sezioni Unite hanno fermamente ribadito l'ormai consolidato insegnamento secondo cui il regolamento preventivo di giurisdizione, ha carattere generalissimo e trova applicazione anche rispetto ai giudizi pendenti dinnanzi al Consiglio di Stato (cfr. Sez. un. 1 dicembre 1962 n. 3257; 16 giugno 1958, n. 2070; 20 maggio 1958 n. 1687 e inoltre n. 3855 del 1957; n. 1311 del 1955; n. 3053 del 1953; nn. 107, 108 e 109, del 1953; n. 3023 del 1952 e n. 1825 del 1952).

Si tratta di un *jus receptum* ed è solo da meravigliarsi come ancora la questione venga riproposta all'esame della Suprema Corte.

In questa Rassegna, sin dal primo anno di pubblicazione, si è sostenuta la tesi ora acquisita dall'insegnamento giurisprudenziale dell'interpretazione estensiva dell'istituto previsto dall'art. 41 (cfr. DI CIOMMO, *L'ammissibilità del regolamento di giurisdizione nei confronti dei giudizi speciali* in questa *Rassegna*, 1949, 201; nota a Cass. Sez. un. n. 1865 del 1948, *ivi*, 1948, 11-12, 27; cfr. inoltre *Relazione Avvocatura Stato* 1942-50, n. 51, 1951-55 n. 48; 1956-60 n. 43) e accogliamo con soddisfazione la nuova conferma da parte della Corte di Cassazione la quale ha rivendicato la propria funzione di suprema regolatrice della giurisdizione tra tutti gli organi giurisdizionali dello Stato (giudici ordinari e giudici speciali).

Una tale pronuncia così fermamente recisa anche nella limpida e concisa motivazione, appare particolarmente opportuna di fronte all'attuale orientamento del Consiglio di Stato.

E' ben noto che il Supremo Consesso Amministrativo nel primo decennio di applicazione del nuovo codice di procedura civile aveva sostenuto, fondandosi su di una interpretazione letterale e restrittiva del combinato disposto degli artt. 41 e 37 c.p.c. la tesi dell'inapplicabilità dall'istituto del regolamento preventivo di giurisdizione ai procedimenti dinnanzi ai giudizi speciali in genere, ed in particolare, a giudizi dinnanzi al Consiglio di Stato (cfr. la fondamentale decisione della IV Sezione 17 giugno 1949 n. 213, che si legge in *Foro amm.* 1949, I, 1, 358 e, inoltre VI Sez. 17 ottobre 1950 n. 360; 23 dicembre 1952 n. 1029; 16 marzo 1954 n. 148; V Sez. 15 maggio 1952 n. 809 e 18 giugno 1948, n. 362).

Successivamente il Consiglio di Stato, accogliendo le argomentazioni della Corte di Cassazione, ha bensì attenuato il contrasto, riconoscendo ammissibile anche nei giudizi dinnanzi al Consiglio di Stato il regolamento preventivo di giurisdizione (cfr. *Relazione Avvocatura Stato*, *loc. cit.*), ma è restato fermo nella tesi che « la proposizione del regolamento non implica il dovere di sospendere la decisione » (cfr. Sez. IV 6 luglio 1962 n. 517).

L'attuale orientamento è motivato dal Consiglio di Stato sulla considerazione che, pur « non negandosi l'effetto di una sentenza interve-

stante il congegno predisposto dal legislatore, l'intervento e la partecipazione della Corte dei Conti al riscontro finanziario e pertanto è giurisdizionalmente impugnabile e sindacabile (2).

Tale sindacato spetta al giudice amministrativo in quanto l'autonomia delle persone giuridiche pubbliche, trova il suo limite nel potere di tutela e di controllo dello Stato cui esse sono assoggettate e pertanto queste non versano nei confronti dello Stato in una posizione di diritto soggettivo.

D'altra parte la legge 21 marzo 1958 n. 259 attribuisce alla p.a. il potere di determinare gli enti soggetti allo speciale con-

nuta in sede di regolamento preventivo durante il corso del giudizio innanzi al Consiglio di Stato ch ne abbia dichiarato il difetto di giurisdizione..., resta però fermo che le esigenze di pubblico interesse, cui è informato il giudizio amministrativo non consentono l'ammettere sospensioni o intralci determinati *ipso jure* da atti delle parti ».

Ora è evidente che una tale motivazione potrebbe avere un senso solo se diretta alla conclusione che il Consiglio di Stato non riconosce regolamento preventivo di giurisdizione per i giudizi dinnanzi a sè pendenti, ma poichè tale conclusione, respinta dalla Corte di Cassazione, è disattesa pure dal Supremo Collegio Amministrativo, non si vede come possa poi sostenersi che la proposizione del regolamento non comporta sospensione, giacchè un regolamento preventivo senza sospensione del processo « *a quo* » non è — a stretto rigore — neppure ipotizzabile.

Invero, essenza del regolamento preventivo è proprio che, una volta assunto a rilevanza processuale il contrasto tra le parti circa la giurisdizione, non si possa più avere pronunzia nel merito, così come — simmetricamente — una volta intervenuta una pronuncia di merito non si possa più esperire il regolamento preventivo.

Non può pertanto configurarsi un regolamento preventivo di giurisdizione che non comporti la sospensione del processo « *a quo* » essendo poi di intuitiva evidenza i gravi inconvenienti di ordine pratico che derivano dalla tesi diversa.

La proposizione del ricorso per regolamento preventivo comporta, di per sè, che nel processo cui il regolamento si riferisce venga a determinarsi un (temporaneo) difetto di giurisdizione del giudice *a quo*.

La sospensione del processo *a quo* ex art. 367 c.p.c. implica per l'appunto tale difetto (temporaneo) di giurisdizione nel giudice, ordinario o speciale, dinnanzi a cui pende il giudizio di merito: al giudice *a quo* resta, così, inibita ogni attività giurisdizionale fino alla decisione della Corte Regolatrice.

Ove pertanto il giudice *a quo*, sia esso ordinario o speciale, decida la causa nelle more del regolamento di giurisdizione, tale pronuncia non è semplicemente viziata per violazione di legge, ma è radicalmente inficiata dal difetto di potere di giurisdizione ed è, perciò solo annullabile dalla Cassazione: tale questione, proprio al fine di giungere ad un definitivo chiarimento al delicato ed importante problema è stato espressamente sottoposto all'esame delle Sezioni Unite, con ricorso per difetto di giurisdizione avverso la citata decisione che la Quarta Sezione del Consiglio di Stato ha emesso nelle more del regolamento preventivo di giurisdizione: tale ricorso è ancora pendente.

trollo della Corte dei Conti, cosicchè di fronte a tale potere anche l'eventuale diritto di libera e incontrollata attività dell'ente resterebbe travolto e l'atto con cui quel potere viene esercitato non può ledere che posizioni di interesse legittimo (3).

In linea generale i rilievi e i visti della Corte dei Conti in tema di controllo degli atti della P.A. in senso stretto sono sottratti al sindacato giurisdizionale; nel caso del controllo esterno sugli enti pubblici previsto dall'art. 100 Costituz. e dalla legge

(2-5) Osservazioni sul controllo della Corte dei Conti sugli Enti pubblici.

I. - Il problema di fondo sottoposto all'esame delle Sezioni Unite riguardava le questioni di giurisdizioni connesse all'impugnativa proposta da due enti pubblici del Decreto Presidenziale con cui in attuazione della l. 21 marzo 1958 n. 259 si individuano gli Enti soggetti al controllo della Corte e degli atti con cui la Corte dei Conti richiedeva agli Enti ricorrenti la trasmissione di documenti per procedere al detto controllo (1).

I due Enti (il C.O.N.I. e l'Automobile Club d'Italia) avevano proposto l'impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Corte dei Conti: una tale inusitata e anomala *vocatio in ius* consigliava di per sè sola, di approfondire i delicati ed importanti problemi di giurisdizione impliciti nel ricorso, anche perchè attinenti — come la chiamata in causa della Corte dei Conti ben dimostrava — ai rapporti tra organi previsti e regolati dalla Carta Costituzionale.

A tal fine l'Amministrazione resistente sottoponeva la questione all'esame delle Sezioni Unite proponendo regolamento preventivo di giurisdizione, non tanto per sostenere una particolare tesi quanto per provocare un autorevole e tranquillante chiarimento da parte della Corte regolatrice che potesse servire da guida anche per gli eventuali ricorsi che altri Enti soggetti al controllo della Corte dei Conti potranno in futuro proporre.

In tale ordine di idee non possiamo non compiacerci per il chiaro e meditato insegnamento della Suprema Corte che, seppure motivato in modo diverso nei due arresti, può costituire un autorevole e fermo indirizzo per i Giudici e per le parti.

Di fronte alla tesi più « liberale » sostenuta dall'Avvocatura, che affermava che lo *status libertatis* dell'Ente pubblico integra una posizione di diritto soggettivo rispetto al potere dello Stato di sottoporre al controllo della Corte dei Conti, le Sezioni Unite hanno invece affermato che il riconoscimento da parte dell'ordinamento di uno *status libertatis* costituisce diritto soggettivo solo per le persone giuridiche private, mentre per gli Enti pubblici, di fronte al potere di controllo dello Stato (previsto a tutela non dell'Ente ma del pubblico interesse), non può configurarsi se non una situazione di interesse legittimo.

(1) Sulla natura del controllo della Corte dei Conti sugli Enti pubblici: Corte costituzionale 19 aprile 1962 n. 35, in questa *Rassegna*, 1963, 20, cfr. Inoltre autori citati nella nota di richiami a Cass. n. 1059 del 1964 in *Giur. it.* 1964, I, 1, 682.

21 marzo 1958 n. 259 l'atto con cui la Corte promuove l'esercizio del controllo è atto esecutivo del decreto presidenziale con cui vengono indicati gli enti soggetti a controllo e può pertanto essere soggetto ad un sindacato giurisdizionale solo in occasione dell'impugnativa del decreto presidenziale dinanzi al Consiglio di Stato (4).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 4 maggio 1964 n. 1059 - Pres. Lonardo - Est. Bianchi D'Espinosa - P.M. Criscuoli (conf.) - Presidenza del Consiglio (Avv. Stato Chiarotti) c. C.O.N.I. (avv. M.S. Giannini e Mayani Toro).

Competenza e giurisdizione - Ente pubblico - Potere di controllo da parte dello Stato - Limiti - Controversia - Consiglio di Stato - Giurisdizione - Sussiste.
(l. 21 maggio 1958 n. 259).

La violazione da parte dello Stato dei limiti dei controlli sull'ente pubblico, così come stabiliti dalla legge incide sulla sfera di autonomia dell'ente, ma, poichè i controlli sono predisposti non

Ha aggiunto la Corte che, in ogni modo, ove anche lo *status libertatis* potesse dar luogo ad una posizione di diritto soggettivo a favore dell'Ente pubblico, tale posizione sarebbe rimasta travolta e affievolita dalla norma della legge 21 marzo 1958 n. 259 che concede alla P.A. il potere di individuare e determinare in base ai criteri posti dalla stessa legge gli enti soggetti al controllo della Corte dei Conti.

II. - E' peraltro da notare una certa reticenza da parte della Suprema Corte riguardo al particolare problema dell'impugnazione dell'atto con cui la Corte dei Conti, in esecuzione dell'attribuzione contenuta nella l. 21 marzo 1958 n. 259 e nel Decreto Presidenziale 18 agosto 1962, chiedeva di esercitare il controllo nei confronti degli Enti.

La sentenza nella causa del C.O.N.I. non affronta neppure tale problema; nella pronuncia emessa nella causa dell'A.C.I. il problema viene posto, ma non affrontato in radice e la decisione lascia insoluta la grave questione.

Si era infatti rilevato che l'attività di controllo della Corte dei Conti è da ritenersi sottratta in via generale ad ogni e qualsiasi sindacato giurisdizionale, in quanto attività di rilevanza costituzionale.

Orbene, la Corte regolatrice ha, bensì, escluso che un tale rilievo nel caso del controllo speciale, il cosiddetto controllo esterno che la Corte dei Conti esercita sugli Enti Pubblici, abbia la forza di escludere il sindacato giurisdizionale, ma, dopo tale affermazione di principio, ha dichiarato che il decreto di controllo (*sic*) costituiva un mero atto esecutivo del decreto presidenziale con cui venivano individuati gli enti

a tutela degli interessi dell'ente, ma in relazione al pubblico interesse, tale violazione riguarda non i diritti soggettivi, ma interessi legittimi e il relativo sindacato giurisdizionale spetta al Consiglio di Stato, così come ogni volta che venga in contestazione con l'esistenza di un potere dello Stato, ma solo l'uso di tale potere (5).

(*Omissis*). — Devesi in primo luogo ancora una volta confermare che il regolamento di giurisdizione, per il quale ciascuna delle parti, finchè la causa non sia ancora decisa nel merito, può chiedere alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di risolvere preventivamente le questioni di giurisdizione di cui all'art. 37 cod. proc. civ., può essere proposto ancorchè trattasi di giudizi pendenti dinanzi al Consiglio di Stato.

soggetti al controllo e che pertanto doveva ritenersi che l'impugnativa fosse diretta al decreto presidenziale e comunque fosse valida in quei limiti, restando poi l'attività di controllo condizionata alla sorte del decreto presidenziale, nel senso che ove il decreto presidenziale fosse annullato, anche l'attività di controllo della Corte dovrebbe ritenersi *tamquam non esset*.

In altre parole manca una dichiarazione che nel caso di specie, il decreto di controllo (*sic*) fosse soggetto al sindacato giurisdizionale e anzi, essendosene affermata la natura di mero atto esecutivo, deve ritenersi che la Corte ne abbia escluso, almeno nel caso di specie, una impugnabilità diretta, per la quale, d'altronde, sembrerebbe già preclusivo ostacolo la conseguenza di far partecipare al giudizio in veste di resistente la Corte dei Conti, con quale sovvertimento dei principi e dei rapporti costituzionali tra organi dello Stato non è il caso di sottolineare.

In proposito sembra peraltro opportuno chiarire che gli atti tipici mediante i quali — ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259 — si estrinseca l'attività di controllo sugli enti pubblici da parte della Corte sono: richieste di documenti e notizie (artt. 5 e 6), *relazione* alle Camere (art. 7); *rilievi* al ministro per il tesoro e al ministro competente (art. 8).

Nella specie l'atto impugnato era la richiesta della Corte dei Conti con cui si invitava l'ente a produrre la documentazione prescritta dallo art. 4.

Tale richiesta non può definirsi decreto e si risolve invece in un mero atto preparatorio del successivo atto di controllo che consisterà invece nella relazione alle Camere e negli eventuali rilievi ai ministri vigilanti.

E' pertanto evidente che, nella dialettica del sistema, l'ente pubblico non potrà gravarsi che contro il decreto presidenziale con cui vengono individuati gli enti soggetti a controllo ovvero contro il provvedimento che il Ministro, nei suoi poteri di controllo, eventualmente adotti a seguito del rilievo della Corte.

In nessuno dei due casi l'attività di controllo della Corte dei Conti sarà soggetta ad autonoma impugnazione.

Posto che tra le attribuzioni della Corte Suprema di Cassazione vi è quella di assicurare il rispetto dei limiti tra le diverse giurisdizioni e di regolare i conflitti di competenza e di attribuzione, perfettamente logico e consequenziale, oltre che conforme al criterio della economia processuale, è il riconoscere che alle Sezioni Unite compete il potere di stabilire e dichiarare, in via preventiva, nella forma e nei termini di cui all'art. 41 cod. proc. civ., se una determinata controversia, instauratasi presso il Consiglio di Stato, rientri nella giurisdizione del giudice amministrativo o in quella del giudice ordinario.

E' quindi ammissibile il ricorso *de quo*, con cui le amministrazioni pubbliche ricorrenti assumono che il provvedimento di sottoposizione di un ente pubblico, quale l'Automobil Club d'Italia, al controllo della Corte dei Conti, fuori delle condizioni stabilite dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, incida su di una situazione di diritto soggettivo dell'ente e non di interesse legittimo.

Nel primo caso potrà farsi questione della legittimità del provvedimento che assoggetta l'ente a controllo e la pronuncia giurisdizionale spiegherà indirettamente efficacia sull'eventuale attività preparatoria o di controllo che la Corte avesse già spiegata.

Nel caso invece d'impugnativa del provvedimento che il Ministro ha adottato a seguito di rilievo della Corte dei Conti, non potrà più discutersi del potere di controllo della Corte dei Conti, ma solo della legittimità del provvedimento ministeriale.

III. - Vogliamo infine richiamare l'attenzione sull'importante e recisa conferma che la Suprema Corte ha voluto fare, sia pure in via incidentale, del principio, che l'attività di controllo che la Corte dei Conti compie mediante visti e rilievi sugli atti della p.a. in senso stretto, è sottratta a qualsiasi sindacato giurisdizionale.

Tale importante massima, basilare per il regolato e armonico svolgimento delle funzioni che la Costituzione attribuisce ai poteri dello Stato, viene a fugare le perplessità che sul punto aveva ancora recentemente prospettato sia pure in via incidentale il Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria (dec. 25 gennaio 1961 n. 1 La Farina e Grano c. Ministero LL. PP. questa *Rassegna*, 1961, 52). Nella nota redazionale a quella decisione si era già osservato che l'insindacabilità giurisdizionale degli atti di controllo della Corte dei Conti è uno dei cardini del sistema e che la Corte dei Conti, organo costituzionale, non è un'autorità amministrativa ai sensi dell'art. 26 t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato e che i suoi atti, anche quando attengono al rapporto dei suoi magistrati e funzionari, sono sottratti alla giurisdizione e del Consiglio di Stato e dell'Autorità giudiziaria ordinaria, salvo soltanto il ricorso alla Corte di Cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, previsto dall'art. 111 della Costituzione avverso le decisioni della Corte stessa.

Ci compiaciamo, pertanto, che le Sezioni Unite abbiano nella decisione in *Rassegna* confermato con la loro autorità la tesi da noi sostenuta.

G. ZAGARI

E' noto che la pubblica esigenza di un controllo finanziario degli enti direttamente o indirettamente sovvenzionati dallo Stato, cui era già ispirato il R.D. n. 720 del 1939 (e n. 442 del 1942), ha ricevuto solenne riconoscimento con l'art. 100 della Costituzione, il quale stabilisce: a) che al controllo partecipa la Corte dei Conti; b) che ad esso sono soggetti gli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; c) che i casi e le forme del suddetto controllo devono essere stabiliti con apposita legge.

In attuazione di tale precetto costituzionale, generalmente considerato di natura programmatica e quindi di non immediata applicazione, venne emanata la legge 21 marzo 1958 n. 259, la quale (art. 2) fissa il concetto di ente sovvenzionato, stabilendo che debbono ritenersi contributi statali ordinarie: a) i contributi, con carattere di periodicità, concessi dalla P.A. per la gestione finanziaria di un ente; b) le imposte, tasse e contributi che gli enti siano autorizzati ad imporre con carattere di continuità o che siano ad essi comunque devoluti; la legge, inoltre, prevede che gli enti aventi i requisiti testè precisati siano singolarmente reperiti ed individualizzati mediante decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per il Tesoro e con il Ministro cui spetta la funzione di tutela o di vigilanza dell'ente (art. 3).

Con il decreto presidenziale 18 agosto 1962 fu per l'appunto dichiarato, in forza delle norme anzidette, che l'Automobil Club d'Italia (ACI) era assogettato al controllo della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 2 della legge sopracitata. In conseguenza, la competente Sezione della Corte dei Conti rivolgeva all'ACI formale richiesta di trasmissione degli atti necessari per l'effettuazione del riscontro di cui al decreto presidenziale.

L'ACI ha impugnato davanti al Consiglio di Stato l'uno e lo altro provvedimento, deducendo:

1) eccesso di potere in relazione all'emesso decreto di sottoposizione al controllo della Corte dei Conti;

2) violazione dell'art. 2 della legge del 1958, in quanto sarebbe stato ritenuto erroneamente che l'ACI sia un ente sovvenzionato o fornito di potestà tributaria;

3) illegittimità della determinazione della Corte dei Conti, in quanto sarebbe stato esteso il controllo a tutta la attività dell'ente e non solo a quella parte riguardante i servizi delegati dallo Stato e gestiti con bilanci a parte (riscossione dei tributi automobilistici; tenuta del Pubblico Registro Automobilistico).

Bisogna ora stabilire se sia giurisdizionalmente competente a conoscere di tale controversia il giudice ordinario (tesi della

Presidenza del Consiglio e delle Amministrazioni interessate) o l'adito Consiglio di Stato (tesi ACI).

Ma prima di affrontare il problema della posizione soggettiva dell'ACI di fronte al decreto del controllo, occorre spiegare come non sia possibile risolvere la sollevata questione di giurisdizione in base al semplice richiamo alla opinione di coloro i quali sostengono che gli atti di controllo della Corte dei Conti sono esclusi da ogni e qualsiasi sindacato giurisdizionale, comechè atti di rilevanza costituzionale. L'azione proposta al Consiglio di Stato, quanto meno per due dei vizi di legittimità dedotti in causa (ma che per il terzo, come si dirà in seguito), ha per oggetto il decreto presidenziale 18 agosto 1962, il quale - sia esso dichiarativo od anche ricognitivo - precede e condiziona, stante il congegno predisposto dal legislatore, l'intervento e la partecipazione della Corte dei Conti al riscontro finanziario. Sicchè, la emanazione del decreto anzidetto non è ancora attività di controllo della Corte dei Conti, trattandosi di mero atto amministrativo, giurisdizionalmente impugnabile e sindacabile.

Per conseguenza, in questa sede ed ai fini del proposto regolamento di giurisdizione, deve principalmente e fondamentalmente stabilire se la pretesa dell'ACI, di essere stata illegittimamente assogettata, oltre ai controlli di carattere generale propri degli enti pubblici, anche a quello speciale di cui al ripetuto art. 2 della legge del 1958, rifletta una sua posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo;

E' pacifico che l'ACI è ente pubblico, amministrato da rappresentanti dei ministeri interessati e dagli automobil club provinciali, aventi finalità di interesse pubblico, come tale sottoposto a vigilanza, controllo e tutela sia del Ministero del Turismo e Spettacolo sia del Ministero delle Finanze.

Pertanto, la sfera di autonomia o di autarchia dell'ACI è commisurata e contrassegnata dal suo stato di soggezione al potere direttivo ed a quello di vigilanza, legislativamente e statuariamente affidato ai ministeri competenti. Non è quindi a parlare di un suo *status liberatis*, assimilabile a quello della persona fisica e quindi generatore di una serie di diritti soggettivi nei confronti della P.A., come pare si sostenga con l'atto introduttivo di questa procedura per regolamento di giurisdizione.

L'autonomia delle persone giuridiche pubbliche, cioè la sfera di libera determinazione dello ente, trova il suo limite nel potere di tutela e di controllo a cui l'ente medesimo è assogettato, potere che incide sulla autonomia e quindi sulla posizione soggettiva di quest'ultimo.

E perciò assai dubbio che si possa parlare per le persone giuridiche pubbliche di un generale principio di libertà, di fronte al quale le norme sul controllo statale avrebbero valore di eccezione alla regola.

Ad ogni modo, il supposto *status libertatis*, in senso ampio, non potrebbe mai portare alla asserita conseguenza, che cioè lo ente verserebbe normalmente in situazione di diritto soggettivo nei confronti della P.A.

Devesi, come di regola, di volta in volta stabilire se si tratti di pretesa riguardante un potere del tutto inesistente, nel senso di mancanza assoluta di una norma che autorizzi la P.A. a porre l'ente in una posizione di soggezione.

Orbene, per quanto riguarda l'A.C.I. - per il quale già per legge istitutiva molteplice e particolarmente penetranti solo le forme di controllo statale, onde quello speciale della Corte dei Conti non è che una ulteriore e diversa proiezione di quel potere - non è a dubitare che la P.A. abbia la potestà, a lei astrattamente conferita dall'ordinamento giuridico, d'incidere nella sfera giuridica e quindi nei legittimi interessi dell'Ente.

D'altronde, se pure fosse possibile ipotizzare, nella materia in esame, una costante equivalenza tra autonomia e diritto soggettivo dell'ente pubblico, tale situazione soggettiva degraderebbe certamente in quella dell'interesse legittimo ove una norma di legge conferisse all'autorità statale il potere di sottoporre l'ACI al controllo « esterno » della Corte dei Conti.

Invero, in sede di discriminazione della giustizia amministrativa da quella ordinaria, l'indagine si restringe all'esame rivolto a stabilire, sempre in astratto, se nell'ordinamento giuridico ci sia o pur non una norma che attribuisce alla P.A. il potere del quale si controverte. Nel caso concreto, si tratta precisamente di stabilire se nella legge sia previsto che determinati soggetti, appartenenti alla categoria di quelli come l'ACI, possono essere assoggettati al controllo della Corte dei Conti.

Questa forma di soggezione è, in astratto, prevista dalla ricordata legge 21 marzo 1958 n. 259, che, come si è già detto, sottomette al controllo della Corte dei Conti, tutti gli enti che si trovano in una determinata situazione di fatto rispetto allo Stato o ad altro ente pubblico (enti sovvenzionati o munuti di potestà tributaria).

La esistenza di siffatta norma, volta certamente alla tutela del pubblico interesse, travolge, l'eventuale diritto di libera ed incontrollata attività dell'ente, sicchè l'esercizio della potestà di controllo che la norma consente in astratto può ledere soltanto

posizioni di interessi legittimi, come ogni qual volta la P.A.; nello esercizio dei suoi poteri, travalica i limiti posti dalla legge in quel determinato settore.

Con l'impugnato decreto presidenziale del 18 agosto 1962, la P.A. ha fatto uso del potere che a lei proveniva dalla citata legge n. 259, avendo posto in essere il previsto provvedimento, vale a dire l'atto amministrativo, di reperimento e di individuazione dell'ente che versa in concreto nella condizione voluta dalla legge.

Si è quindi di fronte ad un potere esercitato in base ad una ben precisa norma di legge, il cui uso illegittimo, cioè al di là dei limiti dalla norma medesima, può in pratica dar luogo ad eccesso od a violazione di legge per errata interpretazione o per falsa applicazione della medesima, come l'ACI ha in effetti sostenuto nel suo ricorso al Consiglio di Stato, ma non violazione del diritto soggettivo connesso all'autonomia dell'ente suddetto. Nella specie, stando alla impugnativa contenuta nel ricorso al Consiglio di Stato, si tratterebbe di errori sui presupposti della legge, o, meglio, di eccessivo ed errato concetto di ente sovvenzionato o di ente fornito di potestà tributaria, oppure di erronea valutazione sia dell'attività svolta dall'ACI come per legge, sia della sua struttura organica e sia della natura e provenienza dei suoi fondi di bilancia.

Comunque, il triplice ordine di motivi di illegittimità del decreto presidenziale dell'agosto 1962, così come formulati dall'ACI, si risolve, in definitiva, in altrettanti vizi dell'atto di sottoposizione dell'ACI al controllo finanziario di cui all'art. 2 della legge n. 259, cioè vizi di un atto amministrativo sindacabile, in sede giurisdizionale, dal giudice amministrativo.

Quanto poi alla determinazione o provvedimento istruttorio della Corte dei Conti, di richiesta di trasmissione dei documenti relativi alla intera attività dell'ACI, le ricorrenti Amministrazioni, subordinatamente, sostengono in questa sede che detta determinazione debba sfuggire ad ogni sindacato giurisdizionale, perchè di rilevanza costituzionale.

Questo della insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei Conti è discorso che vale per i rilievi e per i visti in tema di controllo degli atti della P.A. (in senso stretto).

Ma nel caso dell'ACI, si tratta del potere di controllo speciale, il così detto controllo esterno, nei confronti di persone giuridiche, pubbliche o private, che si trovano nella situazione prevista dall'art. 100 della Costituzione e dalla legge del 1958.

Il quale controllo, per altro, non si estrinseca nella forma del visto e relative conseguenze giuridiche, sì nella facoltà di segna-

lazione ai ministeri preposti alla vigilanza dell'ente (art. 8) e nella relazione per il Parlamento, organo di controllo politico. Comunque, la impugnativa dell'ACI non investe la modalità in sè del controllo cui la richiesta istruttoria della Corte dei Conti è preordinato, sibbene la misura del potere di controllo di tale organo nei confronti di un ente che assume di non essere sovvenzionato e di non essere munito di potestà tributaria o, quanto meno, di essere sovvenzionato solo per un settore della sua attività istituzionale. In altri termini, si torna anche per questo secondo aspetto del proposto ricorso al Consiglio di Stato al problema precedente, dappoichè l'intervento della Corte dei Conti non è che la esecuzione del provvedimento della Presidenza del Consiglio, che inquadra l'ACI nella categoria degli enti sovvenzionati.

La richiesta della Corte dei Conti è un atto, cioè meramente consequenziale rispetto al decreto presidenziale, così quale esso è.

Di tal che, annullato tale atto, verrà meno la pretesa della Corte dei Conti di assogettare l'ente al controllo di cui si tratta.

Ciò vale anche se la questione si riduce, come si è detto, alla sola estensione oggettiva di siffatto controllo: vale a dire, controllo di tutta l'attività dell'ACI o controllo della gestione concernente il servizio del P.R.A. e la riscossione delle tasse automobilistiche.

Nell'uno e nell'altro caso è pur sempre l'atto dichiarativo o ricognitivo della P.A. quello che è investito dal ricorso dell'ACI, in quanto quest'ultimo chiede che sia dichiarato illegittimo tale atto non soltanto dal punto di vista del presupposto specifico (ente sovvenzionato od avente potestà tributaria), ma anche da quello della misura ed estensione del controllo, avendo proposto altresì il quesito: controllo di tutte le attività dell'ente ovvero solo di determinate gestioni ed attività del medesimo.

Il ricorso dell'ACI è quindi, anche per questa seconda parte, diretto sostanzialmente contro il decreto presidenziale, il quale sarebbe viziato da eccesso di potere o da violazione di legge per non avere limitato il riconoscimento di ente sovvenzionato al solo settore di attività per il quale si verserebbe nella situazione prevista dalla legge.

Pertanto, anche se circoscritta a questa più limitata e subordinata impugnativa, la controversia tra ACI e P.A. riguarda ugualmente lesione di interessi legittimi e non di diritti soggettivi.

La cognizione della intera controversia spetta perciò al Consiglio di Stato e non all'Autorità Giudiziaria Ordinaria. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 13 dicembre 1963 n. 906 - Pres. De Marco - Est. Granito - Scassellati - Sforzolini (Avv. Schirò) c. Ministero Interni (Avv. Stato Bronzini N.).

Competenza e giurisdizione - Cittadinanza - Provvedimenti di inibizione al riacquisto - Contestazione - Fattispecie - Consiglio di Stato - Giurisdizione - Non sussiste.

Il ricorso giurisdizionale avverso un provvedimento di inibizione al riacquisto della cittadinanza, ove sia fondato su di una pretesa mancata perdita di cittadinanza, involge una questione di status, di esclusiva competenza dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria e della quale il Consiglio di Stato non può conoscere neppure incidenter tantum (1).

(1) Non risultano precedenti. In dottrina, sul riacquisto della cittadinanza, cfr. QUADRI, *Cittadinanza* (spec. n. 9), *Noviss. Digesto it.*, vol. III^o, 306; STOCCHI, *Cittadinanza* (spec. n. 5) *Encicl. Forense*, II, 220; BISCORTINI, *Cittadinanza*, *Enciclopedia del Diritto*, VII, 140.

Decisione conforme ai principi. E' solo da rilevare la contraddittorietà della posizione del ricorrente che, di fronte al decreto ministeriale con il quale gli veniva inibito il riacquisto della cittadinanza da lui richiesto, ha sostenuto di non aver mai perduto la cittadinanza italiana: il che, se fosse esatto, avrebbe poi fatto venir meno anche il presupposto per il riacquisto della cittadinanza. Comunque in relazione al motivo di impugnazione prospettato dal ricorrente, la Quarta Sezione, rilevando che il mezzo involgeva una questione di *status*, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione ed ha sospeso la pronuncia sugli altri motivi, proposti in via subordinata, in attesa dell'esito dell'eventuale giudizio civile sulla questione pregiudiziale di *status*.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 14 febbraio 1964, n. 64 - Pres. Polistina - Est. Urcioli - D'Amore (Avv. Fragola U.) c. Ministero Affari Esteri (Avv. Stato Carafa).

Competenza e giurisdizione - Console - Depositi volontari di valuta - Contestazioni circa le modalità di restituzione - Giurisdizione del Consiglio di Stato - Non sussiste.

Il ricorso giurisdizionale avverso un preteso silenzio-rifiuto dell'Amministrazione che si assume formatosi in relazione ad una richiesta di restituzione, con particolari modalità indicate dal creditore, di una somma depositata presso un Ufficio con-

solare, non è ammissibile, trattandosi di questione riguardante diritti soggettivi (1).

(*Omissis*). — Il 4 aprile 1962, il sig. Rosario D'Amore depositò presso il Consolato Generale d'Italia a Tunisi la somma di dinari tunisini 43.000.000, «per essere temporaneamente custodita in quel Consolato e rimessa qui *in loco* allo stesso depositante o a persona di sua fiducia da lui delegata con regolare procura», come risulta dal processo verbale, versato in atti, redatto seduta stante e firmato dal D'Amore, dal Console e dal Vice-Console italiani a Tunisi.

Con istanze in data 17 aprile 1962, il D'Amore si rivolse poi al Ministero degli Esteri, chiedendo di poter riscuotere in Italia, debitamente sbloccata, la somma da lui depositata presso

(1) L'evidenza della decisione sulla questione di giurisdizione ci esime da commenti.

E' solo da rilevare la perspicuità della motivazione nella confutazione della argomentazione subordinata prospettata dal ricorrente per sostenere l'ammissibilità del ricorso.

Sosteneva il ricorrente che la giurisdizione del Consiglio di Stato doveva essere affermata in relazione alla controversia sulle particolari modalità con cui il creditore aveva richiesto la restituzione della somma depositata: se il credito alla restituzione costituisce un diritto soggettivo, la pretesa a che la restituzione avvenga con determinate modalità avrebbe la consistenza di interesse legittimo e il rifiuto della p. a. di aderire alla richiesta del creditore sarebbe sindacabile dal giudice della legittimità.

Ma la Quarta Sezione ha rilevato che, al di là della particolare «prospettazione» che il ricorrente ha voluto dare al ricorso, la posizione che l'Ordinamento assicura a coloro che effettuano depositi presso gli uffici consolari è di diritto soggettivo il che è sufficiente per negare la giurisdizione del giudice degli interessi.

Si può aggiungere che, per quanto riguarda le particolari modalità con cui il creditore pretende di ottenere la restituzione della somma depositata, effettivamente esse non comportano una questione di diritto soggettivo, ma non perchè involgano, come sostenuto dal ricorrente, interessi legittimi, sibbene proprio perchè si risolvono in una posizione di interesse semplice, affatto priva di tutela.

Per la questione sostanziale riguardante la natura dei depositi volontari presso i consoli cfr. la recente decisione della Cassazione, Sez. I, 29 agosto 1963 n. 2392 che si legge in questa *Rassegna*, retro, 72, con nota di F. C.

Tale pronuncia su di una materia che raramente viene portata all'esame del Supremo Consesso appare molto importante.

La Cassazione, pur avendo affermato la responsabilità dello Stato italiano per i depositi volontari eseguiti presso i consoli ai sensi dell'art. 114 del regolamento consolare, ha peraltro chiarito che non essendo ammesso il deposito irregolare presso il console, questi è tenuto a restituire la somma in moneta estera ricevuta in deposito e non l'equivalente in lire italiane.

il suddetto Consolato e che viene però indicata in dinari tunisini 44.720.000.

Nessun dubbio può, quindi, sussistere sulla natura di tale richiesta, sulla quale si è poi formato il silenzio rifiuto, impugnato come provvedimento tacito di rigetto, e che risulta evidentemente rivolta a conseguire, sia pure con modalità diverse da quelle previste nell'atto di deposito, la restituzione delle somme che il ricorrente aveva dato in custodia al Consolato italiano di Tunisi.

In una siffatta situazione, il Collegio non ritiene che possano essere disattese le eccezioni di inammissibilità del ricorso, proposte in limine dall'Avvocatura Generale dello Stato, sul fondamento che la posizione giuridica valutata dal ricorrente non rientri nella giurisdizione di questo Consiglio, ai sensi del d. 26 giugno 1924, n. 1054, e che, inoltre, nella specie non si sarebbe formato il silenzio-rifiuto, in quanto nessun obbligo aveva l'Amministrazione di provvedere sull'istanza del ricorrente. Il quale, da parte sua, sostiene invece che il suddetto deposito volontario, specificamente disciplinato dall'art. 114 del Regolamento Consolare, approvato con R.D. n. 2996 del 1866, non può considerarsi alla stessa stregua di un rapporto contrattuale, perchè il Console ha esercitato anche in questo caso una funzione di diritto pubblico, così che la pretesa del privato depositante, circa le modalità ed il momento della restituzione del bene depositato, concretava un interesse legittimo verso la pubblica amministrazione. Soggiunge poi che, se pur vi fosse un diritto soggettivo del depositante, esso risulterebbe affievolito ad interesse legittimo, per le varie subordinate richieste del D'Amore, che sollecitavano l'esercizio di un potere discrezionale. Sviluppando ulteriormente tali concetti, o per meglio dire modificandoli sostanzialmente, nella memoria depositata il 25 novembre u.s.; il ricorrente rileva infine che probabilmente egli partiva come titolare di un interesse semplice e, che, pertanto, il Ministero non aveva alcun obbligo di iniziare il procedimento per la utilizzazione della somma suddetta; ma, una volta che l'aveva iniziato e quasi concluso aveva per ciò stesso trasformato l'interesse semplice del ricorrente in un interesse legittimo, alla legittimità di un procedimento amministrativo che personalmente lo concerne.

Se anche non si volessero rilevare le pur evidenti contraddizioni contenute in codesta tesi e si volesse prescindere dal considerare che il comportamento dell'Amministrazione (che, invece di archiviare una richiesta, sulla quale non aveva alcun obbligo di provvedere, ha ritenuto opportuno acquisire preven-

tivamente sufficienti elementi di giudizio, per decidere, *informata causa*, se le pretese dell'interessato potessero eventualmente essere soddisfatte) non poteva — per tale specifica circostanza — avere il taumaturgico effetto di mutare la qualificazione di un privato interesse, non per questo il Collegio potrebbe pervenire a conclusione diverse da quelle anzi indicate.

E' ben noto, infatti, che la giurisprudenza del Consiglio di Stato è ferma nel ritenere che la prospettazione delle ragioni ad opera delle parti non può essere assunta ad elemento di discriminazione della competenza degli organi di giurisdizione, la quale va invece determinata in base alla regola tradizionale che si ispira ai criteri del *petitum* e della *causa petendi*, i quali si integrano a vicenda, individuando l'oggetto sostanziale del giudizio; pertanto, l'organo di giurisdizione competente va individuato in base all'oggetto della domanda, in relazione al potere effettivamente esercitato dall'Amministrazione ed alle norme legislative che lo disciplinano.

Alla stregua di tali criteri, non si può non rilevare come, ancorchè diretta ad ottenere la restituzione del suo deposito in Italia ed in valuta italiana, e non già in Tunisia ed in denari tunisini come era stato originariamente convenuto, la richiesta che il ricorrente aveva rivolto nell'aprile 1962 al Ministero degli Esteri concretava pur sempre una pretesa di natura patrimoniale, derivante direttamente dal contratto di deposito da lui posto in essere.

Quanto alla natura di tale contratto, si osserva che in alcuna norma legislativa o regolamentare è dato rinvenire il benchè minimo accenno al preteso carattere extracontrattuale dei depositi effettuati da privati presso i Consolati. E' evidente, d'altra parte, che il carattere pubblico delle funzioni esercitate dal Console, anche quando esse si estrinsechino, come appunto è avvenuto nel caso di specie, in una particolare forma di assistenza a favore dei connazionali, non è sufficiente a far ritenere che tali depositi debbano considerarsi sottratti alle leggi ordinarie, alle quali, d'altra parte, non si sottraggono neppure i depositi volontari effettuati presso la Cassa DD. e PP.

Definita così la natura del deposito effettuato dal ricorrente presso il suddetto consolato e l'esatta portata della richiesta da lui avanzata al Ministero degli Esteri, se ne deve necessariamente dedurre che il ricorso da lui prodotto contro il provvedimento negativo, implicito nel silenzio serbato dall'Amministrazione sulla diffida intimata il 24 settembre 1962, è da considerare inammissibile, per assoluto difetto di giurisdizione del giudice adito. — (*Omissis*).

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 6 agosto 1963, n. 2211 - Pres. Varallo - Est. Fresa - P.M. Gedda (conf.) - Borioli (avv. Romanelli) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Graziano).

Amministrazione dello Stato - Rappresentanza in giudizio - Erronea citazione di organo di amministrazione non legittimata alla causa - Rinnovazione dell'atto - Ammissibilità.
(l. 25 marzo 1958, n. 260, art. 4).

A qualunque autorità statale venga notificata la citazione, il relativo giudizio deve ritenersi efficacemente iniziato, salva la necessità di rinnovare l'atto nei confronti dell'autorità qualificata e sempre che l'eccezione venga ritualmente proposta, poiché nell'errore di identificazione della persona alla quale va notificato l'atto introduttivo del giudizio, di cui all'art. 4 l. 25 marzo 1958, n. 260, deve ritenersi compreso anche l'errore di notificazione ad un ministero invece che ad un altro. Quando tale errore venga eccepito ed accertato, la sola conseguenza che ne deriva è l'assegnazione di un termine per la rinnovazione dell'atto, a norma del terzo comma del citato art. 4 l. 25 marzo 1958, n. 260 (1).

(1) Conf. Cass. 31 ottobre 1961, n. 2520, *Foro it.*, Rep., 1961 v. *Amm. dello Stato*, col. 79, n. 54. L'assunto della Suprema Corte regolatrice che solo una « rigorosa interpretazione letterale » dell'art. 4 l. 25 marzo 1958, n. 260 porterebbe a circoscrivere la speciale sanatoria ivi prevista ai casi di erronea citazione della persona chiamata a rappresentare legalmente in giudizio l'Amministrazione legittimata alla causa non sembra esatto, poiché proprio il testo sostituito al primo comma dell'art. 11 T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611 dall'art. 1 della legge in questione continua a parlare di notificazione della citazione e dei ricorsi « alle Amministrazioni dello Stato », il che dimostra che dalla *ratio* della legge modificatrice è stato rispettato il principio fondamentale (v. art. 1 T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611), secondo il quale lo Stato « non si rivela mai

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 gennaio 1964, n. 263 -
Pres. Fibbi - Est. Arienzo - P.M. Criscuoli (diff.) - Consorzio di bonifica del padula di Fucecchio (avv. Giuliani) c. Amministrazione Finanze (avv. Stato Lancia).

Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici - Contabilità generale dello Stato - Contratti - Procedimento per l'aggiudicazione - Asta pubblica e licitazione privata - Verbale di aggiudicazione - Successiva stipulazione - Non è necessaria.

(r. d. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 3, 4 e 16; r. d. 23 maggio 1924, n. 827, artt. 63-90, 93-100, 102).

Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici - Contabilità generale dello Stato - Contratti - Stipulazione a trattativa privata.

(r. d. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 6, 17; r. d. 23 maggio 1924, n. 827, artt. 92-94, 96, 99-102).

Nei contratti stipulati dalla pubblica amministrazione nelle forme dell'asta pubblica o della licitazione privata il verbale di aggiudicazione non è un atto preparatorio, ma l'atto conclusivo del procedimento e, per espressa disposizione di legge (art. 16, comma quarto, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), equivale per

nella sua intierezza», ma sempre opera attraverso «centri di riferimento», in cui vengono istituzionalmente raggruppati i suoi diversi interessi (SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1955, 158; in giurisprudenza: Cass., 17 luglio 1947, n. 1127, *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1947, I, 164; 17 agosto 1951, n. 2531, *Foro it.*, Rep. 1951, v. *Amm. dello Stato*, ecc., c. 57, nn. 48-49; 16 ottobre 1953, n. 3392, *Giust. Civ.*, 1953, 3251, con nota di riferimenti). Da questo principio sarebbe discesa, appunto, l'esigenza di distinguere fra legittimazione al processo e legittimazione alla causa, (cfr., infatti, Cass., 17 luglio 1947, n. 1127 cit., *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1947, I, 164 e segg. con nota del SANDULLI). La Suprema Corte regolatrice ha ritenuto, invece, che la *ratio* della legge modificatrice si estenda «ad eliminare le conseguenze di ogni errore di identificazione», in relazione alla «enorme difficoltà che alcune volte si incontra nello stabilire non tanto la persona che rappresenta un determinato organo quanto la legittimazione di un organo rispetto ad un altro».

ogni effetto giuridico al contratto, non occorrendo ulteriori formalità intese ad attuare gli elementi essenziali del negozio (1).

(1) Conf. Cass., 9 ottobre 1956, n. 3421, *Giust. civ.*, Mass. Cass. 1956, 1159; Cass., 21 febbraio 1958, n. 571, *Giust. civ.* 1958, I, 407; Cass., 23 aprile 1959, n. 1223, *Foro amm.*, 1959, II, 1, 150.

(1-2) Osservazioni in tema di formazione dei contratti dello Stato.

I - Occupandosi dei contratti disciplinati dalla legge di contabilità generale dello Stato, la sentenza in rassegna definisce il verbale di aggiudicazione l'atto conclusivo del procedimento di formazione del contratto ed in tal senso parla di aggiudicazione anche per i contratti conclusi a trattativa privata, purchè, beninteso, vi sia stata una gara, sia pure non formale, essendo funzione propria dell'aggiudicazione accertare e proclamare l'offerta migliore e l'offerente prescelto. Tutto ciò pare esatto, anche se non esauriente. Giova anzitutto avvertire che, riguardo alla stipulazione del contratto, non è il caso di parlare più di procedimento, come fa la sentenza, ma si tratta, più propriamente, di un problema di forma (viceversa non di forma, ma di procedimento deve correttamente parlarsi a proposito dell'*iter* formativo del contratto (SANDULLI, *Spunti sul regime dei contratti di diritto privato della P.A.*, *Foro it.*, 1953, I, 1586).

L'aggiudicazione viene definita l'atto terminale del procedimento di scelta del contraente, che abbia avuto esito positivo (ROEHRSEN, *I contratti della pubblica amministrazione*, Bologna, 1961, 285). Ad essa (SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1955, 298) si attribuisce natura di atto di ammissione, esattamente negata, invece, (ROEHRSEN, *op. cit.*, 239) all'invito alla gara formale (come sostenuto da taluno, cfr. PERINI, *La responsabilità civile dell'Amministrazione durante le operazioni di gara pubblica*, *Foro pad.*, 1955, III, 56).

A norma dell'art. 16, quarto comma, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, « i processi verbali di aggiudicazione definitiva in seguito ad incanti pubblici o a private licitazioni equivalgono per ogni legale effetto al contratto ». Ciò induce l'interprete ad approfondire ulteriormente la funzione dell'aggiudicazione in una pubblica gara. Secondo una esplicita giurisprudenza della Corte di Cassazione sarebbe « l'asta... il momento dell'incontro dei consensi tra l'Amministrazione che ha preparato il contratto coi patti e con le condizioni che sono espressi nell'avviso d'asta e il privato che questi patti e condizioni accetta col fatto stesso di partecipare all'asta » (Cass., Sez. Un., 29 luglio 1941, n. 2402, *Foro it.*, 1942, I, 358; Cass. 8 luglio 1946, n. 802, *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1946, 2°, 191; Cass., 5 luglio 1951, n. 1761, *Id.*, 1952, I, 475).

Nel solco di tale insegnamento si ritrova in dottrina l'affermazione che « i pubblici incanti determinano una gara di accettazioni della proposta di contratto fatta dall'Amministrazione; ogni accettazione più favorevole elimina la precedente. Al momento della chiusura della gara, il contratto, ove siano dichiarate compiute le altre formalità prescritte, è concluso e la specificazione dell'altro contraente è automatica, in quanto è data da colui che ha fatto l'offerta più favorevole » (SEPE, *Contratti della pubblica amministrazione*, *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano 1961, 1008). Ma una gara di accettazioni, di cui la più favorevole

Quando il verbale di aggiudicazione non tenga luogo del contratto, avvenuta la definitiva aggiudicazione, si procede nel

elimini le precedenti, non è neppure concepibile, se si tenga per fermo che, data una certa proposta, non vi possono essere accettazioni della medesima che siano diverse tra loro (un'accettazione non conforme alla proposta equivale a nuova proposta: cfr. art. 1326, ult. comma, c.c.).

Epperò, poiché non v'è proposta, che non sia completa di tutti gli elementi del futuro contratto, sembra il caso di precisare che l'offerta del concorrente, facendo proprio il progetto di contratto e completandolo nella parte relativa al suo importo, integra precisamente la proposta di contratto (cfr. App. Firenze, 23 luglio 1954, *Foro Pad.*, 1955, I, 928).

Quando vi sia pubblica gara, l'aggiudicazione, adunque, per espresso disposto di legge, coinvolge anche la stipulazione del contratto, come fenomeno rilevante per il diritto privato. Deve qui subito avvertirsi, però, a riprova della peculiarità della materia, che tale stipulazione non esaurisce il « procedimento » contrattuale della P.A., poiché la legge eleva il riesame discrezionale (ossia puntualizzato al pubblico interesse da perseguire) del contratto dello Stato, da parte dello stesso Ministro preposto al dicastero interessato, ad elemento costitutivo della fattispecie degli effetti del contratto, vincolanti per la P.A. (art. 19 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; art. 337, comma primo, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F; sul punto v. *Relazione Avvocatura dello Stato*, 1942-1950, vol. II; Roma 1953, 452 e segg.; *Id.*, 1951-1955, vol. I, Roma 1957, 914 e segg.; *Id.*, 1956-1960, vol. III, Roma 1961, 101 e segg.). Nel caso di cui innanzi, si parla impropriamente, a rigore, di ulteriore stipulazione del contratto, per alludere ad un fenomeno di riproduzione del negozio (cfr. RUBINO, *Sulla natura del verbale di aggiudicazione ecc.*, *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1946, 2°, 195; ROEHRSEN, op. cit., 295-297).

Si è contestato in dottrina che l'aggiudicazione abbia la cennata, duplice funzione, affermandosi che essa è solo un atto amministrativo, avente natura di dichiarazione di rappresentazione, poiché la volontà contrattuale dell'Amministrazione sarebbe già stata enunciata nel bando di gara: l'Amministrazione « con il bando fa la proposta di contratto e nel contempo dichiara di accettare come contraente colui che dal meccanismo della gara sarà indicato come autore dell'offerta più vantaggiosa. Con l'aggiudicazione un organo speciale dell'Amministrazione stessa indica qual'è l'offerta più vantaggiosa e pertanto con l'emissione della dichiarazione relativa la proposta dell'Amministrazione si perfeziona nel suo iter di atto a formazione successiva » (GIANNINI, *L'attività amministrativa, Corso di lezioni*, Città di Castello, 1962, 69). Quest'ultima proposizione rinnega l'assunto iniziale, poiché ammette che la dichiarazione di aggiudicazione abbia anche natura negoziale, allorché completa la proposta, ossia, dato che non è possibile parlare di proposta incompleta, la forma. Per questa dottrina l'aggiudicatario, a sua volta, « con la domanda di ammissione alla gara... ha dichiarato implicitamente che accetta la proposta dell'Amministrazione se l'organo di gara acclarerà che la sua offerta è la più vantaggiosa. Si può ritenere che si abbia qui una dichiarazione di accettazione sotto condizione sospensiva, all'avveramento della quale la dichiarazione stessa acquista efficacia » (GIANNINI, op. cit., 69-70); ma questa configurazione oblitera che non è possibile parlare di accettazione di una proposta non ancora formata e di accettazione condizio-

più breve termine alla stipulazione del contratto (art. 88 r.d. 23 maggio 1924, n. 827). Ciò avviene nei contratti a trattativa

nata e per giunta, in definitiva, ad una offerta dello stesso accettante. Mentre dal testo riferito non emerge chiaramente chi sia l'autore della proposta e quello dell'accettazione, questa stessa dottrina conclude, comunque, che « il contratto si perfeziona tra le parti con la dichiarazione di aggiudicazione » (GIANNINI, *op. cit.*, 70).

Nella trattativa privata, anche se una gara non formale vi sia stata e, quindi, sia il caso di parlare ancora di aggiudicazione, come fa la sentenza in rassegna, la funzione di quest'atto resta solo quella, amministrativa, di concludere il procedimento di scelta liberamente adottato dall'Amministrazione (in ciò autolimitando, per il miglior perseguimento del pubblico interesse alla scelta del contraente, il suo potere discrezionale, non assoggettato dalla legge ai vincoli previsti per gli altri procedimenti di scelta), accertando chi è il vincitore della gara; la dichiarazione negoziale della P.A. resta distaccata dall'atto amministrativo conclusivo del cennato procedimento, mentre nell'altra ipotesi è ad esso contestuale, anche se idealmente distinta. Con tale dichiarazione la P.A. compie un atto che acquista rilevanza negoziale di diritto privato, pur senza ancora vincolarla agli effetti del contratto. A questo proposito giova fare qualche avvertenza. Quando si dice che la P.A., stipulando un contratto con un privato, si pone su un piede di parità col medesimo, rinunciando alla sua posizione di supremazia (cfr. FAVARA, *Sulla disciplina dei contratti di diritto privato stipulati dalla P.A.*, Studi Eula, Milano 1957, 443), si allude, e non può che alludersi, rettamente, al fenomeno per cui « il privato contraente rimane assoggettato alla preminenza dell'Amministrazione proprio e solo in virtù della sua stessa volontà » (ROEHRSEN, *op. cit.*, 26). Questa preminenza, tuttavia, anche a contratto concluso, è innegabile ed è inequivocabilmente sancita dalla legge, allorché, come si è accennato, statuisce che i contratti dello Stato « non sono obbligatori per l'amministrazione finché non sono approvati dal ministro o dall'ufficiale all'uopo delegato e non sono eseguibili che dopo l'approvazione » (art. 19, comma 1°, r.d. n. 2440 del 1923; v. anche art. 337 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F); che « per gravi motivi di interesse pubblico o dello Stato, il Ministro o l'autorità delegata per l'approvazione può negare l'approvazione ai contratti, anche se riconosciuti regolari » (art. 113, comma 1°, r.d. 23 maggio 1924, n. 827); che in caso di mancata approvazione entro il termine eventualmente stabilito nel capitolato d'oneri o nello schema del contratto (è quello che segue lo svolgimento della gara ed è già firmato dal contraente privato: art. 5, comma 4°, r.d. n. 2440 del 1923, epperò non va confuso col progetto di contratto: art. 5, comma 1°, r.d. citato), non compete al privato contraente altro diritto che « di essere liberato da ogni suo impegno » senza poter pretendere « compenso di sorta » (art. 114 r.d. n. 827 del 1924; per gli appalti delle opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici v. art. 4 Cap. Gen. appr. con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, ove si prevede il diritto al rimborso delle sole spese contrattuali in caso di recesso dell'appaltatore per mancata approvazione del contratto entro sessanta giorni dalla data di stipulazione dello stesso). Tutto ciò può spiegarsi agevolmente. Il problema dell'attività contrattuale statale non è, infatti, e non può essere, problema di declassificazione di scopi ed interessi, che rimangono sempre pubblici, ma soltanto di mezzi o strumenti operativi.

privata, i quali possono essere stipulati, a norma dell'art. 17 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, oltre che col procedimento pub-

Quando si contrappone, pertanto, autonomia a discrezionalità e si afferma, tuttavia, che, una volta deliberato il contratto e il relativo progetto e adottato il criterio di individuazione del contraente, l'Amministrazione « autorità » si trasforma in Amministrazione « parte » di rapporti interprivati, che trattando col *subditus* non possiederebbe più discrezionalità, ma soltanto autonomia (GIANNINI M.S., *La responsabilità precontrattuale dell'Amministrazione pubblica, Studi in onore di A.C. Jemolo*, vol. III, Milano 1963, 270), si dice cosa che non può condividersi. A rigore, l'atto di autonomia è solo quello del privato, mentre la P.A. non solo quando delibera di contrattare e, secondo le prescrizioni dell'ordinamento, adotta e segue un determinato procedimento di scelta del contraente, ma anche quando procede all'aggiudicazione o alla stipulazione, nei casi in cui essa sia necessaria, esercita sempre un potere discrezionale, ossia una scelta ordinata all'interesse pubblico da perseguire, e non già un potere libero da vincoli positivi. Quando l'Amministrazione non abbia già fissato nella scheda segreta prevista dall'art. 75 r.d. 23 maggio 1924, n. 827 il suo giudizio sulla convenienza delle offerte, si ritiene evidente il potere dell'Ente « di accertare se con l'aggiudicazione il suo interesse sia equamente tutelato e di rifiutarla quando riscontri che l'accettazione dell'offerta migliore lo condurrebbe a sottostare ad una perdita economica » (ROEHRSEN, *op. cit.*, 287). Poiché le gare bandite dall'Amministrazione hanno lo scopo di mettere lo Stato in grado di scegliere le ditte capaci di offrire le condizioni realmente più convenienti al perseguimento dell'interesse pubblico, non è ammissibile che sussista l'obbligo di effettuare l'aggiudicazione anche quando le offerte siano giudicate non accettabili. Così il Consiglio di Stato ha ritenuto che la P.A. ha facoltà di non effettuare l'aggiudicazione, quando il numero delle offerte valide presentate sia tanto limitato, da non offrire garanzia che l'opera o la fornitura saranno eseguite alle migliori condizioni possibili (Sez. VI, 31 dicembre 1955, n. 932, *Foro amm.*, 1956 I, 3, 154 e seg.), ovvero quando un concorrente abbia presentato offerte tanto basse, da far temere la preconcetta volontà della ditta di sfuggire agli obblighi contrattuali (Sez. VI, 31 dicembre 1955, n. 931, *Ibidem*, 154). E la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (sentenza 25 giugno 1953, n. 1950, *Foro it.*, Repertorio 1953, v. *Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici*, c. 73, n. 83) ha ribadito che il concorrente ad una licitazione privata, che abbia fatto l'offerta più vantaggiosa, ma non abbia conseguito l'aggiudicazione, non ha azione davanti al giudice ordinario per chiedere il risarcimento dei danni, non essendo ancora titolare di un diritto subiettivo perfetto (cfr., infatti, Sez. Un., 31 ottobre 1958, n. 3586, *Giur. it.*, Mass. 1958, 826; 16 ottobre 1962, n. 2998, *Id.*, 1962, 1006). A prescindere da un procedimento formale di scelta del contraente, è innegabile il potere dell'Amministrazione di non stipulare il contratto, se ciò sia contro il pubblico interesse (ROEHRSEN, *I contratti della P.A.* cit. 299; su tutta la questione si vedano anche le osservazioni del CAPACCIOLI, in *Foro Amm.*, 1956, II, 1, 380).

Se di atto di autonomia della P.A. si vuol parlare, isolando per un istante l'esteriore dichiarazione, concorrente a formare il consenso contrattuale (artt. 1321, 1325 e 1326 c.c.) (e si ricordi che la privata auto-

blico amministrativo prescritto per le aste e per le licitazioni private, anche nelle particolari e più semplici forme di cui al-

nomia è « fenomeno logicamente correlativo a quello di sfere individuali dei singoli », BETTI, *Teoria gen. del negozio giuridico*, Torino 1943, 36; è « attività e potestà creativa, modificativa o estintiva di rapporti giuridici fra privato e privato », BETTI, *op. cit.*, 39), è il caso di precisare, allora, che la c.d. autonomia privata della P.A. coinvolge, sempre, non già come motivazione unilaterale epperò irrilevante, ma come presupposto e condizione legale, la discrezionalità amministrativa, ossia « una scelta puntualizzata, ordinata ad un interesse predeterminato dalla norma » (GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, Milano 1950, 292). I momenti di tale discrezionalità, a partire dalla deliberazione di contrattare, fino a giungere all'ammissione del singolo privato prescelto, (cfr. ROEHRSEN, *I contratti della P.A.*, cit., 34) costituiscono presupposti di validità della dichiarazione negoziale, rilevante per il diritto privato, ed un atto amministrativo squisitamente discrezionale, l'approvazione ministeriale (cfr. *Relaz. Avvocatura Stato*, 1942-1950, vol. II, Roma 1953, 454 e segg.; *Id.*, 1951-1955, vol. I, Roma 1957, 916 e segg.; *Id.*, 1956-1960, vol. III, Roma 1961, 103) ne condiziona l'obbligatorietà per la P.A. Anche a proposito della trattativa privata una « autonomia » della P.A., che incontrerebbe soltanto il limite « rappresentato... dalla convenienza dell'ente, per cui non può stipulare contro il proprio interesse » (Cass., Sez. Un., 28 settembre 1955, n. 2658, *Foro it.*, 1956, I, 1142-1143), non è null'altro che scelta ordinata ad un interesse pubblico. In proposito, il Consiglio di Stato non ha mancato di chiarire che la trattativa privata si differenzia dalla licitazione privata e dall'asta pubblica solo perché, mentre queste ultime si articolano in un procedimento formale, legislativamente previsto, nella prima vige la massima libertà di forme (Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 1963, n. 870, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 1368); ma questo c.d. principio della libertà delle forme non significa che le dichiarazioni di volontà emesse dall'amministrazione in tale fase non possano avere e non abbiano natura di atti amministrativi, ma soltanto che la P.A., nello svolgimento della trattativa, « gode di un'ampia potestà discrezionale di determinazione » (Cons. Stato, Sez. V, dec. cit., loc. cit.; v. anche Ad. Plen., 28 gennaio 1961, n. 3, *Il Consiglio di Stato*, 1961, I, 8), con la conseguenza che « la circostanza che l'offerta di una ditta... sia stata esaminata e confrontata con quella di altre fa sorgere un interesse legittimo dell'offerente ad impugnare il provvedimento mediante il quale si è conclusa la trattativa privata con la scelta di un'altra ditta » (Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 6 luglio 1963, n. 197, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 1145-1146).

Bene è stato osservato, in proposito, sulla scorta di un ammonimento sempre attuale del MANTELLINI (*Lo Stato e il codice civile*, vol. I, Firenze 1880, 47; vol. II, Firenze 1882, 353 e seg.), che lo Stato non può mai esser riguardato come privato cittadino (FRANCHINI, *Pubblico e privato nei contratti della P.A.*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 37); che l'attività svolta dagli enti pubblici nella sfera del diritto privato è posta sotto il segno del diritto pubblico » (MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, Padova 1960, 33 e seg.); che « unica è la personalità dello Stato e unico è l'interesse pubblico che sovrasta le attività di diritto pubblico e di diritto privato » (ROEHRSEN, *I contratti della P.A.*, cit., 32; v. anche PICOZZI, *La contabilità di Stato*, Torino, 1960, 162;

l'art. 17 citato e sono redatti dai funzionari designati a rappresentare l'amministrazione e a fungere come ufficiali roganti

App. Firenze, 23 luglio 1954, *Foro pad.*, 1955, I, 927), onde non appare dubbio che « è alle norme di diritto pubblico che bisogna far capo per accertare la capacità giuridica dell'ente e la sua capacità d'agire (la quale ultima serve a stabilire quale sia il funzionario competente alla stipulazione), il procedimento per la formazione e la dichiarazione di volontà dell'ente, gli speciali controlli preventivi dalla legge previsti » (Cass., 6 giugno 1962, n. 1364, *Giust. Civ.*, 1963, I, 427; v. anche, sul punto, ROEHRSEN, *op. cit.*, 19, 21 e 33 e seg.; FRANCHINI, *op. cit.*, 46 e segg.; FAVARA, *op. cit.*, 443 e seg) ed è concepibile, anche dopo l'approvazione del contratto, una sua invalidità derivata (VITTA, *Diritto amministrativo*, vol. II, Torino 1950, 328; GIANNINI, *L'attività amministrativa*, cit., 27 e 50). Ed è consolidato insegnamento della Suprema Corte regolatrice che « la violazione di norme dettate esclusivamente nell'interesse della P.A. o nell'interesse generale non dà luogo ad azione di risarcimento dei danni a favore del privato » (Cass., 10 ottobre 1962, n. 2911, *Giur. it.*, Mass. 1962, 982).

II. — Ripudiata la concezione, contraddetta dal diritto positivo, secondo cui la discrezionalità amministrativa si esaurirebbe « in sede di deliberazione di contrattare » (GIANNINI M. S., *L'attività amministrativa* cit., 61), appare altresì inaccettabile l'affermazione che « una volta intrapreso un procedimento contrattuale, il comportamento dell'Amministrazione è regolato interamente dal principio della buona fede, in quanto comportamento di diritto privato comune » (GIANNINI M.S., *Resp. precontr. dell'Amministrazione pubblica*, cit., 293). Deve, viceversa, replicarsi che, fino a che il concreto contratto non sia stato, attraverso l'iter di cui si è fatto cenno, ritenuto strumento idoneo al perseguimento del pubblico interesse ed approvato, il comportamento della P.A. statale non potrà mai qualificarsi di diritto privato comune. E' vano far leva sul concetto di controllo, per sminuire l'importanza peculiare ed inconfondibile del particolare istituto dell'approvazione, quale delineato nella legge di contabilità di Stato, ed è vano metter l'accento sulla diversità dell'organo « contraente » e dell'organo « competente all'approvazione », per affermare che « i due organi non esprimono la medesima volontà, né curano i medesimi interessi », qualificando erronea l'affermazione che il contratto soggetto ad approvazione obblighi il privato, ma non l'amministrazione (GIANNINI, *L'attività amministrativa* cit., 79). La verità è che la legge attribuisce alla stessa amministrazione statale contraente il potere di disapprovare il contratto e nega alla controparte ogni diritto, finché tale approvazione non sia intervenuta. Qualificare erronea la legge non sembra producente sul piano della obiettiva ricerca della realtà giuridica, così come non appare producente fare *tout court* della discrezionalità amministrativa in questo campo uno pseudo-problema (GIANNINI M.S., *Respons. precontr. dell'amm. pubbl.* cit., 268).

Per l'esatta comprensione dell'estraneità all'istituto dei contratti disciplinati dalla legge sulla contabilità generale dello Stato, designati fra i contratti « ad evidenza pubblica » (GIANNINI M.S., *L'attività amministrativa* cit., 47), del problema della responsabilità precontrattuale (cfr. Cass., 20 aprile 1962, n. 792, *Giur. it.*, Mass. 1962, 285; v. anche le osservazioni del LENER in nota a Cass., 8 maggio 1963, n. 1142, *Foro it.*, 1963,

(art. 101 r.d. 23 maggio 1924, n. 827), salvo l'intervento del notaio nella ipotesi che le parti contraenti ne facciano richiesta (art. 102 decreto citato) (2).

I, 1699) può soccorrere, invece, proprio il rilievo della dottrina qui criticata, che il privato «sa, intraprendendo a trattare con l'amministrazione pubblica, di trovarsi in una situazione svantaggiosa, perchè la sequenza di formazione contrattuale, nelle sue varie fasi, è assoggettata al rischio dell'esercizio, da parte di una di talune autorità, di poteri mediante i quali si pone in essere un atto o un fatto ostativo dell'ulteriore corso della sequenza, in quanto o impeditivo degli effetti o della rilevanza degli atti emanati o compiuti o estintivo degli effetti stessi; l'insicurezza del contrattare con l'amministrazione è quindi oggettiva» (GIANNINI M.S., *Resp. precontr. dell'amm. pubbl.* cit., 283). Il problema del retto uso di questi poteri non si risolve, affermandolo, con evidente contraddizione, che, intraprendendo un concreto procedimento contrattuale, l'Amministrazione statale assoggetta il suo comportamento al diritto privato comune e, quindi, al principio della buona fede. E' vero, viceversa, che tutto il procedimento di formazione, esternazione ed approvazione della volontà dell'Amministrazione è regolato dal diritto pubblico, onde non vengono in discussione norme che tutelino direttamente l'interesse della controparte, come sono quelle (artt. 1337 e 1338 c.c.), che estendono alla fase delle trattative e della formazione del contratto gli obblighi reciproci di correttezza di cui parla l'art. 1175 c.c. Difficilmente sembra contestabile (cfr. MESSINEO, v. *Contratto (dir. privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano 1961, 892) l'esattezza del rilievo che «quando una norma giuridica assoggetta lo svolgimento di una relazione sociale all'imperativo della buona fede, ciò è un indice sicuro che questa relazione sociale si è trasformata sul piano giuridico in un rapporto obbligatorio, il cui contenuto si tratta appunto di specificare a stregua di una valutazione di buona fede», onde «il contrario della buona fede in senso oggettivo si risolve nel concetto (oggettivo) di inadempimento» (MENGONI, *Sulla natura della responsabilità precontrattuale*, *Riv dir comm.*, 1956, II, 364).

Parlare di uno specifico vincolo obbligatorio, governato da principi privatistici, che sorgerebbe per l'Amministrazione statale nei confronti di soggetti privati per il solo fatto dell'inizio di un procedimento contrattuale, appare perciò inaccettabile, se è vero che neppure dal contratto formato la legge speciale consente che sorgano obbligazioni per lo Stato, fino a che non sia intervenuto l'atto discrezionale dell'approvazione, e che le norme disciplinanti la formazione dei contratti statali sono poste a diretta tutela dell'interesse pubblico e non già del privato contraente, a favore del quale possono sorgere soltanto posizioni di interesse legittimo (ROEHRSEN, *I contratti della P.A.* cit., 34).

Il problema, pertanto, non è più di buona fede oggettiva, ma di

(2) Sulla trattativa privata v. Cass., Sez. Un., 28 settembre 1955, n. 2658, *Foro it.*, 1956, I, 1138 e segg.; Cons. Stato, Ad. Plen., 28 gennaio 1961, n. 3, *Il Consiglio di Stato*, 1961, I, 8; Id., Sez. V, 18 ottobre 1963, n. 870, *ivi*, 1963, I, 1369.

L'insegnamento di massima della sentenza in rassegna offre lo spunto alle seguenti:

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 3 febbraio 1964, n. 272 - Pres. Caizzi - Est. Sbrocca - P.M. Gentile (conf.). - Ministero Difesa-Esercito (avv. stato Santoro-Passarelli) c. Società Filatura cascami di seta (avv. Faraone).

Prescrizione - Atti interruttivi - Idoneità - Quando sussiste.
(c.c., art. 2943).

Danni di guerra - Carattere sussidiario della relativa normazione - Fatto illecito - Risarcibilità del danno secondo le norme del codice civile - Divieto del cumulo.

(l. 26 ottobre 1940, n. 1543, artt. 1 e segg.; d.lg. C.P.S. 6 settembre 1946, n. 226, art. 1; ora l. 27 dicembre 1953, n. 968, artt. 1 e segg.; c.c., art. 2043).

correttezza amministrativa e, se si vuole, anche, di buona fede in senso soggettivo della persona preposta all'ufficio contrattante. Ora, a proposito dell'illegittimo uso di poteri discrezionali, deve ripetersi in questa sede che la situazione soggettiva di interesse legittimo *de jure condito* è tutelata soltanto con l'annullamento dell'atto in vista del quale essa sorge (CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Torino s.d., ma 1953, 27 e 139; v. anche GUICCIARDI, *Risarcibilità di interessi legittimi*, *Giur. it.*, 1963, I, 1, 1103 e segg.; più in generale v. FOLIGNO, *La pretesa responsabilità della Pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi*, *Foro it.*, 1963, IV, 81 e segg), mentre deve ribadirsi che non esiste per l'Amministrazione l'obbligo giuridico di portare a termine il procedimento di gara, così come non le si può negare il potere di non addivenire alla stipulazione per motivi di pubblico interesse (ROEHRSEN, *I contratti della P.A.* cit., 287 e 299). Neppure è lecito parlare di un legittimo affidamento del privato nella validità del contratto con lo Stato: « il vizio di legittimità è non solo conoscibile, ma deve essere conosciuto da tutte le parti contraenti. Chi contrae con l'Amministrazione non può ignorare qual'è l'organo competente a deliberarne il contratto, quale quello competente a trattare e quello competente a concludere, nè può ignorare quali sequenze di atti debbansi seguire per perfezionare il contratto o quali clausole siano apponibili. Tutte queste statuizioni sono stabilite da norme giuridiche, l'ignoranza delle quali non è ammessa e non è opponibile... alla amministrazione contraente... anche se trattasi di atti che promanano non dalle parti contraenti insieme, ma dalla sola amministrazione » (GIANNINI M.S., *La resp. precontratt.* cit. 276-277). Non è possibile, d'altronde, parlare di mala fede nel contegno dell'organo contrattante, che induca in errore la controparte di media diligenza, senza coinvolgere un problema di dolo (MENGONI, *Sulla natura della responsabilità precontrattuale* cit., 363), che, coerentemente con i principi della responsabilità diretta, non può avere come conseguenza oltre alla personale responsabilità del funzionario anche quella della P.A. Di attività illecite degli agenti dell'Amministrazione, giuridicamente imputabile ad essi, come persone fisiche, nonchè all'Amministrazione medesima (art. 28 Cost.), può parlarsi ovviamente soltanto se ed in quanto si tratti, appunto, di attività di *organi* (v. nostri rilievi in questa *Rassegna*,

Perché un atto sia idoneo ad interrompere la prescrizione di un diritto fatto valere in giudizio, è necessario che esso costituisca esercizio di quel diritto e non già di un diverso potere, attribuito al soggetto ad altro titolo e con altro contenuto, sia pure in relazione alle stesse, obiettive circostanze di fatto. La domanda di concessione dell'indennizzo per danni di guerra non è idonea, pertanto, ad interrompere, sia pure nei confronti dello stesso Ministero e tanto più nei confronti di altro, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno per fatto illecito (1).

La pretesa al risarcimento dei danni di guerra nei confronti dello Stato non si concreta in un diritto soggettivo perfetto, ma nell'interesse legittimo ad una discrezionale erogazione (2).

Le norme della legislazione sui danni di guerra susseguitesi nel tempo hanno avuto ed hanno tuttora una funzione meramente sussidiaria, epperò, se del danno, che secondo la legislazione speciale è considerato di guerra perché occasionato da fatti di guerra, possa dimostrarsi la causa efficiente, imputabile all'atto di un terzo (e la conclusione è valida non solo per i danni alle cose, ma anche in materia di danno alle persone, come si desume dalla legge 10 agosto 1950, n. 648 sul riordinamento delle pensioni di guerra), il danno stesso è anche risar-

1964, 331, nota 2). Ma l'attività dolosa resta attività di persone fisiche e non diventa anche attività organica, non essendo concepibile e non potendosi formalmente imputare all'Ente pubblico altro che l'attività svolta per realizzare i suoi fini istituzionali, dai quali esula certamente quello di arrecare offese anti giuridiche a terzi (v. nostri rilievi in questa *Rassegna*, 1964, 106-107, nota 7; 318-319, nota 3). Pare appena il caso di avvertire, infine, che, se in linea di principio non è neanche sicuro che l'art. 1359 c.c. possa applicarsi alle condizioni legali, a prescindere pure dalla disputa sulla natura dell'approvazione dei contratti dello Stato (su cui v. ROEHRSEN, *I contratti della P.A. cit.*, 342 e segg.), la quale perde, peraltro, buona parte del suo interesse in relazione alla valida critica mossa in dottrina alla distinzione fra elementi costitutivi e requisiti di efficacia del negozio (RUBINO, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Milano, 1939, 59 e segg.; SCOGNAMIGLIO, *Contributo alla teoria del negozio giuridico*, Napoli 1950, 328 e seg., 373 e seg.), non può dubitarsi che, trattandosi, comunque, di un atto amministrativo, « essa non può essere superata od eliminata dall'accordo o dall'inerzia delle parti, né surrogata da equipollenti » (Cass., Sez. Un., 14 agosto 1953, n. 2736, *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1954, 3°, 86; OLMI, *I contratti della pubblica amministrazione e l'art. 1359 c.c.*, *ivi*, 88 e segg.; GIANNINI, *La resp. precontr. cit.*, 290), mentre è la legge stessa ad escludere un preteso diritto del privato alla vigenza del contratto (art. 19, comma primo, r.d. n. 2440 del 1923) e, quindi, la possibilità di un risarcimento del danno in caso di mancata approvazione (cfr. ROEHRSEN, *I contratti della P.A. cit.*, 341).

cibile in base alle norme ordinarie, fermo, beninteso, il divieto di cumolo delle due liquidazioni, l'una per fatto di guerra e l'altra per responsabilità da atto illecito e ferma, altresì, la perdita dei benefici della legislazione speciale, qualora il danneggiato tenti di eludere il divieto anzidetto (3).

(1) Cfr. Cass., 19 agosto 1955, n. 2545, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1955, 948, e *Foro it.*, 1956, I, 915, e in part. 916, nella motivazione; 16 maggio 1949, n. 1215, *Foro it.*, Rep. 1949, v. *Prescrizione in materia civile*, c. 1283, n. 14; 23 gennaio 1959, n. 187, *Giust. civ.*, 1959, I, 437; 25 marzo 1961, n. 681, *Giust. civ.*, 1961, I, 975, ove si insegna che gli atti interruttivi della prescrizione ai fini dall'azione di risarcimento di danni *ex contractu*, non valgono ad interrompere la prescrizione del diritto al risarcimento dei danni per responsabilità extracontrattuale; 22 giugno 1962, n. 1597, in *Foro it.*, Rep. 1962, v. *Prescrizione in materia civile*, c. 2152, n. 63, e, con la motivazione, in questa *Rassegna*, 1962, 150-151.

(2) Conf. Cass., Sez. Un., 22 febbraio 1954, n. 491, *Giust. civ.*, 1954, 381; Cass. 9 maggio 1955, n. 1320, *ivi*, 1956, I, 513 e segg., con nota del FAVARA; Sez. Un., 15 novembre 1957, n. 4399, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1957, 1676-1677; 11 aprile 1958, n. 1190, *Giust. civ.*, 1958, I, 1299-1300, con nota di richiami; Cass., 20 giugno 1959, n. 1954, *Foro amm.*, 1959, II, 1, 397; 9 settembre 1959, n. 2572, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1959, 875-876; Sez. Un., 29 maggio 1962, n. 1293, *ivi*, 1962- 648-649; 13 maggio 1963, n. 1179, *ivi*, 1963, 560. In dottrina CINNANTE, *Risarcimento per danni di guerra e competenza giurisdizionale*, *Foro it.*, 1957, IV, 42 e segg.; SCARCELLA, *Profili giurisdizionali ecc.*, *Giur. it.*, 1957, I, 2, 134 e segg.; FAVARA, *Contributo di ricostruzione, danni di guerra e legittimazione alla concessione cit.*, *Giust. civ.*, 1956, I, 513 e segg.; RICCIO e PAOLUCCI, *Il danno bellico* (commento alla legge 27 dicembre 1953, n. 968), Padova, 1954, 7 e segg.

(3) Conf. Cass., Sez. Un., 22 febbraio 1954, n. 491, *Giust. civ.*, 1954, 381 e segg.; Cass., 8 novembre 1957, n. 4310, *Foro it.*, 1957, I, 1929.

CORTE DI CASSAZIONE Sez. I, 14 febbraio 1964 n. 334 - Pres. Fibbi - Rel. Di Majo - P.M. Tavolaro (diff.) De Luca (avv. Boccadamo) c. Amm. Prov. di Catania (avv. Floreno e Mineo).

Opere pubbliche - Strada - Mutamenti di quota - Conseguente accesso, maggiormente difficoltoso, ai fabbricati - Danno permanente - Obbligo dell'indennizzo ai sensi dell'art. 46 legge espropriativa - Sussiste.

Opere pubbliche - Strada - Mutamento di quota - Danno permanente ai fabbricati frontisti - Indennizzo - Criterio di determinazione.
(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 46).

Procedimento civile - Consulente tecnico - Perizia - Valutazione nel giudizio di appello - Limiti.
(c.p.c., artt. 453 e 465).

La pubblica amministrazione, la quale, modificando le condizioni di una pubblica strada, sia pure per ragioni di interesse generale, elevi o abbassi il suolo stradale in modo da rendere l'accesso ai fabbricati, in relazione alla loro destinazione, sensibilmente più difficoltoso e meno agevole, è tenuta ad indennizzare il privato che dalle dette modificazioni venga lesa: ciò in base al principio generale contenuto nello art. 46 della legge sulla espropriazione per pubblica utilità, dovendo ricondursi in tale norma, con criteri di analogia, tutte le ipotesi di danno permanente alle private proprietà immobiliari, legato all'opera pubblica da un nesso di causalità obiettiva (1).

L'indennizzo deve essere commisurato al danno effettivamente ed oggettivamente prodotto all'immobile, escluso ogni altro pregiudizio economico, come quello relativo ad una industria che nell'immobile stesso veniva esercitata e che risulti interrotta o sospesa in seguito alla esecuzione dell'opera pubblica (2).

L'art. 453 cod. proc. civ. (il quale prevede l'obbligo per il giudice di nominare un nuovo consulente tecnico in appello, se la pronuncia di primo grado sia fondata su accertamenti compiuti dal consulente) è compreso tra le norme sulle controversie in materia di lavoro, per le quali viene predisposto una particolare disciplina che si esaurisce nell'ambito della subiecta materia e di quella relativa alle controversie di previdenza ed assistenza per il richiamo ad essa fatto dal successivo art. 465 cod. proc. civ., ma non può trovare applicazione nel più vasto campo delle indagini tecniche, concernenti controversie di diversa natura. Per queste ultime vale, invece, il principio che il giudice, pur avvalendosi della attività ausiliaria del consulente tecnico, può apprezzare discrezionalmente il risultato delle relative indagini, anche in grado di appello ed a seguito di specifico gravame, senza essere per nulla vincolato all'obbligo di nuovi e ulteriori accertamenti (3).

(1) Natura giuridica dell'interesse del frontista di strada pubblica.

Con la sentenza, che si annota, la Corte Suprema ha confermato la interpretazione dell'art. 46 della legge sulle espropriazioni già adottata con precedenti decisioni.

Era stato infatti ammesso l'indennizzo ex art. 46 allorchè dalla modificazione del tracciato di strade pubbliche derivava l'interclusione di un immobile (Cass. Sez. Un. 10 giugno 1936, *Diritto Beni Pubblici*, 1937, 148); parimenti era stato riconosciuto il diritto allo indennizzo quando dal mutamento di livello di una strada erano derivate l'occlusione di un edificio o la menomazione della statica e dell'estetica (App. Roma. 12 luglio 1947, *Giur. Compl. C.C.*, Vol. XXIV, 325); l'indennizzo era stato

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo, articolato in due censure, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 46 della L. 25 giugno 1865 e dell'art. 453 cod. civ. e lamenta la contraddittorietà della motivazione della sentenza di merito.

Deduce che la Corte d'Appello non avrebbe potuto discostarsi dalle conclusioni del consulente tecnico, senza disporre una nuova consulenza di ufficio, e che, una volta riconosciuto che una « certa svalutazione » dell'immobile si era verificata, non poteva disattendere le conclusioni del consulente tecnico in base a considerazioni soggettive ed a valutazione arbitrarie e giungere a

riconosciuto nel caso di interruzioni a vie di comunicazioni per effetto della costruzione di una strada ferrata con danni a terreni per sistemazioni fluviali (rispettivamente Cass. Sez. Un. 18 marzo 1937, *Diritto Beni Pubblici*, 1937 540 e Cass. Sez. Unite 23 luglio 1939, *ivi*, 1938, 163).

Il principio dell'obbligo dell'Amministrazione all'indennizzo è sostanzialmente riportato dalla giurisprudenza alla norma del « *suum cuique tribuere* » (Cass. 4 agosto 1945, *Sett. Cass.* 1946, 11 — per una critica in questa *Rassegna*, 1948, 1, 5).

La dottrina si era proposta il quesito già dalla fine del secolo scorso (tra i primi SCHULTZENSTEIN, op. Citata dal GUICCIARDI, *Il Demanio*, Padova, 1934, 312 nota n. 3).

Ci si era infatti domandati se il proprietario frontista si fosse trovato nella medesima situazione giuridica di un altro utente della strada pubblica o se invece la sua situazione giuridica dovesse essere ritenuta diversa.

L'esame di tale questione secondo una parte della dottrina (ALESSI R., *La responsabilità della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1951, 446 nota 10) non avrebbe pregiudicato quella relativa all'indennizzo ai proprietari degli immobili latitanti i cui diritti sono lesi dalle modifiche ai beni demaniali. Secondo tale dottrina l'indennizzo non doveva considerarsi in relazione alla lesione del diritto di uso del bene demaniale sebbene per la lesione del proprio diritto di proprietà sul fondo frontista.

Sulla questione è anche interessante seguire le note dottrinali nella bibliografia citata dal Guicciardi: Cfr. GABBA, *Il risarcimento dei danni arrecati ad edifici privati per effetto di innovazioni introdotte nell'area pubblica*, *Giur. it.* 1901, I, 1, 765 e segg.; ROMANO, *Principi di dir. ammin.*, 491 e *Corso di dir. Amministrativo*, 202 e seg.; MAIORANA, *la Teoria del Dir. pubblici reali*, 134 e segg.; RANELLETTI, *Concetto, Natura e limiti del demanio* Vol. V, 250 e segg. GIAQUINTO, *La responsabilità degli enti pubblici*, 407 e segg.; CAMMEO, *Corso di Dir. Amministrativo*, Vol. II, 1001; SALEMI, *Natura giuridica dell'uso comune*, 86 e seg.; FERRARA, *Trattato di Dir. Civ.*, Vol. 1, 766 e nota 1).

Escluso che la posizione giuridica del frontista della strada pubblica « ancorchè il suo interesse all'uso della strada sia indubbiamente più spiccato e meglio qualificato che non l'interesse di qualsiasi altro cittadino » sia diverso dalla posizione di un *quivis de populo*, escluso quindi l'interesse giuridico del frontista in quanto utente sia quello di portatore di un determinato diritto e quindi di una determinata protezione e titolo giurisdizionale, si deve conseguentemente escludere che il motivo dell'indennizzo possa essere rapportato alla lesione di un tale interesse.

riconoscere, in concreto, una svalutazione corrispondente al costo del raccordo tra il piano stradale e quello di calpestio dell'immobile.

Le censure sono infondate.

Afferma il ricorrente che la Corte di Appello avrebbe dovuto nominare un proprio consulente ai sensi dell'art. 453 c.p.c. Il rilievo è erroneo, perchè tale precetto concerne le controversie di lavoro. In effetti questa Corte Suprema ha già avuto occasione di precisare al riguardo — e qui si conferma — che l'art. 453 cod. proc. civ. (il quale prevede l'obbligo per il giudice di nominare

Ed infatti si è detto che la *deminutio* proveniva al frontista per effetto della lesione del suo diritto di proprietà menomato dal mutamento verificatosi nel bene pubblico della strada.

Sarebbe interessante svolgere ulteriormente questo punto. Infatti è indubbio che il bene privato è immutato nella sua consistenza e che il mutamento si riferisce esclusivamente al bene pubblico.

Si deve arguire che il diritto dominicale sulla strada pubblica deve ritenersi limitato da interessi giuridicamente protetti dei privati frontisti i quali finiscono col porre dei veri e propri limiti al bene pubblico attiguo ai beni di loro proprietà: il che non è previsto in nessuna norma dell'ordinamento giuridico positivo.

La giurisprudenza che ammette l'indennizzo dà per implicito il postulato della particolare tutela dell'interesse privato, pur negando che il proprietario frontista si trovi in una posizione diversa da quella di altro utente (GUICCIARDI, *Op. cit.*, 314). Secondo l'autore testè citato (*op. citata* 317, 318) il frontista si può ritenere titolare talvolta di semplice interesse di fatto, tal'altra di un interesse legittimo. I casi esemplificati sono appunto dell'autorità comunale che abbia disposto la variazione del livello stradale e la trasformazione di una strada in una gradinata per modo che il frontista non possa più giungere con la sua automobile fino all'accesso della sua casa. In simile ipotesi se le variazioni accennate corrispondono alle esigenze ed agli interessi del pubblico, l'interesse da parte del frontista viene «sacrificato senza rimedio». Viceversa se l'interesse pubblico è mal perseguito, «l'interesse individuale del frontista riveste la figura dell'interesse occasionalmente protetto e legittima il suo portatore ad impugnare l'atto amministrativo davanti alle giurisdizioni amministrative per ottenerne lo annullamento».

Poichè la risarcibilità dell'interesse legittimo è da escludere, ne deriva che al proprietario frontista non spetti nè il risarcimento del danno nè l'indennizzo ex art. 46.

Una indagine più approfondita, peraltro, non potrebbe non tener conto del particolare rapporto esistente tra le proprietà pubbliche e le proprietà private.

Richiamandosi l'art. 46 della legge sulle espropriazioni appare rilevante che il legislatore ha previsto l'indennizzo solo per quegli interessi che sono garantiti dall'ordinamento giuridico come diritti soggettivi.

Si tratta quindi di verificare se il proprietario frontista sia titolare di un interesse, assunto a diritto soggettivo, a mantenere la strada, lungo la quale sorge l'immobile di sua proprietà, nello *statu quo ante*.

Infatti posto che l'immobile sia di sua proprietà è rimasto immutato,

un nuovo consulente tecnico in appello, se la pronuncia di primo grado sia fondata su accertamenti compiuti da consulente) è compreso tra le norme sulle controversie in materia di lavoro, per le quali viene predisposta una particolare disciplina che si esaurisce nell'ambito della *subiecta materia* e di quella relativa alle controversie di previdenza ed assistenza, per il richiamo ad essa fatto dal successivo art. 465 cod. proc. civ. ma non può trovare

e il mutamento si riferisce esclusivamente al livello stradale è evidente che l'eventuale lesione giuridica sorge per effetto della modificazione del piano e cioè del bene altrui.

E' chiaro che qui non è discutibile il principio della responsabilità per atto legittimo, ma è posta in discussione la natura dell'interesse del proprietario frontista.

Come è stato posto in rilievo dalla dottrina (v. tra gli altri VITTA C., *Diritto amministrativo*, vol. II 112, ed. 1955), non tutti gli interessi allegati e collegati al diritto di proprietà sono tutelati dall'ordinamento, « quando per la esecuzione dell'opera pubblica sia diminuita l'aria, la luce, il prospetto, donde consegue la diminuzione del valore della cosa » non è sicuro che l'indennità sia riconosciuta « perchè niun proprietario di un fondo ha diritto che il vicino compia opere, le quali possano togliergli tale utilità, allorché costui nel compiere le opere stesse osserva le distanze e le cautele imposte dalla legge ».

Il punto decisivo quindi è la determinazione della natura dell'interesse del proprietario frontista.

Se si esclude che egli sia titolare di un particolare diritto di uso sulla strada, se si esclude che egli abbia alcun diritto soggettivo a mantenere la strada nello *statu quo ante*, appare evidente che egli è solo portatore di un interesse che può solo occasionalmente coincidere con l'interesse pubblico, ma che se con esso non coincide non trova alcuna giuridica garanzia e tutela.

Che il frontista abbia alcun diritto soggettivo rispetto al livello della strada appare escluso dall'ordinamento, che non prevede in nessuna sua norma un diritto del genere.

Che egli potesse garantirsi di fatto rispetto ad innalzamenti e so-proelevate, può apparire dalla scelta fatta al momento della edificazione.

Se, per altro, di fronte all'edificazione del vicino privato egli era sfornito di interessi giuridicamente protetti, non si vede perchè dovrebbero ammettersi interessi giuridicamente protetti allorché il fondo confina con immobili di pubblica proprietà.

Il suo rappresenta un interesse non giuridicamente tutelato ed è esclusa, pertanto, dall'ordinamento la sua indennizzabilità.

In definitiva non può non porsi in rilievo che accanto alla *dominica potestas* del privato è da porsi la *dominica potestas* dell'ente pubblico, il quale nella gestione del bene di sua proprietà trova solo limitazioni della coincidenza con il pubblico interesse: una volta soddisfatti i limiti sostanziali e formali imposti dall'ordinamento all'azione amministrativa, appaiono i propri diritti nella stessa pienezza che è attribuita e riconosciuta a quelli dei soggetti privati.

applicazione nel più vasto campo delle indagini tecniche, concernenti controversie di diversa natura.

Per queste ultime vale, invece, il principio che il giudice, pur avvalendosi dell'attività ausiliaria del consulente tecnico, può apprezzare discrezionalmente il risultato delle relative indagini, anche in grado di appello ed a seguito di specifico gravame, senza essere per nulla vincolato all'obbligo di nuovi e ulteriori accertamenti (sent. 1258 del 1962; 517 del 1963).

Non sussiste poi il denunciato difetto di motivazione.

Si tratta di stabilire l'eventuale diminuzione del valore venale dell'immobile in conseguenza del dislivello causato dai lavori di sistemazione della pubblica strada.

Ora su questo punto decisivo della controversia la Corte di merito ha richiamato, a fondamento della sua decisione, l'esatto principio di diritto che la pubblica amministrazione, la quale, modificando le condizioni di una pubblica strada, sia pure per ragioni di interesse generale, elevi o abbassi il suolo stradale in modo da rendere l'accesso ai fabbricati, in relazione alla loro destinazione, sensibilmente più difficoltose e meno agevole, è tenuta ad indennizzare il privato che dalle dette modificazioni venga lesa: ciò in base al principio generale contenuto nello art. 46 della legge sull'espropriazione per pubblica utilità, dovendo ricondursi in tale norma, con criteri di analogia, tutte le ipotesi di danno permanente alle private proprietà immobiliari, legato all'opera pubblica da un nesso di causalità obiettiva: e l'indennizzo deve essere commisurato al danno effettivamente ed oggettivamente prodotto all'immobile, escluso ogni altro pregiudizio economico, come quello relativo ad una industria che nell'immobile stesso veniva esercitato e che risulti interrotta o sospesa in seguito alla esecuzione dell'opera pubblica (sent. 1810 del 1960).

E alla stregua di tale principio, la Corte stessa, nell'analizzare gli elementi probatori acquisiti al processo, con logica e adeguata motivazione ha spiegato le ragioni del suo dissenso dal parere espresso dal consulente tecnico (le cui indagini erano state rinnovate in appello) puntualizzando essenzialmente che il dislivello tra la strada e la casa del De Luca era di proporzioni irrisorie per cui il danno risarcibile doveva essere contenuto nella somma di lire 50.000 quante appunto ne sarebbero occorse per la costruzione di un raccordo tra la strada ed il piano di calpestio di un vano adibito a custodia di autoveicolo. La Corte di merito ha poi esclusa la sussistenza di altri pregiudizi all'immobile, ditalchè riesce agevole scorgere che la censura investe apprezzamenti di mero fatto insindacabili in sede di legittimità. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 febbraio 1964, n. 414 - Pres. Pece - Est. Caporaso - P.M. Tuttolomondo (conf.) - Comune S. Giuseppe Vesuviano (avv. Fragola) c. Annunziata (avv. Villa):

Espropriazione per pubblica utilità - Giunta speciale per le espropriazioni per p.u. presso la Corte di appello di Napoli - Determinazione dell'indennità di espropriazione - Formazione del giudizio - Informazioni di carattere tecnico-professionale fornite dai membri tecnici della Giunta - Legittimità.

(r.d. 17 aprile 1921, n. 762, art. 12).

Alla formazione del giudizio sul valore dell'immobile espropriato, demandato alla Giunta speciale per le espropriazioni per pubblica utilità presso la Corte d'Appello di Napoli, possono legittimamente concorrere le notizie di carattere professionale e di dati obiettivi forniti dai tecnici che compongono la Giunta medesima (1).

(1) La sentenza in rassegna sottolinea che trattasi di « attività di giudizio », da non confondere « con quella istruttoria, che è viceversa un mezzo di prova, da compiersi nelle forme di legge ed in contraddittorio con le parti ». Può osservarsi, in proposito, che il giudice ha l'obbligo della valutazione critica delle prove, e che la premessa maggiore del sillogismo probatorio è costituita precisamente da una massima di esperienza o, a volte, da conoscenze non puramente empiriche, ma qualificate da valutazioni di carattere tecnico (cfr. CARNELUTTI, *Massime di esperienze ecc.*, in *Riv. dir. proc.*, 1959, 639 e seg.). La conoscenza del mercato dei suoli edificatori è, appunto, di questo secondo tipo. Anche le conoscenze tecnicamente qualificate possono essere acquisite dal Giudice direttamente (cfr. PUGLIATI, *Conoscenza, Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano, 1961, 92). Ma, mentre normalmente il Giudice si avvale della collaborazione di consulenti tecnici, nel caso della Giunta speciale per le espropriazioni per p. u. presso la Corte di Appello di Napoli deve considerarsi che, per la sua composizione, essa deve compiere direttamente valutazioni di carattere tecnico e solo eccezionalmente, a norma dell'art. 12 r.d. 17 aprile 1921, n. 762, può avvalersi, per accertamenti e rilievi locali, dell'opera di persone tecniche estranee al Collegio, « quando lo ritenga assolutamente necessario e non crede di potere all'uopo provvedere a mezzo di uno o più dei suoi componenti ».

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 7 aprile 1964, n. 771 - Pres. Mastropasqua - Est. Bartolomei - P.M. Pedace (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano) c. Società Emmepigas (avv. Lecciso).

Scrittura - Data certa - Determinazione « per relationem » - Ammissibilità.

(c.c., art. 2704).

Pignoramento - Opposizione di terzo - Prova del diritto sui beni pignori - Autofattura - Irrilevanza.
(c.p.c., artt. 619 e segg.).

La data certa di una scrittura privata non autenticata, nè registrata, può essere desunta per relationem non solo quando il contenuto della scrittura sia riprodotto in un atto pubblico, ma da qualunque altro fatto, che, secondo una valutazione da farsi dall'interprete caso per caso, stabilisca in modo egualmente certo l'anteriorità della formazione del documento (1).

L'autofattura, come documento proveniente dallo stesso terzo opponente, non vale a costituire a favore del medesimo la prova del suo acquisto del vantato diritto di proprietà sul bene pignorato (2).

(1) L'enunciazione contenuta nell'art. 2704 c.c. dei fatti in base ai quali la data della scrittura privata non autenticata nè registrata deve ritenersi certa e computabile rispetto ai terzi non è tassativa: cfr. Cass., 14 ottobre 1961, n. 2139, *Foro it.*, Rep. 1961, v. *Scrittura*, c. 2294, nn. 32-33; 12 agosto 1963, n. 2296, *ivi*, 1963, voce cit., c. 2492, n. 19 ed in *Riv. Leg. fisc.*, 1963, 2348. Se il documento che contiene la scrittura privata formi un unico *corpus* con il foglio su cui è stato apposto il timbro postale per la spedizione, la data risultante in modo chiaro e non equivoco dal timbro deve ritenersi come data certa della scrittura, ai fini della computabilità di fronte ai terzi. Infatti la timbratura eseguita in un pubblico ufficio deve considerarsi equivalente ad un'attestazione autentica che il documento è stato inviato nel medesimo giorno in cui essa ebbe luogo: cfr. Cass., 14 ottobre 1957, n. 3799, *Foro it.*, 1957, I, 1772, in part. 1773; 14 ottobre 1961, n. 2139, *Foro it.*, Rep. 1961, v. *Scrittura*, c. 2294, n. 33; 12 agosto 1963, n. 2296, *ivi*, 1963, voce cit., c. 2492, n. 19. In dottrina, sulla data certa, v. GIACOBBE, *Data certa, Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Milano, 1962, 700 e segg. ed *ivi* letteratura e giurisprudenza.

(2) Nel caso di specie, l'autofattura della Società (che aveva proposto opposizione di terzo riguardo al pignoramento di una macchina per scrivere eseguito dall'Amministrazione Finanziaria) con allegato scontrino di pagamento IGE a mezzo postagiuro sul prezzo di acquisto del bene pignorato, recante il timbro a data dell'Ufficio postale, era stata completata dalla sottoscrizione, per quietanza, del venditore, epperò integrava una scrittura di trasferimento di proprietà del bene medesimo a favore dell'opponente; ma la sentenza in rassegna ha osservato che « riferendosi il postagiuro all'autofattura e non anche alla firma di quietanza, non può escludersi che la quietanza stessa in calce all'autofattura sia stata apposta e sottoscritta dal venditore in epoca successiva alla data del postagiuro. E poichè, nel caso, la sottoscrizione del venditore costituisce l'unica prova del perfezionamento della vendita, è ovvio come la data del postagiuro non possa essere assunta come data certa del perfezionamento del negozio giuridico ».

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 aprile 1964, n. 862 - Pres. Vistoso - Est. D'Amico - P.M. Silocchi (conf.) - Comune di Pianoro (avv. Vighi) c. Ministero dei Lavori Pubblici (avv. Stato Carbone).

Piano regolatore, di ricostruzione - Potere del Ministero dei Lavori Pubblici di sostituirsi ai Comuni nell'attuazione totale o parziale dei piani di ricostruzione - Facoltà di procedere all'espropriazione delle aree occorrenti a mezzo degli Uffici del Genio Civile - Riguardano esclusivamente le opere di ricostruzione ancora da compiere - Disciplina procedure espropriative - Estensione della sostituzione.

(l. 25 giugno 1949, n. 409, artt. 11 e segg.; d.l. 1 marzo 1945, n. 154, art. 9).

Espropriazione per p.u. - Accordi sulla misura dell'indennità e sul trasferimento della proprietà dell'immobile - Natura - Effetti.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 25, 28).

Ricostruzione - Beni degli enti pubblici locali, delle istituzioni pubbliche di beneficenza e delle Chiese parrocchiali e assimilate distrutti da eventi bellici - Intervento del Ministero dei Lavori Pubblici - Necessità di ricostruzione in altra sede - Onere del costo delle aree espropriate - Incidenza - Decorrenza.

(l. 26 ottobre 1940, n. 1543, art. 27; l. 25 giugno 1949, n. 409, art. 11; l. 27 ottobre 1951, n. 1402, art. 15).

Occupazione - Occupazione d'urgenza preordinata alla espropriazione per p.u. - Scadenza del biennio - Mancato perfezionamento della procedura espropriativa - Illiceità - Risarcimento del danno - Criteri di liquidazione - Incrementi di valore dell'immobile per effetto dell'approvazione ed esecuzione di piano di ricostruzione - Computabilità.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 42, 71 e 73; l. 14 agosto 1942, n. 1150, artt. 37 e 38; c.c.; artt. 2043 e 2056).

Il potere attribuito dall'art. 11 della legge 25 giugno 1949, n. 409 all'Amministrazione dei Lavori Pubblici di sostituirsi ai Comuni, che non siano in grado per ragioni tecnico-finanziarie di provvedere direttamente all'attuazione totale o parziale dei piani di ricostruzione approvati ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale 1 marzo 1945, n. 154, nell'attuazione medesima a mezzo degli uffici del Genio Civile e l'onere di procedere a mezzo degli Uffici stessi all'espropriazione delle aree occorrenti, ricadenti nei limiti dei piani di ricostruzione, riguardano esclusivamente le opere non eseguite dai Comuni per difficoltà tecnico-finanziarie, operando la sostituzione anzidetta solo per l'avvenire. Non possono, pertanto, cedere a carico dello Stato le conseguenze di atti-

vità precedentemente svolte dai Comuni, come il pagamento di indennità per espropriazioni già eseguite o il risarcimento del danno, qualora il Comune, ottenuto il decreto di occupazione temporanea e l'approvazione del piano di ricostruzione, abbia eseguito le opere senza condurre a tempestivo compimento la procedura espropriativa, che, a norma dell'art. 9 del decreto legislativo luogotenenziale 1 marzo 1945, n. 154, è assoggettata alle norme della legge 25 giugno 1865, n. 2359, salva la più rapida procedura prevista e disciplinata dai comma successivi dello stesso articolo (1).

In entrambe le ipotesi di accordo sulla misura dell'indennità o anche sul trasferimento della proprietà dell'immobile assoggettato ad espropriazione, il negozio si configura come negozio di diritto pubblico, quando il procedimento espropriativo ne abbia costituito il motivo determinante, nel senso che il proprietario dell'immobile sia stato indotto a cederlo per l'inevitabilità del trapasso, che è senz'altro dimostrata se il piano di ricostruzione sia stato approvato (2).

(1) Non risultano precedenti in termini. Per riferimenti sui piani di ricostruzione in genere v. Cass., 7 novembre 1963, n. 206, *Foro it.*, Rep. 1963, v. *Piano regolatore ecc.*, c. 1997, nn. 96-97; 8 maggio 1961, n. 1063, *ivi*, 1961, v. cit., c. 1857-1858, nn. 86-88; 22 ottobre 1958, n. 3396, *ivi*, 1958, c. 1833-1834, nn. 73 e 82-86; 29 ottobre 1957, n. 4188, *ivi*, 1957, c. 1858, nn. 24-26. Sull'intervento sostitutivo del Ministero dei Lavori Pubblici nell'attuazione del piano di ricostruzione v. *Relazione Avvocatura dello Stato*, 1942-1950, vol. III, Roma, 1953, 361 e 368; *Id.*, 1951-1955, vol. II, Roma, 1957, 789; sui rapporti tra piano di ricostruzione e piano regolatore generale, v. GARGIULO, *Rapporti tra piano di ricostruzione e piano regolatore generale*, in questa *Rassegna*, 1964, 339 e seg.).

(2) La sentenza in rassegna precisa, però, che « diversi sono gli effetti, a seconda che l'accordo abbia per volontà delle parti efficacia traslazione del diritto di proprietà o abbia soltanto per oggetto la misura dell'indennità: nella prima ipotesi l'accordo va parificato ad una compravendita di diritto privato, nella seconda ipotesi, invece, l'accordo è condizionato alla conclusione del procedimento di espropriazione e resta quindi caducato se il procedimento non si perfeziona nelle forme previste dalla legge», secondo Cass., 29 luglio 1961, n. 1840, *Foro it.*, 1961, I, 1664: « affinché gli accordi fra la pubblica amministrazione ed i privati, relativamente al trasferimento di beni espropriabili, possano considerarsi negozi di diritto pubblico, è necessario che essi si inseriscano nel corso di un procedimento espropriativo già in atto, in guisa da costituirne atti integrativi e perciò che tali accordi intervengano dopo la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e l'inclusione dei beni nel piano di esecuzione. In mancanza di tale presupposto, non valgono a conferire il carattere pubblico al negozio la mera possibilità dell'espropriazione o il proposito di evitarla e neanche la comune previsione delle parti che il bene sia trasferito per essere destinato ad un'opera di pubblica utilità, poichè tutto

L'art. 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543 disponeva che alla ricostruzione a carico dello Stato dei beni degli enti pubblici locali, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, nonché delle chiese parrocchiali e assimilate, distrutti da eventi bellici, doveva essere provveduto dal Ministero dei Lavori Pubblici, e non prevedeva che fosse a carico dello Stato anche il costo delle aree occorrenti, qualora la ricostruzione dovesse avvenire in altra sede. L'onere delle somme afferenti al ripristino di opere pubbliche da eseguire anche in altra sede fu posto a carico dello Stato solo con le successive leggi 25 giugno 1949, n. 409 (art. 11) e 27 ottobre 1951, n. 1402 (art. 15), senza essere, peraltro, esteso alle ricostruzioni già effettuate, epperò l'acquisto delle aree, nell'ipotesi di ricostruzione degli edifici pubblici in altra sede, grava sullo Stato, senza possibilità di recupero, solo a decorrere dall'entrata in vigore delle leggi predette (3).

ciò attiene ai motivi dell'atto, valutabili nell'ambito della sfera dell'auto-nomia negoziale, e non alla causa del trasferimento, il quale si inserisce nel procedimento espropriativo e può considerarsi coattivo solo quando sia giustificato, a norma dell'art. 834 c.c., dalla destinazione effettiva del bene alla soddisfazione di un pubblico interesse in virtù dell'emanazione degli atti suindicati da parte della P.A.». Trattandosi di negozi di diritto pubblico, è inesatto parlare di parificazione ad una compravendita privata: v. nota di riferimenti *sub* 1 a Cass. 20 gennaio 1964, n. 108, in questa Rassegna, 1964, 322; v. anche, sull'argomento, la *Relazione dell'Avvocatura dello Stato, 1951-1955*, vol. II, Roma, 1957, 150-151. Per Cass., 13 giugno 1959 n. 1811, *Foro Amm.*, 1959, II, 1, 380 e segg., se gli accordi hanno per oggetto solo la misura dell'indennità e «le altre condizioni» del trasferimento e siano stati intenzionalmente posti in essere «in vista e nel quadro» del procedimento espropriativo, si tratta di negozi di diritto pubblico e «concorrendo questa ipotesi, il cui accertamento implica una indagine di fatto, non sindacabile in Cassazione, i detti accordi non hanno in sè e per sè efficacia traslativa e restano caducati, se il procedimento non si perfezioni nelle forme previste dalla legge».

(3) L'eccezione al principio del recupero (totale o parziale, in trenta rate annuali costanti, senza interesse) dal Comune della spesa occorsa all'attuazione totale o parziale del piano di ricostruzione (in caso di sostituzione del Ministero dei Lavori Pubblici in tale attuazione) fu introdotta dal terzo capoverso dell'art. 11 l. 25 giugno 1949, n. 409, relativamente alle «somme afferenti al ripristino di opere pubbliche, anche se esse debbano essere eseguite in altra sede per effetto dell'attuazione del piano di ricostruzione ovvero per altri motivi riconosciuti ammissibili dall'Amministrazione dei lavori pubblici». L'art. 15, comma quarto, della successiva l. 27 ottobre 1951, n. 1402 esclude dal recupero «le opere pubbliche comunali distrutte da eventi bellici, al cui ripristino lo Stato sia tenuto a norma dell'art. 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, anche se le opere stesse, in base alle previsioni del piano di ricostruzione, debbano essere eseguite in sede diversa da quella originaria». Non pare,

Se in seguito all'attuazione di un piano di ricostruzione un terreno, avente natura agricola al momento dell'occupazione temporanea, abbia successivamente acquistato caratteristiche di suolo edificatorio, nella determinazione del risarcimento del danno, spettante al proprietario in difetto dell'emanazione del decreto di espropriazione, e da rapportarsi al valore dell'immobile al momento della liquidazione giudiziale, deve calcolarsi anche l'incremento di valore conseguito dall'immobile per effetto dell'approvazione e dell'esecuzione del piano di ricostruzione medesimo (4).

pertanto, giustificato il ragionamento della sentenza in rassegna, che pone a carico dello Stato, senza possibilità di recupero, il costo delle aree occorrenti alla ricostruzione di opere pubbliche da eseguire in altra sede, sia pure con la limitazione risultante dalla massima (3). Non solo l'espressione « ricostituzione », usata dall'art. 27 l. 26 ottobre 1940, n. 1543, o ricostruzione, ma anche quella « ripristino », usata dalle leggi successive, è da queste riferita sia alle opere da eseguire in altra sede, che a quelle da eseguire *in loco*, epperò non si vede come nel concetto di ripristino possa farsi rientrare quello che la sentenza in rassegna afferma esulare dal concetto di ricostruzione, ossia anche il costo della nuova area, e ciò tanto più, in quanto, come s'è visto, il quarto comma del citato art. 15 l. n. 1402 del 1951 riferisce l'esclusione del recupero alle « opere pubbliche comunali distrutte da eventi bellici ».

(4) cfr. Cass., 14 dicembre 1960, n. 3249, *Giust. Civ.*, Mass. Cass., 1960, 1269 con nota di richiami; 23 maggio 1962, n. 1189, *ivi*, 1962, 599-600; v. anche in questa *Rassegna*, 1964, 113-115 e 320-321, con note di richiami.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 aprile 1964, n. 866 - Pres. Celentano - Est. Jannuzzi - P.M. Trotta (conf.) - Ministero Difesa-Marina (avv. Stato Tracanna) c. Gentili (avv. Angiolillo).

Appello - Proposizione di azione di arricchimento senza causa fondata sulla stessa situazione di fatto dedotta in primo grado - Mutamento della domanda - Insussistenza.
(c.p.c., art. 345).

Arricchimento senza causa - Riconoscimento esplicito o implicito dell'utilità dell'opera da parte della P.A. - Proponibilità dell'azione contro la P.A.
(c.c., art. 2041; l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 2 e 4).

Arricchimento senza causa - Azione di arricchimento contro la P.A. - Mezzi di prova diretti ad accertare se sussistano circostanze idonee a far ritenere il riconoscimento da parte della P.A. dell'utilità dell'opera - Ammissibilità.

(c.c., art. 2041; l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 2 e 4).

Sussiste solo modificazione della causa petendi e non mutamento della domanda, allorchè, essendo stata rigettata la domanda principale nel giudizio di primo grado, l'istante proponga in appello domanda di indennizzo per arricchimento senza causa, fondata sulla stessa situazione di fatto dedotta in primo grado (1).

Il riconoscimento dell'utilità dell'opera da parte della P.A., ai fini della proponibilità contro la medesima dell'azione generale di arricchimento senza causa, può risultare, anche per implicito, dalla sua concreta utilizzazione (2).

Proposta azione di arricchimento senza causa contro la P.A., sono ammissibili mezzi di prova, diretti, non già ad acquisire elementi di un giudizio sostitutivo sull'utilità dell'opera, ma ad accertare se sussistano circostanze di fatto idonee a far ritenere

(1) cfr. Cass., 21 aprile 1955, n. 1125, *Giust. civ.*, 1956, I, 958, con richiami; 30 ottobre 1958, n. 3562, *id.*, *Mass. Cass.*, 1958, 1281; 25 febbraio 1959, n. 537, *ivi*, 1959, 188; 13 settembre 1963, n. 2491, *Foro it.*, Rep. 1963, v. *Appello civile*, c. 127, n. 127. Sul concetto di domanda nuova intesa come mutamento del fatto costitutivo del diritto vantato in giudizio v. Cass., 27 ottobre 1956, n. 4000, *Giust. civ.*, 1956, I, 1998, con richiami. Sul potere del giudice di dare al rapporto un *nomen juris* diverso, col rispetto del principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato e del divieto di sostituire d'ufficio un'azione diversa da quella espressamente e formalmente proposta, v. Cass., 11 luglio 1957, n. 2774, *Giust. civ.*, *Mass. Cass.*, 1957, 1064; 30 ottobre 1958, n. 3562, *ivi*, 1958, 1281, ove si parla di rispetto del principio dispositivo e del diritto al contraddittorio. Sul principio dispositivo v. LIEBMAN, *Fondamento del principio dispositivo*, *Riv. dir. proc.*, 1960, 551 e segg.

(2) cfr. Cass., 22 dicembre 1937, n. 3320, *Foro it.*, *Mass.* 1937, 714; 21 luglio 1939, n. 2705, *ivi*, 1939, 532; 22 aprile 1941, n. 1124, *ivi*, 1941, 271; 19 luglio 1946, n. 922, *ivi*, 1946, 216; Sez. Un., 8 ottobre 1956, n. 3412, *Giust. civ.*, *Mass. Cass.* 1956, 1155; Cass. 22 marzo 1958, n. 970, *ivi*, 1958, 343-344; 6 novembre 1958, n. 3617, *ibidem*, 1303; 22 febbraio 1960, n. 302, *ivi*, 1960, 117; 27 febbraio 1962, n. 365, *ivi*, 1962, 175; v. anche *Relazione Avvocatura dello Stato*, 1956-1960, vol. III, Roma 1961, 673, nonchè SAMBATORO, *Intorno al riconoscimento dell'utilità nell'azione di arricchimento contro la P.A., Arbitrati e appalti*, 1962, 313; in generale: TRIMARCHI P., *Sulla struttura e sulla funzione della responsabilità per arricchimento senza causa*, *Riv. dir. civ.*, 1962, I, 227.

che la P.A. abbia essa stessa effettuato quel riconoscimento, mediante la concreta utilizzazione dell'opera (3).

(3) cfr. Cass., 22 maggio 1948, n. 778, *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1948, 2° quadr., 680, con nota di ALESSI (683 e segg., in part. 685-686); 30 maggio 1963, n. 1469, *Foro it.*, Rep. 1963, v. *Arricchimento senza causa*, c. 174, n. 18. Secondo Cass., 28 febbraio 1963, n. 507, *Tem. nap.*, 1963, I, 242, «l'utilizzazione va misurata in danaro e nel presupposto che il debito dell'Amministrazione da liquidare è di valore e non di valuta, poichè ha per contenuto la rifusione dei valori venuti meno nel patrimonio impoverito». Nella sentenza 26 marzo 1964, n. 686, *Giur. it.*, *Mass.* 1964, 217, la Suprema Corte regolatrice sottolinea, invece, che il compenso o indennizzo è dovuto soltanto nei limiti del vantaggio conseguito dall'Amministrazione e che «la relativa valutazione non può essere fatta dall'A.G., poichè così si verrebbero a stabilire apprezzamenti che sono propri dell'ente pubblico, ma unicamente dall'Amministrazione stessa».

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 aprile 1964, n. 990 - *Pres. Fibbi - Est. Straniero - P.M. Gedda (conf.) - Costantino (avv. Moschella) c. Ministero Lavori Pubblici (avv. Stato Agrò). Ministero Lavori Pubblici, Patania e Comune Messina.*

Cassazione - Procura conferita al difensore nell'atto che contiene il controricorso - Vale anche per il (contestuale) ricorso incidentale. (c.p.c., art. 371).

La procura conferita al difensore nell'atto che contiene il controricorso ed il ricorso incidentale, anche se per la sua imperfetta formulazione sembri limitata al controricorso, si deve ritenere estesa al ricorso incidentale, indipendentemente dalle espressioni in concreto usate, dal momento che l'art. 371 c.p.c. non richiede per il ricorso in questione una procura autonoma, distinta da quella che riguarda il controricorso (1).

(1) cfr. Cass., 25 settembre 1963, n. 2617, *Foro it.*, Rep. 1963, v. *Cassazione civile*, c. 325, n. 198: «Nell'art. 371 c.p.c. relativo al ricorso incidentale non si richiede una procura autonoma per tale ricorso, distinta cioè da quella concernente il controricorso, e, poichè il ricorso incidentale è contenuto nello stesso documento del controricorso, la procura apposta su quest'ultimo non può non ritenersi estesa ad entrambi gli atti, anche se, per la sua imperfetta formulazione, essa appaia limitata ad uno solo di essi, e precisamente al controricorso»; *contra*, invece, Cass., 3 aprile 1957, n. 1139, *Giust. Civ.*, *Mass. Cass.*, 1957, 448: «per la proposizione del ricorso incidentale, inteso ad ottenere la riforma della sentenza solo parzialmente favorevole, è necessario che la procura al difensore contenga in modo espresso la facoltà di proporre il ricorso

CORTE DI APPELLO DI MILANO, Sez. I, 20 dicembre 1963, n. 2120 - Pres. Ammatuna - Est. Veltri - Lovati c. Ministeri Difesa Esercito e Tesoro.

Prigionieri di guerra - Prigionieri in mano americana - Richiesta di paga giornaliera per il lavoro prestato in prigionia - Obblighi assunti dal Governo Italiano - Accordo 14 gennaio 1949 - Interpretazione.

In virtù dell'accordo, stipulato il 14 gennaio 1949 tra il Governo americano ed il Governo italiano al fine di definire — senza, peraltro, uniformarsi alla Convenzione di Ginevra — la liquidazione dei crediti vantati dai reduci (già prigionieri cooperatori in mano americana), il Governo italiano ha assunto l'obbligo di pagare a questi ultimi le somme da essi guadagnate per il lavoro prestato durante la prigionia (e diverso dalla manutenzione dei campi di prigionia), secondo l'ammontare che risulta dai certificati di credito o dai mandati militari di pagamento stilati in dollari (ad essi rilasciati a titolo di ricevuta) e che corrisponde alla paga giornaliera di 0.80 cents, dovendosi escludere che il Governo medesimo abbia assunto impegni maggiori di quelli risultanti da detta documentazione e da detta paga. Il Governo italiano ha puntualmente eseguito l'accennato obbligo, come è provato dalla pubblicazione del Libro Bianco, dal quale si rileva che

stesso». Questa pronuncia ritiene, tuttavia, che la procura per il controricorso valga anche per il ricorso incidentale condizionato; cfr. anche SATTI, *Commentario al codice di procedura civile*, libro secondo, p. II, Milano, 1962, 249: «per proporre ricorso incidentale non è sufficiente la procura rilasciata per resistere al ricorso principale». Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, per il conferimento della procura (speciale) a ricorrere «non è necessaria alcuna forma particolare, ove risulti la volontà della parte» diretta a conferirla (Cass., 23 luglio 1955, n. 2361, *Giust. Civ.*, Mass. Cass., 1955, 882; 22 agosto 1953, n. 2839, *ivi*, 1953, 2848). Sembra quasi superfluo avvertire, comunque, che il controricorso ed il ricorso incidentale sono atti diversi, anche se necessariamente contestuali (art. 371, comma primo, c.p.c.), aventi diversa funzione: «qualora la parte cui viene notificato il ricorso principale intenda non già a questo contraddire, ma a sua volta impugnare la sentenza censurata, sia pure con semplice adesione a detto ricorso principale, ciò deve aver luogo, per il combinato disposto degli artt. 370 e 371 c.p.c., con ricorso autonomo incidentale, munito di distinto deposito per il caso di soccombenza» (Cass., 20 maggio 1949, n. 1274, *Foro it.*, Rep. 1949, v. *Cassazione Civile*, c. 247, n. 160; 20 luglio 1957, n. 3082, *Giust. Civ.*, Rep. 1957, v. *Cassazione Civile*, n. 63; 14 marzo 1958, n. 841, *id.*, Rep. 1958, voce cit., n. 31).

lo Stato Italiano ha provveduto, dopo la verifica della predetta documentazione, ad estinguere tutti i mandati di credito intestati ai reduci dalla prigionia americana, distribuendo agli stessi la somma corrispondente all'ammontare di 26 milioni di dollari rimessa dal Governo americano (1).

(*Omissis*). — Per una chiara visione della materia, è utile premettere che nessun accordo per il trattamento economico dei prigionieri risulta essere stato mai stipulato tra l'Italia e gli Stati Uniti. Si legge nella risposta del Dipartimento di Stato Americano alla richiesta di informazioni di questa Corte — e non è ora contestato in causa — che nel 1942 il Governo degli Stati Uniti si sforzò di giungere — nel quadro della Convenzione di Ginevra — alla conclusione di un accordo per la corresponsione ai prigionieri di guerra americani in mano italiana di una paga pari a quella corrisposta dagli Stati Uniti ai prigionieri di guerra italiani adibiti a lavori diversi dalla manutenzione dei campi di prigionia; ma che nessun accordo poté essere concluso.

Norme, invece, vennero emanate unilateralmente dal Governo degli Stati Uniti, il quale fissò ai prigionieri italiani cooperatori una paga di 0,80 cents al giorno, portata per taluni (dal 1944 in poi) a dollari 1,20, nel caso di lavoratori cottimisti, qualora un certo risultato di lavoro fosse stato concluso (oltre una indennità mensile di 3 dollari agli inabili al lavoro). Le somme dovute a titolo di paga ed indennità venivano iscritte in conti individuali intestati ai prigionieri, dedotte le spese personali. Finita la guerra, un rendiconto venne consegnato a ciascun prigioniero, al momento del rimpatrio, ed è pacifico che

(1) La sentenza merita, anche in relazione alle altre analoghe vertenze in corso, particolare interesse per la esauriente motivazione, che descrive le fasi delle trattative intercorse tra il Governo italiano e il Governo americano per la definizione delle pretese vantate dagli ex prigionieri e interpreta l'accordo concluso in data 14 gennaio 1949, precisando la natura ed i limiti degli obblighi assunti dal Governo italiano.

In senso sostanzialmente conforme si sono pronunciati: la Corte di Appello di Palermo con sentenza 13 luglio 1963 in causa Guerrera ed altri c. Ministeri Difesa-Esercito e Tesoro; il Tribunale di Milano con sentenza 18 marzo 1960, in questa *Rassegna*, 1960, 92 e il Tribunale di Bologna con sentenza 20 maggio 1964, in causa Brozzi ed altri, c. Min. Difesa. In analogo causa De Bettin ed altri c. Min. Difesa il Tribunale di Venezia, invece, con ordinanza 6 febbraio - 20 aprile 1964 ha sollevato di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 d.l.C.P.S. 28 novembre 1947, n. 1430, in relazione all'art. 76, § 1, 2, primo periodo, e 5 del Trattato di pace ed agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione.

i Comandi Americani rilasciarono ai prigionieri non soddisfatti del loro avere ordini militari di pagamento e certificati di credito.

E' assolutamente smentito dal Dipartimento di Stato, nè risulta da alcuna altra fonte, che la somma accreditata ai prigionieri fosse maggiore o che dovesse essere maggiore in base a quanto disposto dalla Potenza detentrica e che parte di essa venisse trattenuta con finalità particolari.

Comunque, preme stabilire se il Governo Italiano, contro cui è rivolta la domanda, abbia assunto obblighi diversi, o, in ipotesi, più onerosi di quelli riconosciuti dal Governo Americano. In proposito, è il caso di ricordare che nel 1946 gli Stati Uniti delegarono Uffici militari americani di stanza in Italia per il saldo delle pendenze verso i reduci dalla prigionia, ma, non avendo quel provvedimento dato risultati soddisfacenti, si addivenne al trasferimento del servizio all'Amministrazione Italiana, come da accordo 14 febbraio 1948, noto sotto la denominazione di « Memorandum Tasca - Del Vecchio ». Ora, dal testo di tale atto risulta, oltre alle ragioni che lo avevano determinato, che il Governo Italiano si impegnava ad assumere il servizio di pagamento ai prigionieri di guerra, che risultassero detentori di ordini militari di pagamento e di certificati di credito, previa raccolta di detti titoli e versamento dei medesimi alle competenti autorità Americane, incaricate di verificarli e di restituirli, in esito alla accertata autenticità, allo stesso Governo Italiano, con dichiarazione di saldo attivo, unitamente alla provvista della valuta corrispondente. E', perciò, escluso che, almeno a quel tempo, il Governo Americano riconoscesse di dovere ai prigionieri cooperatori una differenza di paga oltre quella indicata nei titoli anzidetti.

Comunicati a mezzo stampa (18 febbraio 1948) e circolari del Ministero della Difesa (28 febbraio 1948) avevano preciso riferimento a « crediti risultanti da ordini militari di pagamento ed a certificati in mano dei prigionieri, non ancora liquidati ». Risale all'aprile 1948 la rimessa al Governo Italiano di un assegno di oltre 4 milioni di dollari, a copertura dei « pagamenti in corso ».

Avendo le Autorità Italiane consegnato, in esecuzione del Memorandum 14 febbraio 1948, tutti i certificati di credito raccolti presso i prigionieri, si addiveniva tra il Governo Italiano e quello degli Stati Uniti all'accordo definitivo 14 gennaio 1949, in forza del quale il Governo Italiano (art. 1) si impegnava a soddisfare il saldo « a) delle somme guadagnate dai prigionieri

di guerra, personale assimilato o internati civili, le quali fossero state ufficialmente riconosciute sotto forma di certificati di credito e di mandati di pagamento militari, stilati in dollari e rilasciati ai predetti cittadini italiani a titolo di ricevuta di tali somme; b) delle somme guadagnate da cittadini italiani nelle suddette qualità, ai quali non fossero stati rilasciati mandati di pagamento militari e certificati di credito e che dopo il loro rimpatrio non fossero stati rimborsati delle somme suddette, né direttamente da Autorità Americane, né da Banche Italiane per conto degli Stati Uniti; c) degli oggetti e valute consegnati ad organi del Governo degli Stati Uniti ecc. ». A sua volta il Governo Americano (art. 2) si impegnava a versare al Governo Italiano la somma di 22 milioni di dollari, « a completa liberazione del Governo Americano (unitamente a quanto versato in precedenza) dei tipi di impegni di cui ai paragrafi Ia) Ib) Ic) ».

E il Governo Italiano conveniva di liberare il Governo degli Stati Uniti da ogni impegno per i titoli sopra riferiti.

Tale essendo il testo dell'accordo, non si comprende come possano da esso farsi derivare obbligazioni più vaste e diverse di quelle in esso consacrate. E, per vero, dall'art. 1 dell'accordo si desume l'assunzione da parte del Governo Italiano del pagamento agli ex prigionieri italiani in mano americana delle somme da essi guadagnate durante la prigionia, nell'ammontare risultante dai certificati di credito o da mandati militari di pagamento stilati in dollari, ad essi rilasciati a titolo di ricevuta, e parimenti, nel caso previsto dal successivo comma b), l'obbligo del Governo Italiano di soddisfare il pagamento delle somme guadagnate allo stesso titolo da prigionieri, ai quali non furono rilasciati mandati di pagamento o certificati di credito, e che non vennero dopo il loro rimpatrio rimborsati delle somme suddette, da calcolarsi ovviamente in base ai criteri fissati per le paghe degli altri prigionieri cooperatori dalle competenti autorità americane.

Tali essendo i limiti della obbligazione assunta dal Governo Italiano, resta da esaminare se l'attore Lovati vantasse titolo ad ottenere una liquidazione di somme come sopra guadagnate.

Ora, si ha in atti la prova documentale — prodotta dal Lovati Giacomo — che egli, nella posizione di prigioniero di guerra, in effetti prestò la propria opera di falegname al servizio delle forze Armate Americane, esattamente dal 18 aprile 1944 al 12 Ottobre 1945; ma si ha anche la prova documentale (prodotta da parte convenuta) che al nome del Lovati fu aperto

presso il campo di prigionia di Yuma un conto delle somme guadagnate per prestazioni di lavoro per un importo complessivo, alla data del 12 ottobre 1945, di dollari 185,90. Tale conto risulta saldato dalla documentazione dimessa. Il Lovati, che nell'atto di citazione non aveva fatto alcun cenno della circostanza, l'ha ammessa in memoria 2-4-1948, spiegando che quella somma corrispondeva ai risparmi realizzati sulla paga di 0,80 cents al giorno a lui corrisposta, la quale, però, sarebbe stata solo parte della maggiore mercede (dollari 2.10), che il governo americano avrebbe promesso ed anzi inteso corrispondere ai prigionieri cooperatori, trattenendo poi la differenza a garanzia di presunti danni di guerra. Ora, mentre tale ultima versione non è sorretta da alcun elemento di convinzione obbiettivo, si ha, nell'accordo sopra citato, la prova sicura che il Governo Italiano non ha assunto verso i reduci della prigionia americana impegni maggiori di quelli che risultavano dai mandati militari, dai certificati di credito rilasciati ai prigionieri dalle autorità americane e, comunque, eccedenti la misura della mercede come sopra adottata. E poichè il Lovati non lamenta di non essere stato soddisfatto delle somme guadagnate in quella misura, bensì pretende di ottenere una liquidazione con criteri diversi, resta da esaminare se tali diversi criteri possano trovare giustificazione al di fuori della lettera del testo citato.

Ora, le vicende che hanno condotto all'accordo del 14 gennaio 1949, secondo la esposizione che se n'è fatta più sopra, non lasciano alcun dubbio sullo intendimento delle altre parti contraenti di portare fine a ogni pendenza relativa alla liquidazione delle ragioni di credito vantate dai reduci (già prigionieri in mano americana) e di precisarle.

Come si è visto, la somma rimessa dal Governo americano a quello italiano fu calcolata in base alla raccolta e alla conoscenza dell'entità dei mandati e dei certificati di credito, in esito alla verifica dei medesimi; sicché il caso di prestazione di lavoro non documentata deve reputarsi del tutto eccezionale. La prova di ciò si ha dalla pubblicazione del Libro Bianco dimesso in causa in questo grado, dal quale risulta che lo Stato Italiano ha provveduto — in base a certificati di pagamento verificati — ad estinguere 67.986 mandati di credito di reduci dalla prigionia americana, come da appostazioni individualmente riferite a ciascun nominativo, distribuendo la somma complessiva di oltre 15 miliardi di lire, corrispondente ai 26 milioni di dollari ricevuti dal Governo americano. Con ciò viene a cadere la presunzione che la somma fosse di gran lunga superiore

all'ammontare della liquidazione sulle basi della mercede di 0,80 cents per giornata lavorativa, risultante dai certificati rilasciati dalle autorità americane ai creditori. L'impegno assunto del Governo Italiano è stato, dunque, pienamente eseguito.

Quanto all'assunto che la paga corrisposta non corrisponda ai criteri della convenzione di Ginevra, basterà rilevare che l'America non ha inteso ad essa uniformarsi. Il Dipartimento di Stato Americano ha in proposito spiegato che un accordo circa il trattamento economico dei prigionieri di guerra, benché caldeggiato dagli Americani presso la potenza neutrale cui era affidata la protezione degli interessi italiani, non poté essere concluso. Non ha, peraltro, rilevanza pratica la disputa circa la applicabilità della convenzione di Ginevra, la quale non potrebbe essere in nessun caso opposta al Governo Italiano, che ha assunto il pagamento dei crediti di lavoro agli ex prigionieri cooperatori, secondo i criteri adottati dagli Stati Uniti d'America e menzionati nell'accordo. E', poi, il caso di ricordare che l'art. 34 della Convenzione di Ginevra 27 luglio 1929 riserva la misura della mercede da corrisponderci ai prigionieri cooperatori ad accordi tra le potenze belligeranti e, solo in pendenza delle trattative per tali accordi, fissa il criterio dell'adeguamento alla mercede percepita dai militari della potenza detentrici addebi- tati a lavori analoghi o alle tariffe praticate per tali lavori.

Non avendo, nel caso, le potenze belligeranti concluso accordo alcuno ed essendosi le trattative (avviate in qual tempo) rivelate sterili, il disposto della convenzione di Ginevra sembra inapplicabile al caso.

A torto, infine, la difesa del Lovati si studia di trarre argomento a favore della propria tesi dalla risposta data dal Ministro della Difesa del tempo all'interrogazione rivolta al Governo in sede parlamentare. Dal verbale della seduta 24 aprile 1952 risulta che l'interrogante desiderava conoscere se « somme accantonate per ciascun prigioniero dal Governo Americano oltre gli 80 cents, in relazione alla costituzione di un fondo danni di guerra, fossero state versate al Governo Italiano per il pagamento ai prigionieri suddetti », dopo la rinuncia del Governo Americano a quei danni.

E la risposta del Ministro — nella sua parte essenziale — fu solo una parafrasi del testo dell'accordo 14-1-1949.

Disse, infatti, il Ministro che la somma di 22 milioni di dollari costituiva « liberazione del Governo degli Stati Uniti dagli impegni dei claims, di cui ai paragrafi I a) e I b) dell'accordo », (di tali paragrafi si è riferito il testo nelle premesse e si

è indicata la restrittiva portata) e assicurò che le operazioni di distribuzione erano in corso e che il Governo ne avrebbe quanto prima reso noti i risultati. Il che è avvenuto col Libro Bianco, il quale dà conto fino all'ultimo centesimo dell'impiego delle somme a favore dei prigionieri in possesso dei titoli richiesti, con appostazioni specifiche, le quali non sono oggetto di contestazione. La frase dalla quale in modo particolare s'intende ricavare argomento di prova a favore della domanda è quella con la quale il Ministro accenna alla connessione dell'accordo con la convenzione di Ginevra.

Ma la convenzione di Ginevra è quella che detta il principio della retribuzione del lavoro ai prigionieri, segnando un passo avanti nella moralizzazione della degradante condizione riservata ai medesimi nel passato, onde la retribuzione del lavoro dei prigionieri si connette sempre ai principi della Convenzione.

Dal generico accenno del Ministro alla Convenzione di Ginevra non si desume però — né vi si potrebbe anettere conseguenze giuridiche — che l'Italia, contrariamente al testo dell'accordo, si fosse impegnata a riservare ai reduci dalla prigionia in mano Americana un trattamento analogo a quello goduto dai militari americani (a qual tempo pagati — a quanto si vuole — con dollari 2,10 al giorno), secondo la regola fissata dalla convenzione di Ginevra nella situazione illustrata più sopra, non seguita dal Governo Americano.

L'accertata inesistenza del credito dedotto in causa non consente il ricorso a principi estranei al suo giuridico titolo e tanto meno alla Costituzione Italiana, invocata come ultima «ratio» dall'appellante. — (*Omissis*).

CORTE DI APPELLO di Napoli, Sez. I, 25 gennaio 1964 - Pres. Avitabile - Est. D'Alfonso - Ministero Agricoltura e Foreste e Sezione Speciale per la riforma fondiaria presso l'O.N.C. (avv. stato Carusi) c. Cosimini Nella e Lina (avv. Turco).

Corte Costituzionale - Natura dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale - Giurisdizione di diritto obiettivo - Carattere «paralegislativo» delle pronunce.

(Cost., artt. 134, 136; l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, art. 1; l. cost. 11 marzo 1953, n. 1, art. 1; l. 11 marzo 1953, n. 87, artt. 14, 23, 25, 26, 27, 29, 30; Reg. int. C.C., pubbl. in G.U. n. 71 del 24 marzo 1956, art. 22).

Corte Costituzionale - Giudizio « a quo » - Ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale - Natura decisoria - Esclusione.

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

Appello - Sospensione del processo per la rimessione della questione di legittimità costituzionale - Mancata riassunzione nel termine di sei mesi dal deposito della sentenza della Corte Costituzionale - Estinzione - Passaggio in giudicato della sentenza appellata.

(l. 11 marzo 1953, N. 87, art. 23; c.p.c., artt. 297, 338).

Il giudizio incidentale di legittimità costituzionale non è una fase del giudizio incidentato, perché è esercizio di giurisdizione di diritto obiettivo e si conclude con una pronuncia, che, sia di accoglimento o di rigetto, ha sempre carattere normativo. (1).

L'ordinanza, con cui il giudice a quo, di secondo grado, ritenendo non manifestamente infondata e rilevante ai fini della decisione della causa la questione di legittimità costituzionale, sollevata nel corso del giudizio, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso, è provvedimento meramente ordinatorio e non modifica la sentenza appellata, neppure sotto il profilo della giurisdizione (2).

(1) Ma si veda, invece, Cass., Sez. Un., ord. 23 giugno 1956, *Giust. Civ.*, 1956, CXXI; sui caratteri della giurisdizione di diritto obiettivo, v. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Vol. I, Milano, s.d., 279 e segg. Per il CARNELUTTI, *Effetti della pronuncia negativa della Corte Costituzionale sul processo pendente*, *Riv. dir. proc.*, 1959, 478 e segg., si tratterebbe, piuttosto, di giurisdizione volontaria, secondo la nota tesi del CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957, 4 e segg., per la critica della quale v. CARUSI *Decisioni di rigetto della Corte Costituzionale ed estinzione del processo d'appello incidentato*, in questa *Rassegna*, 1963, 165 e segg. Il CARNELUTTI, altra volta (*Interesse ad agire nel processo costituzionale?*, *Riv. dir. proc.*, 1960, 286), ha negato che il giudice che provoca il giudizio di costituzionalità possa essere considerato parte. Sul carattere di sospensione *impropria* del giudizio *a quo* e sulla appartenenza al medesimo, come fase, analoga a quella del regolamento di giurisdizione o di competenza, del giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi, v. LIEBMAN, *Sulla sospensione propria ed impropria del processo civile*, *Riv. dir. proc.*, 1958, 160 e segg.

(2) v. Cass., 6 febbraio 1959, n. 374, *Foro it.*, 1959, I, 352, che non esamina, però, lo specifico problema attinente all'ordinanza di trasmissione degli atti alla C.C. La sentenza in rassegna equipara tale provvedimento a quello con cui il giudice di appello sospende il merito, per ammettere mezzi istruttori, che, secondo la Corte, « certamente » non è modificativa della sentenza di primo grado: *contra*, invece, si vedano

La mancata riassunzione del processo d'appello incidentato, nel termine di sei mesi dal deposito della sentenza della Corte Costituzionale, che abbia giudicato difformemente da quanto ritenuto, a norma della VII disp. trans. Cost., dalla sentenza appellata, fa passare quest'ultima in giudicato (3).

(*Omissis*). — Contro la natura meramente ordinatoria del provvedimento di trasmissione alla Corte Costituzionale si sostiene che, per la fonte da cui promana (Pretore in sede giudicante, Collegio), per il contenuto (giudizio circa la non manifesta infondatezza e rilevanza) e per la sua irrevocabilità, esso ha effetto pregiudiziale sulla sentenza che dovrà essere ema-

ZANZUCCHI, *Dir. proc. civ.*, vol. II, Milano 1948, 188; SATTI, *Commentario a codice di procedura civile*, Libro II, p. 2, Milano 1962, 98.

(3) Conf. App. Catanzaro, 22 novembre 1961, *Giur. it.*, 1963, I, 2, 210, che, pur riconoscendo che il processo costituzionale è *de jure condito* « legato al processo principale non solo da un rapporto genetico ed occasionale, ma anche da un rapporto funzionale », in modo da affermare che la pronuncia della Corte Costituzionale spiega una preclusione nel processo principale, con scarsa coerenza e senza approfondire la portata dell'art. 338 c.p.c., ha finito per concludere che « la dichiarata legittimità del provvedimento-legge rimane estranea al processo principale e non può in esso essere utilizzata ». Per di più, il problema dell'efficacia pan-processuale della pronuncia della Corte Costituzionale non è stato neppure intravisto dalla Corte di Appello di Catanzaro. In dottrina è stato messo in evidenza (PIERANDREI, *Corte Costituzionale*, in *Enciclopedia del del diritto*, vol. X, Milano 1962, 978) che le decisioni di rigetto della C.C. hanno un'efficacia analoga a quella delle sentenze sul merito passate in giudicato. La giurisprudenza della Corte di Cassazione è, appunto, nel senso del giudicato *inter partes*: cfr. Cass., Sez. Un., 22 gennaio 1958, n. 147, *Giust. civ.*, 1958, I, 1093; Cass., 9 ottobre 1963, n. 2683, in questa *Rassegna*, 1964, 84-85, 93 (« la pronuncia opera nel giudizio a quo come una decisione giurisdizionale e quindi vincola il giudice con l'efficacia di un giudicato: questo effetto si produce sia per le pronunce d'accoglimento, sia per quelle di rigetto »).

(1-3) Ancora in tema di efficacia delle decisioni di rigetto della Corte Costituzionale.

L'annotata sentenza ha testualmente ammesso « la opinabilità delle questioni trattate, che trovano largo ed autorevole conforto della dottrina anche nel senso contrario a quello ritenuto dalla Corte ». Non sembra, tuttavia, che l'opinione di quest'ultima, quale trasfusa nella sentenza, sia stata sorretta da congrua ed approfondita motivazione, idonea a dimostrare, quanto meno, la minore attendibilità, *de jure condito*, della tesi contraria. La riprova di tale scarso approfondimento emerge da altra, testuale proposizione della sentenza: che non sia fuor di luogo, cioè, « anche se ivi si prospetta il caso opposto a quello in discussione, il richiamo... della sentenza n. 1705 del 1963 della Corte

nata e modificativo della sentenza che lo precede, in relazione alla quale ritiene di non potere né riformare, né confermare, non avendo giurisdizione in proposito ed investendo della questione la sede ormai competente.

La irrevocabilità, o meno, non fa cambiare la natura del provvedimento, perché essa non è requisito esclusivo dell'ordinanza di trasmissione alla Corte Costituzionale per il giudizio di legittimità, essendo previsti casi del genere anche dal codice di rito (articoli 177, n.ri 1, 2, 3, 4 e 308).

Sono d'accordo le parti, ed è del resto giurisprudenza consolidata (da ultimo Cassazione, 20 aprile 1963, n. 975), che la natura di un provvedimento del giudice va desunta, non dalla

di Cassazione a Sezioni Unite », secondo la quale (*Foro it.*, 1963, I, c. 1366 e segg.) l'efficacia retroattiva della pronuncia di illegittimità costituzionale lascia intatta la cosa giudicata civile già formatasi. Ed invero, nel caso esaminato, occorre tener presente che: a) nel momento in cui divenne operativa, col deposito in Cancelleria, la pronuncia della Corte Costituzionale sulla questione di legittimità del decreto di scorporo di cui trattasi, sollevata dalla Corte d'Appello nel precedente giudizio, poscia estintosi per mancata riassunzione, la relativa sentenza del Tribunale, appellata dalle Amministrazioni, non era ancora passata in giudicato, ma tale passaggio si sarebbe verificato soltanto sei mesi dopo il deposito della pronuncia del Giudice Costituzionale (a norma dell'art. 338 c.p.c., in dipendenza della estinzione del processo d'appello, il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado si verifica *ipso jure*, con effetto retroattivo al momento dell'evento estintivo, cfr. Cass., 27 gennaio 1954, n. 196, *Giust. civ.*, 1954, 124, con nota di GALLO; in part. v. pagg. 125 e 126 in nota; v. anche CARNELUTTI, *Istituzioni del nuovo processo civile italiano*, vol. II, Roma 1951, 156, n. 544); b) la cennata pronuncia della Corte Costituzionale era di rigetto e non già di accoglimento, epperò priva della efficacia *erga omnes* prevista dall'art. 136 Cost., rispetto alla quale, soltanto, senza alcun pregiudizio dell'efficacia *inter partes* delle pronunce medesime, avrebbe avuto senso invocare la riferita giurisprudenza della Corte di Cassazione, in ordine all'intangibilità della cosa giudicata civile.

Che il giudizio della Corte Costituzionale non fosse una fase di quello incidentato, nonostante il chiaro dettato dell'art. 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'articolo 23 l. 11 marzo 1953, n. 87, l'annotata sentenza (la quale non ha, poi, chiarito come, ciò non pertanto, la pronuncia di rigetto, pur essendo, a suo dire, sfornita anche di efficacia di giudicato, dovrebbe e potrebbe spiegare la sua pur riconosciuta operatività nel giudizio *a quo*) ha creduto di provare, con una affermazione, che avrebbe richiesto, a sua volta, una precisa dimostrazione, mentre è stata soltanto apoditticamente formulata: si tratterebbe, questa volta, di giurisdizione di diritto obiettivo, a differenza di quella del giudice *a quo*. Ma, se dato indefettibile di tale tipo di giurisdizione è l'efficacia *erga omnes* del giudicato (cfr. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, vol. I, Milano, s.d., 283), proprio nel caso esaminato, mancando tale efficacia, la proposizione risultava smentita. Stra-

qualifica ad esso attribuita e dalla forma di cui è rivestito, bensì dal suo contenuto sostanziale e dagli effetti che esso produce, in ordine alla materia cui si riferisce.

Ma, a parte che la Corte di Cassazione (sentenza n. 1728 del 1960) ha espressamente qualificato ordinanza il provvedimento relativo alla questione d'illegittimità costituzionale, non si comprende come, per effetto della semplice delibazione della non infondatezza della questione d'illegittimità e per l'affermazione della rilevanza della stessa nel caso concreto da decidere, tale provvedimento possa avere effetto di modificare la sentenza gravata di appello.

Il giudice ha l'obbligo, salvo espressa dispensa (per es. articolo 313 cod. civ.), di motivare ogni provvedimento e le ordi-

no questo mutar di natura di una funzione *secundum eventum*. Ancora più strano, poi, che l'organo propulsore della «impugnativa» (trattasi, invece, di denuncia; non v'è, *de jure condito*, un'azione di annullamento dell'atto legislativo in sè, cfr. in questa *Rassegna*, 1964, 80-81, nota) non fosse neppure ammesso a costituirsi nel giudizio, nel quale sarebbe stato altrettanto vano ricercare altro organo statutale, nella veste di convenuto. Se in esso, in effetti, era prevista soltanto la costituzione delle parti del giudizio *a quo*, ciò dimostra che sarebbe stato un fuor d'opera parlare di *causa petendi* obiettiva e di giudice attore.

Che senso ha, poi, riconoscere ugualmente, come fa la sentenza, che la pronuncia della Corte Costituzionale è «operante... nel processo *a quo*», parlare quindi, di giurisdizione di diritto obiettivo, ma negare che la pronuncia di rigetto non solo sia relativa ad una fase del giudizio *a quo*, ma sia suscettibile di passaggio in giudicato, affermando, tuttavia, che essa, come quella di accoglimento, ha «carattere normativo»? E che peso poteva avere, infine, l'argomento della mancanza di un obbligo di notificazione o comunicazione della pronuncia della C. Cost. «alle parti», se di essa era previsto il deposito nella Cancelleria, «col quale la decisione, non soggetta ad alcuna impugnazione (art. 137 Cost.), diviene definitiva» (Cass., 2 ottobre 1959, n. 2634, *Giur. Cost.*, 1960, 1318)? Obiezione per obiezione, si può ricordare che delle pronunce di rigetto non è prevista, allora, neppure la pubblicazione, di cui al primo comma dell'art. 136 della Costituzione. D'accordo che la natura dell'atto deve restare la stessa, e ciò anche quando la questione di legittimità riguardi una *lex in privos lata*. Ma proprio questo caso, nel quale sembra incontestabile «l'inesistenza di destinatari della norma-provvedimento diversi dalle parti del giudizio *a quo*» (ANDRIOLI, *Note sulle sentenze della Corte Costituzionale in tema di riforma fondataria*, *Giur. Cost.*, 1959, 643), avrebbe dovuto far riflettere la Corte d'Appello sulla funzione intrinseca, propria delle pronunce della Corte Costituzionale, come atti giurisdizionali. Con quella non può confondersi l'eventuale efficacia *erga omnes* prevista dall'articolo 136 Cost. per le pronunce di accoglimento, la quale, appunto per il suo carattere avventizio e sproporzionato alla regola di legittimazione del giudizio, resta qualcosa di estraneo (cfr. AZZARITI, *Gli ef-*

nanze, « comunque motivate » (artt. 177 e 279, penultimo comma, c.p.c.), non possono mai pregiudicare la decisione della causa, a meno che abbiano contenuto sostanziale di sentenza, ma in tale caso sono imprescindibili i requisiti di cui alla prima parte del già richiamato articolo 279 c.p.c. e debbono, detti provvedimenti, attribuire o negare ad alcuna delle parti un bene della vita (Cass. 6 febbraio 1959, n. 374), con la possibilità di creare il giudicato su di una determinata situazione.

La motivazione riguardante la rilevanza, invece, è comune a tutte le ordinanze che dispongono mezzi istruttori, che non possono concedersi, se non sono rilevanti.

Più specificamente, si osserva che, nel sistema del nostro codice di procedura civile, ogni provvedimento di sospensione

fetti delle pronunce sulla costituzionalità delle leggi, in *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano 1951, 151) ed esterno alla funzione giurisdizionale della Corte (cfr. LIEBMAN, *Contenuto ed efficacia delle decisioni della Corte Costituzionale*, Riv. dir. proc., 1957, 507 e segg.; sulla diversità della fattispecie produttiva di tale efficacia v. SANDULLI; *Natura, funzioni ed effetti delle pronunce della Corte Costituzionale sulla legittimità delle leggi*, Riv. trim. dir. pubbl., 1959, 43). Si parli pure, a tal proposito, di una ulteriore funzione paralegislativa o superlegislativa; ciò non autorizzava e non autorizza, tuttavia, a riconoscere il dato e le caratteristiche costanti e necessarie dell'istituto del controllo giurisdizionale incidentale della costituzionalità delle leggi. Costruire tale istituto esclusivamente sull'art. 22 del Regolamento interno della Corte (che, evidentemente, ha di mira, in definitiva, quella funzione indiretta e intende ad alleggerirne, nei limiti del possibile, il condizionamento *de jure condito*), significa dimenticare che quella norma, emanata in virtù dell'art. 14 l. 11 marzo 1953, n. 87, può valere a disciplinare l'esercizio delle funzioni della Corte, ma non può, certo, modificare o snaturare quella giurisdizionale, affidatale nei limiti ed alle condizioni di cui agli artt. 134 Cost., 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 l. 11 marzo 1953, n. 87 (cfr. art. 1 l. cost. 11 marzo 1953, n. 1). Essa, pertanto, andava e va interpretata in armonia col sistema, che condiziona l'esercizio della funzione paralegislativa o superlegislativa, che dir si voglia, a quello della funzione giurisdizionale e questa configura, appunto, come necessariamente ancorata ad una controversia concreta e ad una *causa petendi* subiettiva (cfr. Cass., Sez. Un., ordinanza 23 giugno 1956, Giust. civ. 1956, CXXI: « il sistema si ispira ad un'esigenza di concretezza dell'interesse a sollevare la questione »; « la questione stessa non può sorgere in via astratta, avulsa da un interesse specifico all'attribuzione di un bene della vita... »). E trattasi, precisamente, di un vincolo non solo genetico, ma funzionale, tant'è vero che la questione rimessa alla Corte Costituzionale *deve essere rilevante* ai fini della decisione della causa in cui essa è sorta, onde, anche nel caso di estinzione del processo *a quo*, bene è stato osservato che la Corte non può « svellere » la sua pronuncia « da qualsiasi riferimento, sia pure potenziale, alla causa in cui è sorta la questione sulla legge »,

ha carattere ordinatorio (Cass. 23 gennaio 1958, n. 158), e poiché, quando le leggi speciali non regolano espressamente l'istituto della sospensione del processo, da esse previsto, deve necessariamente ritenersi recepito, come si è detto, il sistema del codice di rito civile, l'art. 23 della legge 11 marzo 1963, n. 87, che tale sospensione prevede in modo del tutto generico, postula l'applicazione delle norme di cui all'art. 295 e segg. c.p.c. (Cass. 2 ottobre 1959, n. 2634), le quali prevedono, appunto, un provvedimento di natura squisitamente ordinatorio.

Del resto, altro è avere il dubbio che la norma da applicare possa essere illegittima, altro è la declaratoria di illegittimità della norma stessa.

Ciò non significa, però, che tale effetto debba riconoscersi alla sentenza della Corte Costituzionale, sia quando si limita a

competendo « al giudice non costituzionale, ove e quando se ne presenti l'occasione, decidere se lo scioglimento di quella questione possa avere efficacia o rilevanza tra le parti della causa » (MONTESANO, *Le sentenze costituzionali e l'individuazione delle norme*, Riv. dir. proc., 1963, 43). La stessa Corte Costituzionale non ha mancato di avvertire che, « nel sistema adottato dalla Costituzione e dalle leggi successive, il controllo della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge può essere esercitato solo in occasione e *in funzione* di un giudizio principale, la cui proposizione presuppone la sussistenza di un interesse alla tutela giurisdizionale, *senza di che mancherebbe la causa giuridica valida e del processo principale e del processo costituzionale* » (ordinanza 13 marzo 1957, n. 48, *Giur. Cost.*, 1957, 607 e segg., con nota del CRISAFULLI; in part., *ivi*, 616). Nello stesso ordine di idee, la Corte di Cassazione non ha mancato di ribadire l'interdipendenza funzionale dei due giudizi, equiparando la pronuncia di rigetto della C. Cost. ad « una sentenza emessa dallo stesso giudice, che ha rimesso la questione » (Cass., Sez. Un., 18 aprile 1962, n. 770, *Giust. civ.*, 1962, III, 253, ove, pur avendosi di mira l'effetto di quella pronuncia nel processo incidentale e parlandosi, quindi, di preclusione, si propone implicitamente il tema dell'efficacia extraprocessuale della pronuncia medesima. Il CARNELUTTI, *Effetti della pronuncia negativa della Corte Costituzionale sul processo pendente*, Riv. dir. proc., 1959, 479, riconosce che anche la sentenza della C. Costituzionale « è una decisione su un punto di diritto », ma ritiene che, a differenza della Corte di Cassazione, la Corte Costituzionale non giudichi *circa rem*, ma *extra rem*, opinione ripudiata, come s'è visto, dalla giurisprudenza dei due supremi Consessi; cfr. anche CRISAFULLI, in nota alla citata ordinanza della C. Cost. in data 22 marzo 1957, n. 48, *Giur. Cost.*, 1957, 614: « la Corte decide questioni concrete e non astrattamente immaginate; presupposto del giudizio di legittimità costituzionale è... la rilevanza effettiva della questione ai fini del giudizio comune »; che fosse questione pregiudiziale di merito quella sottoposta alla Corte Costituzionale riconosce il CARNELUTTI in: *Un caso singolare*, ecc., Riv. dir. proc., 1963, 669; sui concetti di efficacia panprocessuale ed efficacia materiale del giudicato v. REDENTI, *Il giudicato sul punto di diritto*, in *Scritti giuridici in onore di*

negare l'esistenza della denunciata illegittimità, nel qual caso non si forma proprio un giudicato sostanziale, sia quando la dichiara.

I due giudizi, il costituzionale e l'*a quo*, sono diversi, come è stato ritenuto con la sentenza appellata, della quale peraltro non tutte le argomentazioni possono condividersi, non ravvisandosi l'assoluta, affermata indipendenza.

Infatti, l'ordinanza di trasmissione alla Corte Costituzionale è la premessa logica per la decisione del caso concreto. Perciò il legame col processo *a quo* non può dirsi semplicemente genetico ed occasionale, se, come è certo, il giudice di questo non può prescindere dalla decisione, positiva o negativa, del giudice costituzionale. Ciò si rileva testualmente dal già citato articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che, nel definire i presupposti, cui la sospensione è subordinata, stabilisce che « ... il giudizio (principale) non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale ».

Però, non è accettabile la contraria tesi delle Amministrazioni appellanti, per quanto avallata da autorevole dottrina, con la quale si sostiene che il processo costituzionale sia una fase, sia pure devoluta alla cognizione di un giudice diverso, dello stesso processo in cui la questione viene rilevata.

Come giustamente in proposito ha rilevato la sentenza appellata, il processo costituzionale, dove le parti non intervengono necessariamente (art. 26, comma secondo, legge 11 marzo 1953, n. 87), ha un *petitum* ed una *causa petendi* del tutto diversi dal processo principale, giusta l'espresso dettato dell'articolo 22 delle norme integrative per i giudizi dinnanzi la Corte Costituzionale (pubblicate in Gazzetta Ufficiale n. 71 del 24 mar-

F. Carnelutti, vol. II, Padova 1950, 695 e segg.; osserva l'ANDRIOLI, *Il principio di diritto enunciato dalla Corte di Cassazione*, Riv. dir. proc., 1952, I, 282, che « la pronunzia panprocessuale si pone mediatrice tra norma e specie concreta e obbedisce ai principi in tema di limiti obiettivi e subiettivi della cosa giudicata in non minor misura delle pronunce con efficacia materiale-processuale ». Se avesse tenuto conto di tali considerazioni, l'annotata sentenza non avrebbe potuto ignorare, che il dedotto accertamento *inter partes*, racchiuso nella sentenza della Corte Costituzionale — che il decreto di scorporo non era in contrasto con le norme denunciate — aveva, nel processo non ancora estintosi, direttamente modificato, sul punto, la prima sentenza del Tribunale e costituiva un giudicato intangibile, al rispetto del quale il Tribunale e la Corte di Appello restavano, comunque, vincolati.

zo 1956), di cui invano la difesa delle Amministrazioni appellanti cerca di contrastare il chiaro significato letterale, che non distingue affatto fra le diverse finalità che si propone di raggiungere il giudizio dinnanzi la Corte Costituzionale.

Si prospettano ancora dalle appellanti sottili ed eleganti questioni dottrinarie circa la posizione (uno *status*?) dei cittadini e del giudice rispetto alla norma, della legittimità della quale si dubita, ma il problema va guardato più semplicemente, tenendo presente l'urgente bisogno di adeguare alla Costituzione una massa di leggi, ispirate da criteri ben diversi.

A tal fine, poiché il giudice è l'organo espressamente delegato all'applicazione della legge, è stato demandato ad esso di deliberare sulla bontà della norma, e, nel fondato dubbio che questa possa essere in contrasto con la Costituzione, di denunciare la questione all'organo espressamente delegato a tale controllo.

Come bene ha ricordato il Tribunale, il vincolo genetico, più intimo però di quanto ritenuto, è stato posto soprattutto in funzione della legittimazione ad agire, « ...per evidenti ragioni di politica legislativa, volte ad evitare che chiunque possa ergersi a tutore della costituzionalità per mera ostentazione o baldanza... ».

La pronuncia della Corte Costituzionale, pur essendo operante, come si è detto, nel processo *a quo*, non ne costituisce « una fase », perché l'esercizio di giurisdizione da parte sua è di diritto obbiettivo, non di diritto subbiettivo, quale è invece quella dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Sia quando dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge, sia quando la nega, la Corte Costituzionale emette pronunce di carattere normativo, « paralegislativo », è stato detto, quando dichiara l'illegittimità costituzionale. Nè può cambiare la natura delle pronunce della Corte Costituzionale, quando, come nella fattispecie, viene denunciata l'illegittimità di un atto che è legge solo formalmente.

Alle valide argomentazioni del Tribunale la Corte crede di potere aggiungere che, ove si trattasse di fase dello stesso processo, dovrebbe essere imposta la notificazione o comunicazione della sentenza della Corte Costituzionale alle parti.

Ciò, invece, certamente non avviene, essendone prevista solamente (art. 29 legge n. 87 del 1953) la trasmissione al giudice che ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale e la decorrenza del termine, al fine della estinzione del processo, va dal deposito in Cancelleria della sentenza o ordinanza che definisce il giudizio di legittimità costituzionale.

In sostanza, nella fattispecie, il giudice di appello ha sospeso di giudicare sul gravame avverso la decisione definitiva del Tribunale, per il dubbio sulla legittimità della norma da applicare.

E' la situazione analoga a quando sospende di giudicare per ammettere mezzi istruttori integrativi del giudizio. Certamente, in questo caso, il provvedimento che il giudice emette non è modificativo degli effetti della sentenza impugnata, che, in conseguenza (Cass. 7 novembre 1957, n. 4276), se vi è estinzione del processo, passa in giudicato (art. 338 c.p.c.). Non diversa è la soluzione, nella specie, salvo che il giudice di appello ha sospeso per accertare la legittimità di un presupposto di diritto, invece di uno di fatto.

Nè sembra fuor di luogo, anche se ivi si prospetta il caso opposto a quello in discussione, il richiamo della difesa Cosimini alla sentenza n. 1705 del 1963 della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, la quale afferma: « l'efficacia retroattiva della decisione di illegittimità costituzionale, emessa dalla Corte Costituzionale, incontra dei limiti, quando, in relazione agli atti ed ai rapporti precostituiti, si siano determinate situazioni giuridiche esaurite e perciò consolidate ed intangibili, il che si verifica o per la preclusione nascente da giudicato o per l'effetto di atti amministrativi che abbiano esaurito i loro effetti o in dipendenza di atti negoziali o di altri atti e fatti, che, sul piano sostanziale o processuale, siano rilevanti, nonostante l'inefficacia della norma costituzionale ».

Tanto premesso, è evidente che l'appello proposto dal Ministero dell'Agricoltura e dell'O.N.C. va rigettato. — (*Omissis*).

TRIBUNALE DI FIRENZE, 23 marzo 1964, Pres. Calamari - Est. Piragino - Lorini e Masti c. Ministero Difesa-Esercito.

Responsabilità civile - Responsabilità della P.A. per atti legittimi - Danni alla persona - Esclusione - Ammissibilità della sola responsabilità per colpa.

(Cost., art. 42; l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 46; c.c., art. 2043).

La responsabilità per danni da attività legittima si fonda sul principio, per cui la Pubblica Amministrazione, che impone ad un diritto individuale un particolare sacrificio, non compreso nei limiti normali dello stesso, nè reso necessario dalla condotta del suo titolare, deve indennizzare costui adeguatamente, tenendo conto del vantaggio eventualmente derivatone insieme col danno.

Quest'obbligo presuppone che la P.A. agisca nell'ambito dei suoi poteri e, pur essendo alcune volte imposto dalla legge, quantunque il pregiudizio del diritto del privato sia conseguenza di una necessità che possa considerarsi rispetto alla P.A. come un caso di forza maggiore, esso sussiste sempre, allorchè un atto della P.A. importi il sacrificio particolare di un determinato soggetto e il danno consista nella privazione o riduzione di un diritto soggettivo patrimoniale perfetto e non già di un diritto personale o di un interesse legittimo o di una mera aspettativa (1).

L'indennizzo per il sacrificio di un diritto personale, come quello alla vita e all'integrità fisica, da parte della P.A. non può configurarsi che sotto il profilo della responsabilità aquiliana (2).

(1) In argomento si veda Cass. Sez. Un., 12 ottobre 1960, n. 2687, *Giust. Civ.*, *Mass. Cass.*, 1960, 1021; *Foro It.*, Rep. 1960, v. *Responsabilità civile*, c. 2267, n. 253 e, con la motivazione, in questa *Rassegna*, 1961, 18 e seg., con nota di commento. In dottrina: SALERNI, *La c.d. responsabilità per atti legittimi della P.A.*, Milano s.d. (ma 1912), 87 e segg.; FORTI, *In tema di responsabilità per atti legittimi della P.A.*, *Foro it.*, 1942, I, 835; SANDULLI, *Spunti in tema di indennizzo per atti legittimi della P.A.*, *Id.*, 1947, I, 938 ed in senso più restrittivo *Id.*, *Manuale di dir. amm.*, Napoli 1955, 452-453, ove si nega che trattisi di principio generale e si precisa trattarsi piuttosto di una direttiva alla quale il legislatore si ispira. Il CASSETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Torino s. d., ma 1953, 104, sottolinea che l'art. 42, comma terzo, Cost. e l'art. 46 l. 25 giugno 1865, n. 2359 sono norme che hanno di mira un ristabilimento di equivalenza patrimoniale, piuttosto che esser fondate su ragioni di giustizia distributiva. Nessuna disposizione suscettibile di generale applicazione sembra invocabile, quando si tratti di un decremento patrimoniale del privato, cui non corrisponde un vantaggio economico dell'ente pubblico (*Id.*, *op. cit.*, 105). Lo ZANOINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Milano 1958, 350, mentre ammette la possibilità di applicazione analogica dell'art. 46 l. org. espr. per p. u., quando si tratti di sacrificio imposto alla proprietà con atto amministrativo particolare, avverte, peraltro, che, se una norma autorizzi il sacrificio di un diritto individuale, senza nulla dire riguardo all'obbligo dell'indennità, deve ritenersi che questa non sia dovuta (*op. cit.*, 349).

Per i casi particolari v. dottrina citata da GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova 1954, 321, in nota. Sui casi di espressa esclusione *de jure* dell'indennizzo, v. SANDULLI, *Manuale cit.*, 453. Di recente, sul tema, v. Rocco F., *La responsabilità dello Stato per atti legittimi e l'art. 24 della Cost. rep.*, *Giur. it.*, 1963, IV, 113 e segg. Per l'eccezionalità del principio di cui all'art. 46 l. org. espr. per p.u. v. invece *Relazione Avvocatura Stato*, 1942-1950, vol. I, Roma, 1953, 160 e segg.: il danno da atto legittimo non è indennizzabile se non in presenza di una espressa disposizione di legge (*ivi*, 164) *Id.*, 1951-1955, Roma 1957, 121 e segg.

(2) Ma su casi di applicazione dell'art. 2045 c.c. si vedano osservazioni in *Relazione Avvocatura Stato*, 1942-1950, vol. I cit., 165 e segg.; *Id.* 1951-1955, vol. I cit., 123; *Id.* 1956-1960, vol. II, Roma 1961, 169.

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad. pl. 26 febbraio 1964, n. 6 - Pres. Bozzi - Est. Di Pace - Elli ed altri (avv. Tolla e Lodi) c. Ministero LL. PP. (Avv. Stato Carafa) e Comune di Milano (Avv. Consolini, Mainetti, Sartogo).

Piano regolatore (e di ricostruzione) - Variante - Autorizzazione ministeriale - Natura.

Atto amministrativo - Convalida e sanatoria - Presupposti - Applicazione a variante di piano regolatore non preventivamente autorizzata.

Nel sistema della legge urbanistica, l'autorizzazione alla variante costituisce una condizione preliminare, anteriore al procedimento di approvazione della variante stessa, e pertanto va qualificata come una «condizione di procedibilità» (1).

Gli atti amministrativi viziati (come in genere tutti i negozi giuridici annullabili) possono essere sanati: o mediante convalida, che si ha allorché l'autorità che ha emanato l'atto o altra autorità a ciò competente dichiara di conoscere il vizio dell'atto e di volerlo correggere; o mediante sanatoria, in senso stretto, nella quale il sopravvento di atti nuovi e diversi elimina o rende inoperante il motivo d'invalidità. La sanatoria in senso stretto può aversi, allorché si verificano le seguenti condizioni: a) che gli atti successivi, aventi efficacia sanante, colmino le lacune d'istruttoria e di accertamento, derivanti dall'emissione degli atti, che hanno determinato il vizio, in modo che gli interessi da salvaguardare mediante il compimento degli atti, che sono stati omessi, siano ugualmente presi in considerazione e tutelati; b) che, nel frattempo, fra l'emanazione dell'atto viziato e l'atto, che potrebbe operare la sanatoria, non siano sorti diritti di terzi che non possono essere lesi da atti altrimenti idonei a sanare i vizi dell'atto invalidato. E' pertanto sanabile il provvedimento di ap-

(1-2) Su entrambe le massime, cfr. rispettivamente Sez. IV, 27 settembre 1961 n. 427, *Il Consiglio di Stato*, 1961, I, 1396.; Sez. IV, 7 marzo 1962 n. 225, *ivi*, 1962, I, 419.

La decisione applicata, con esatti criteri, la sanatoria dell'atto invalido, la quale è possibile nei casi in cui con un atto successivo vengano eliminate le cause di illegittimità, con effetti *ex tunc*: cfr., per tutti, RAVÁ, *La convalida dell'atto amministrativo*, 50.

plicazione e di variante al piano regolatore non autorizzato dal Ministero dei LL. PP. se questi interviene nelle successive fasi della proposta di approvazione e se il Consiglio Sup. dei LL. PP. esamina le ragioni che giustificano la variante (2).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 27 dicembre 1963 n. 945 - Pres. De Marco - Est. Meregazzi - Langella (Avv. Quinto) c. Ministero del Tesoro (Avv. Stato Carbone).

Danni di guerra - Beni perduti all'estero per trattato di pace - Albania Rivalutazione - Criteri - Legittimità.

Danni di guerra - Beni perduti all'estero per trattato di pace - Albania Sequestro operato nel 1943 - Fatti successivi - Irrilevanza.

Ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 1050/1954, nei casi in cui non sia stato possibile determinare il valore dei beni in sede internazionale, per mancanza di accordi speciali con gli Stati interessati, il valore stesso viene stabilito tenendo conto di tutti gli elementi acquisiti agli atti dell'Amministrazione, sempre in relazione ai valori correnti alla data di entrata in vigore del Trattato di pace per ciascun Paese, restando escluso il lucro cessante, e, a sua volta l'articolo 5 del d.P.R. n. 946/1955 stabilisce che per valori correnti alla data di entrata in vigore del Trattato di pace si intendono i valori di comune commercio (vigenti, per l'Albania, alla data del 20 ottobre 1947: data, per l'appunto, di entrata in vigore del Trattato), in mancanza, i prezzi di comune commercio correnti al 1938 nei vari Paesi, adeguati, secondo equità e tenuto conto della situazione economica di ciascun paese, della consistenza nonché della funzionalità economica dei beni da indennizzare, alla data predetta di entrata in vigore del Trattato di pace.

Legittimamente, pertanto, l'Amministrazione del Tesoro, con la collaborazione del Ministero delle Finanze e su conforme parere della competente Commissione, di cui all'articolo 3 della legge 29 ottobre 1954 n. 1050, con la partecipazione degli esperti e dei rappresentanti delle categorie interessate, ha proceduto, anzitutto, alla determinazione dei coefficienti da applicare alla generalità dei beni per l'adeguamento dei valori del 1938 al 1947, sulla base di una abbondante documentazione circa i prezzi del 1938 (monografie, prezziari ecc.), e valendosi delle indagini e dell'apprezzamento tecnico dell'Ufficio tecnico erariale: il risultato

di questi studi è stata la determinazione del coefficiente 22 per i beni immobili e 20 per gli immobili (1).

Ai fini della liquidazione dell'indennizzo dei beni confiscati in Albania in applicazione del trattato di pace, la consistenza dei beni era fatta con riferimento alla data in cui è avvenuto il primo sequestro dei beni stessi, mentre tutto ciò che è avvenuto dopo (deperimenti, dispersioni ecc.) non può porsi a carico di colui che ha subito la confisca (2).

(1-2) Sull'argomento cfr. Sez. IV, 22 giugno 1962 n. 469, *Il Consiglio di Stato* 1962, I, 1106; Sez. IV, 30 ottobre 1963 n. 658, *ivi*, 1963, I, 1335).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 26 febbraio 1964 n. 84 - Pres. De Marco - Est. Landi - Soc. Edison, Elettrochimica Ligure ed altre (Avv. Dedin) c. Comitato interministeriale dei prezzi (C.I.P.) e Ministero Industria e Commercio (Avv. Stato Casamassima).

Prezzi - Disciplina dei prezzi - Organi competenti - Commissione centrale e Comitato interministeriale - Composizione - Intervento nelle assemblee di persone estranee ai collegi - Annullamento giurisdizionale delle deliberazioni - Esecuzione del giudicato - Convocazione delle assemblee in regolare composizione - Rinnovazione della deliberazione annullata con efficacia ex nunc, senza alcuna indagine aggiornata dei costi - Illegittimità.

(d.l. 10 ottobre 1944 n. 347; d.l. 23 aprile 1946 n. 363; d.l. C.p.S. 15 settembre 1947 n. 896).

Annulate in sede giurisdizionale le deliberazioni della Commissione centrale e del Comitato interministeriale dei prezzi, perchè prese da assemblee cui avevano partecipato persone estranee alla composizione dei collegi, le successive deliberazioni, adottate, in esecuzione del giudicato, dagli stessi organi convocati in regolari assemblee, sono illegittime, ove si limitino a riprodurre il contenuto dei precedenti atti annullati, sia pure con efficacia ex nunc, senza procedere a nuova discussione e votazione e senza compiere alcuna indagine aggiornata dei costi dei prodotti (1).

(1) Sulla rilevanza che può avere ai fini della validità della deliberazione, la partecipazione ad assemblee di soggetti estranei alla composizione del collegio, vedi Cons. Stato, Ad. pl. 11 novembre 1963 n. 19, *retro*, 322, con nota.

Sulla soluzione adottata dal Consiglio di Stato in ordine alla illegittimità dei provvedimenti-prezzi impugnati, occorre svolgere, da un punto di vista generale, le seguenti osservazioni:

Il Consiglio di Stato, pur ispirandosi alla esatta qualificazione dei

(*Omissis*). — L'annullamento del provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi 14 settembre 1960 n. 884, disposto con la decisione della IV Sezione 26 giugno 1963 n. 494, aveva per effetto di ripristinare le disposizioni del precedente provvedimento 5 agosto 1959 n. 812.

Il Comitato interministeriale, col provvedimento 7 agosto 1963 n. 1039, in questa sede impugnato non ha inteso sanare retroattivamente la situazione verificatasi (il che, ovviamente, non sarebbe stato legittimo) bensì stabilire i nuovi prezzi dei concimi chimici con la normale efficacia *ex nunc*.

Senonchè, il primo fattore, che ha sviato le determinazioni degli organi competenti, fu quello di identificare come semplici «vizi formali» quelli, relativi alla composizione della Commissione centrale e del Comitato, ed alla documentazione in verbale delle proposte e dei deliberati, che avevano determinato l'annullamento (cfr., nel verbale della riunione 2 agosto 1963 della Commissione Centrale dei prezzi, la tesi dei rappresentanti dei Ministeri del Tesoro, della Agricoltura, della Confederazione Agricoltori e della C.G.I.L.; e nel verbale della riunione 7 agosto

provvedimenti-prezzi fatta dalla Corte Costituzionale (sentenza 8 luglio 1957, n. 103, *Giuris. cost.* 1957, 976), ne ha tratto delle conseguenze che nel loro rigore non possono condividersi, perchè il giudice amministrativo, attraverso la parvenza di un riesame della motivazione dei provvedimenti sottoposti al sindacato di legittimità, è penetrato, in definitiva, nell'ambito del merito. La Corte costituzionale, invero, ha qualificato come atto amministrativo sia dal punto di vista formale, sia dal punto di vista sostanziale, il provvedimento adottato dal C.I.P. e C.P.P. per stabilire i prezzi delle merci, dei servizi e delle prestazioni, ma ha anche precisato che detti organi svolgono una attività discrezionale che non è illimitata, essendo rivolta ad apprezzare l'interesse pubblico in relazione ai fatti economici che influenzano la disciplina dei prezzi (svolgono cioè una attività tecnico-discrezionale); ciò risulta, come si legge nella citata sentenza, dalla qualità tecnica dei componenti degli organi consultivi e deliberativi, dalla possibilità di avvalersi di un servizio ispettivo e dalla istruttoria svolta dall'Istituto Centrale di Statistica per accertare i costi di produzione, le condizioni di mercato e i fattori che comunque operano nella determinazione dei prezzi.

Poste tali precisazioni, il Consiglio di Stato richiede nei singoli provvedimenti sottoposti al suo sindacato una motivazione così dettagliata nell'*iter* seguito dagli organi amministrativi per la determinazione del prezzo, da rendere possibile il riesame, in ogni particolare, sia del criterio, sia delle varie fasi della variazione del prezzo. Tale indirizzo, se da qualche aspetto appare legittimo (così ad es. laddove richiede una indagine sui costi: Sez. IV, 4 ottobre 1963, n. 600, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 1305; Sez. IV, 13 marzo 1963, n. 160, *ivi*, 363), non può invece condividersi laddove, come si è detto, l'indagine, attraverso un apparente sindacato di legittimità, penetra nell'ambito del merito ammini-

1963 del Comitato la relazione del Ministro per l'Industria ed il Commercio).

In collegi «perfetti» in cui cioè la votazione è preceduta da discussione, quali sono indubbiamente sia la Commissione, sia il Comitato, il vizio di composizione dell'organo collegiale non può considerarsi di mera forma: al contrario, la partecipazione alle sedute di elementi estranei, o la composizione del collegio in modo diverso da quello voluto dalla legge, influisce sostanzialmente sui deliberati, in quanto da una parte le opinioni manifestate sono rilevanti per l'orientamento della maggioranza, e dall'altra la volontà collegiale, identificata con quella della maggioranza, può essere la risultante di volontà individuali espresse da soggetti che non avrebbero potuto contribuire col loro voto alla sua formazione. Il che, nella specie, era stato notato, con riferimento agli atti, nella decisione d'annullamento. Il carattere sostanziale del vizio diviene ancor più manifesto, perchè, come pure rilevava la citata decisione, mancava nei verbali ogni accenno a votazioni attraverso cui l'accordo, o il parziale disaccordo, sulle proposte della Commissione si era esternato, e queste consistevano in semplici deduzioni del presidente, che, se pure esatte, non avevano certamente il valor formale e sostanziale — così testualmente la decisione — di una deliberazione collegiale.

Era quindi in errore il Ministro dell'Industria e del Commercio, quando affermava nella sua relazione che «l'annullamento... fu dovuto ad irregolarità formali... e non a vizi che possano influire sulle determinazioni del Comitato».

L'errata premessa ha determinato altrettanto erronee conclusioni. Nella Commissione, una parte dei membri sostenne che «soluzione giuridica del problema potrebbe essere quella di convalidare i prezzi annullati, salvo a sanare i vizi formali del provvedimento annullato». Al che, altri opposero che la situazione dei

strativo, e, ancora di più, laddove appare vario e oscillante in relazione alle singole specie decise; così ad es.: il provvedimento che varia il prezzo di un medicinale, stabilito in sede di registrazione dal Ministro della Sanità, perchè è stato ridotto il prezzo di un prodotto che ne è il componente, è stato dichiarato illegittimo, laddove, pur tenendo conto e precisando tale riduzione, non sia stato giustificato in relazione alle componenti economiche che hanno subito variazioni e che devono essere indicate con ogni dettaglio in modo da stabilire in sede di sindacato di legittimità in quale misura esse incidano sul prezzo (Sez. IV, 27 febbraio 1963 n. 101, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 174); il provvedimento che stabilisce il prezzo dei libri di testo delle scuole elementari, pur essendo giustificato in relazione al costo delle materie prime, della mano d'opera e delle operazioni tipografiche, è illegittimo qualora non chiarisca nella sua motivazione come siano stati condotti e in quale operazioni

costi di produzione e distribuzione era ben diversa da quella del 1960. Non essendosi raggiunto l'accordo, la Commissione si limitò a «prospettare quanto sopra al CIP», per la definitiva determinazione. In queste considerazioni, riprodotte anche nella relazione della Segreteria per il CIP, è difficile tuttavia riscontrare quel che è detto nella relazione del Ministro in seduta del Comitato, che cioè la Commissione aveva «in via di massima ritenuto che la relazione tecnica ed economica predisposta a suo tempo dalla Commissione» potesse «costituire la base per assumere un provvedimento che sostituisca quello annullato, in attesa di un aggiornamento a più o meno breve scadenza» (aggiornamento che, peraltro, non è stato ancora compiuto). Il Ministro, inoltre, rappresentava «la necessità, anche in relazione alla situazione che si è creata sul mercato interno che minaccia di intralciare la normale distribuzione dei fertilizzanti con ripercussioni negative sulla agricoltura, di un intervento immediato del CIP», riconosceva che «non si era potuta compiere, dato il breve tempo trascorso, una indagine aggiornata dei costi per i prodotti in questione», e proponeva «di confermare gli stessi prezzi stabiliti per tali prodotti nel 1960, in attesa delle indagini che dovranno essere condotte a termine nel più breve tempo per l'accertamento di eventuali variazioni sopravvenute nei costi di questo ultimo periodo». La proposta era approvata dal Comitato.

Da tutto ciò, risulta indiscutibile che tanto la Commissione centrale, quanto il Comitato interministeriale, erano perfettamente a conoscenza che esistevano variazioni di costi, tali da potere rendere non più corrispondenti a realtà le conclusioni cui erano pervenuti nel 1960; e che riconoscevano del pari la mancanza di qualsiasi indagine, che consentisse di accertare la entità e l'incidenza delle dette variazioni. E tuttavia, il Comitato

e valutazioni si siano concretati i relativi accertamenti (Sez. IV, 23 marzo 1963, n. 152, *ivi*, 355); il provvedimento che varia il prezzo dell'olio combustibile è stato ritenuto illegittimo qualora, pur facendo con ampiezza di particolari riferimento ai costi, non implichi nè giustifichi in modo decisivo la scelta tra le varie soluzioni proposte (Sez. IV, 22 maggio 1963, n. 337, *ivi*, 697).

Come rilevasi, il Consiglio di Stato (limitando la critica alle decisioni più recenti) ha richiesto, in relazione alle specie decise, sempre qualche nuovo elemento che potesse giustificare, con un calcolo preciso e matematico, la determinazione o la variazione del prezzo, spingendo così la sua indagine, attraverso il riesame della motivazione, agli aspetti del merito amministrativo (tra i quali rientrano ad es. le componenti economiche che possono influire, sia pure in certi limiti, sul prezzo; la scelta delle operazioni compiute per accertare i costi; la decisività degli

confermava i prezzi del 1960 (determinati, tra l'altro, in base a deliberazioni illegittime) per le considerazioni di opportunità aditate dal Ministro, e condivise dal Comitato stesso. Manifesta è il vizio di eccesso di potere. Il Comitato interministerale dei prezzi, come è stato precisato anche dalla Corte costituzionale (sent. 8 luglio 1957 n. 103) ha una funzione limitata all'accertamento dei prezzi, nei rapporti tra produttori e consumatori, e deve svolgerla in base a criteri tecnico-economici, fondati sull'accertamento dei costi e non già secondo valutazioni discrezionali di politica economica. Il provvedimento deve essere pertanto annullato. — (*Omissis*).

elementi che possono incidere sulla determinazione del prezzo). In tal modo il predetto organo — e ciò va osservato da un punto di vista generale — è andato al di là dei limiti della sua giurisdizione di legittimità, violando, tra l'altro, la *ratio* cui si informano le leggi sulla disciplina dei prezzi, le quali lasciano invece una discrezionalità di valutazione come è chiaramente detto nella loro formulazione (art. 4 l. n. 347 « il Comitato può determinare i prezzi di qualsiasi merce, ecc. »; art. 1 l. 896 « il Comitato, ai fini della perequazione dei prezzi, può istituire casse di conguaglio, ecc. ») e ostacolando l'attività del C.I.P. e del C.P.P., la quale deve, tuttavia, svolgersi con carattere di continuità e permanenza in modo da apprezzare, in relazione al pubblico interesse, i fattori economici, vari e contingenti, che possono influenzare la disciplina dei prezzi.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 4 marzo 1964 n. 106 - Pres. De Marco - Est. Potenza - Trosini Maria (avv. Stoppani) c. Prefetto di Teramo (Avv. Stato Carafa).

Espropriazione per p. u. - Espropriazione - Mezzogiorno - Industrializzazione - Termine ex art. 13 l. n. 2359 del 1865 - Obbligatorietà - Fattispecie.

(l. 25 giugno 1865 n. 2359, art. 13; l. 14 dicembre 1947 n. 1598).

I termini stabiliti dall'art. 13 l. 25 giugno 1865 n. 2359, e cioè i termini entro i quali dovranno iniziarsi e compiersi le espropriazioni ed i lavori, devono essere previsti anche se la pubblica utilità dell'opera è dichiarata dalla legge, come è previsto per le espropriazioni regolate dalle leggi per la industrializzazione del Mezzogiorno: tali termini devono essere stabiliti nel primo atto che dà inizio al procedimento espropriativo (che può essere anche

la dichiarazione di pubblica utilità ove venga emessa dal Prefetto) (1).

(1) In un primo momento la giurisprudenza riteneva che alla dichiarazione di p.u. derivante direttamente dalla legge non fossero applicabili le norme che riguardavano l'apposizione dei termini entro i quali le espropriazioni ed i lavori si devono iniziare e compiere (così Sez. IV 28 gennaio 1955 n. 89, *Il Consiglio di Stato*, 1955, I, 20). Successivamente sia la dottrina (cfr. SANDULLI, *Dichiarazione di p.u. ex lege e termine di esecuzione delle opere*, *Foro it.*, 1955), sia l'orientamento giurisprudenziale hanno subito modifiche (Ad. plen. 2 luglio 1958, n. 18, *Il Consiglio di Stato*, 1958, I, 773).

Infatti, la deroga che la legge speciale (ad es, la legge 14 dicembre 1947, n. 1958) apporta alla legge generale sull'espropriazioni concerne esclusivamente la dichiarazione di p.u. che è fatta dal legislatore, e non dall'autorità prefettizia, la quale si limita solo ad accertare se le opere da eseguire rientrano nella categoria prevista dalla legge; ma non si estende alle altre formalità che ineriscono al procedimento espropriativo, tra le quali rientrano appunto i termini per l'espletamento dello esproprio e per l'esecuzione dei lavori. E' evidente però che, mancando la dichiarazione di p.u. come atto prefettizio, i termini verranno apposti nel primo atto che dà inizio al procedimento espropriativo.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 4 marzo 1964 n. 109 - Pres. Polistina - Est. Di Capua - Impresa Adorni-Ferroni Schiavetti (avv. Sorrentino) c. Prefetto Parma (avv. Stato Carafa) e Camera commercio industria e agricoltura di Parma (avv. Bussi e Giannini).

Espropriazione per p. u. - Espropriazione - Piano particolareggiato - Aree ricadenti nei comparti edificatori - Pretesa inespropriabilità Non sussiste.

Atto amministrativo - Eccesso di potere - Contraddittorietà - Atti di autorità diverse - Esclusione.

Espropriazione per p. u. - Espropriazione - Procedimento - Osservazioni ex art. 5 l. n. 2352 del 1865 - Natura.

(l. 17 agosto 1942 n. 1150, artt. 16, 23; l. 25 giugno 1865 n. 2359, artt. 1, 2, 5).

La previsione di comparti edificatori nel piano particolareggiato non determina la inespropriabilità delle aree su cui sorgono gli edifici di cui è prevista la demolizione, se sia stata accertata e dichiarata una ragione di interesse pubblico all'espropriazione, non potendo avere rilevanza, ai fini dell'esproprio, la posizione giuridica in cui può trovarsi il bene che vi è soggetto e in parti-

colare la destinazione che può essergli attribuita nel piano regolatore generale e nel piano particolareggiato (1).

Non è ipotizzabile il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà fra l'invito del Comune di costituire un consorzio per l'edificazione privata e l'espropriazione, disposta dal Prefetto, per una diversa destinazione, trattandosi di atti di autorità diverse operanti nell'ambito di poteri diversi e autonomi (2).

Le osservazioni previste dall'art. 5 l. 25 giugno 1865 n. 2359 sono l'esercizio di una facoltà spettanti non al proprietario, ma a qualsiasi cittadino sì che esse costituiscono non tanto un mezzo per la tutela di un diritto o di un interesse legittimo, quanto un modo per richiamare l'attenzione della p. a. sulla convenienza e legittimità della procedura iniziata e perciò una forma di collaborazione con tale autorità: il che porta ad escludere, nel caso di rigetto, la necessità di una confutazione circostanziata ed implica l'obbligo della motivazione solo sui punti essenziali delle osservazioni (3).

(1-3) La prima massima esamina un aspetto particolare che inerisce alla posizione dei proprietari degli immobili compresi nei comparti edificatori, affermando che la previsione di tali comparti - al di fuori delle condizioni indicate dall'art. 23 della legge urbanistica - non esclude la espropriazione quando, secondo il procedimento previsto dalla legge n. 2359 del 1865, venga accertata una ragione di interesse pubblico che giustifica l'espropriazione.

In genere la giurisprudenza si era occupata della posizione dei proprietari di immobili assoggettati dal piano particolareggiato ad oneri di trasformazione e del momento in cui quella posizione si qualifica diritto soggettivo o degrada ad interesse legittimo: cfr. Sez. un. 19 febbraio 1957 n. 591, *Giust. civ.*, 1957, I, 1037; Sez. un. 24 ottobre 1958 n. 3457, *ivi*, 1958, I, 2029; Sez. un. 9 dicembre 1960 n. 3212, *ivi* 1961, I, 223; e in dottrina cfr. SANDULLI, *Espropriazione per l'edificazione di comparti di piano regolatore e competenza giurisdizionale*, *ivi*, 1961, I, 223.

Le altre due massime confermano una giurisprudenza pacifica; Sez. V, 25 settembre 1963 n. 797, *Il Consiglio di Stato*, I, 1207; Sez. IV, 23 aprile 1958, n. 356, *ivi*, 1958, I, 414.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 20 aprile 1964 n. 150 - Pres. Polistina - Est. Urciuoli - Spadeo (avv. Ferrari) c. Ministero del Tesoro (avv. Stato Dallari).

Atto amministrativo - Delega del Ministro al Sottosegretario di Stato per decidere un ricorso gerarchico - Ammissibilità.

(t. u. 3 marzo 1934 n. 383, art. 5; r. d. 10 luglio 1924 n. 1100, art. 2; d. l. 14 settembre 1946 n. 112, art. 2).

In virtù della delega conferita dal Ministro del Tesoro, il Sottosegretario di Stato, che viene così autorizzato a firmare tutti gli atti relativi all'accertamento e alla liquidazione dei danni di guerra, può legittimamente decidere i ricorsi gerarchici che vengono proposti al Ministro avverso i provvedimenti presi dall'Intendente di Finanza per la liquidazione di danni di guerra, non rientrando tale potere di decisione nella competenza riservata al Ministro (1).

(1) In tema di delega a decidere i ricorsi gerarchici.

La soluzione adottata dal Consiglio di Stato con questa decisione può condividersi. Non può, invece, condividersi la motivazione, laddove ammette che tra gli atti delegabili rientra la decisione su ricorsi gerarchici (per un precedente specifico cfr. le decisioni Sez. IV, 20 marzo 1962 n. 286, *Il Consiglio di Stato*, 1962, e Sez. VI, 19 ottobre 1962, VI, *ivi*, 1960, 1881, che si ricollegano alla decisione dell'Adunanza plenaria 3 maggio 1960 n. 8, *ivi*, 822, la quale ha ammesso la delega da parte del Ministro al direttore generale; v. anche *Relazione Cons. Stato* 1947 - 50, III, 30. La giurisprudenza però non è pacifica; v. in senso contrario, Sez. VI, 16 maggio 1950, *Il Consiglio di Stato*, 1950, 980; Sez. IV, 7 luglio 1939, *Foro it.*, Rep., 1939, voce *Ricorso gerarchico* n. 4-5; Sez. IV, 10 gennaio 1940, n. 12).

La motivazione trae origine da una imprecisa interpretazione dello art. 5 del t.u. c. e p. 3 marzo 1934 n. 383, perchè afferma che tale norma, nell'individuare il Ministro come organo competente a decidere i ricorsi gerarchici con provvedimento definitivo, non ha sottratto la materia ai principi generali che attengono alla delega delle attribuzioni amministrative.

Il vero è che, a nostro avviso, proprio in tale materia la delega non è ammissibile perchè l'organo che decide un ricorso in qualità di superiore gerarchico ha una competenza riservata, cioè esclusiva. La competenza a decidere i ricorsi appartiene all'organo nella sua veste di superiore gerarchico, inerisce alla sua posizione di supremazia, e ne è così essenziale e caratteristica che l'organo non può privarsene senza violare i principi sulla gerarchia (cfr. RAGNISCO - ROSSANO, *I ricorsi amministrativi*, 213). Il rilievo vale in ogni caso, e cioè sia laddove la legge indica espressamente l'organo (ad es. il Ministro) che decide il ricorso gerarchico, sia laddove l'attribuzione sia in dipendenza di una ripartizione interna della materia assegnata ad un determinato ramo dell'Amministrazione che fa capo ad un unico vertice; e ciò perchè sia nel primo caso, per espressa disposizione di legge, sia nel secondo caso, in seguito alla ripartizione interna fra organi diversi di un'identica competenza funzionale, il potere di decidere i ricorsi deriva sempre dalla particolare posizione di preminenza che il superiore riveste nei confronti dell'inferiore; e di essa egli non può privarsene senza perdere la supremazia che la legge gli assegna e senza commettere una violazione della legge stessa. Si deve così escludere la delega a favore di qualsiasi altro organo, sia quando non esiste, sia quando esiste, rispetto al delegante, un rapporto gerarchico: nella seconda ipotesi la delega verrebbe, tra l'altro, a

(*Omissis*). — La giurisprudenza del Consiglio di Stato è ferma nel ritenere che i Sottosegretari di Stato svolgono una funzione vicaria e quindi legittimamente può essere ad essi delegata la trattazione di tutti quegli affari, che non siano, per legge, riservati alla esclusiva competenza del Ministro. Nessun dubbio che fra gli atti delegabili rientrino anche i ricorsi gerarchici, in quanto l'art. 5 del T.U. della legge comunale Provinciale 3 marzo 1934, individuando nel Ministro l'organo competente a decidere tali ricorsi con provvedimento definitivo, non per questo ha sottratta la materia ai principi che attengono alla delega delle attribuzioni amministrative (decisione IV Sezione n. 286 del 1962).

Poichè in base alla delega conferitagli dal Ministro dell'epoca, il Sottosegretario di Stato al Tesoro preposto al relativo servizio, era stato autorizzato a firmare tutti gli atti relativi all'accertamento ed alla liquidazione dei danni di guerra non è riscontrabile nella specie alcuna di quelle illegittimità denunciate col ricorso.

violare la garanzia che l'ordinamento giuridico, nel prevedere il riesame da parte del superiore gerarchico, concede a colui che si ritiene leso dal provvedimento amministrativo.

A uguale conclusione può pervenirsi per gli altri poteri del superiore gerarchico; ad es. per quello di imprimere direttive, di dare ordini, di coordinare l'azione o dirimere conflitti; etc. Ma per il potere ora in esame la delega ha aspetti particolari (cfr. AMORTH, *La nozione di gerarchia*).

Fermo restando le premesse osservazioni, anzi a conferma delle stesse, la delega può ritenersi ammissibile soltanto là dove la legge espressamente la prevede: è il caso frequente della decisione su ricorso gerarchico che può essere delegata dal Ministro al Sottosegretario o al Direttore generale. La previsione legislativa è contenuta nelle norme che istituiscono i Sottosegretari di Stato, i quali data la loro natura di organi secondari (SANDULLI, *Manuale*, 319), non hanno competenza propria, ma esercitano solo le funzioni delegate dal Ministro (d. 18 febbraio 1888 n. 5195; r.d. 1 marzo 1888 n. 5247; d.l. 10 luglio 1924 n. 1100). Tra tali funzioni rientra, data la ampia previsione legislativa, anche la delega a decidere i ricorsi gerarchici. Altra previsione legislativa è contenuta nelle norme che disciplinano la posizione dei Direttori generali, ai quali il Ministro può delegare non solo la firma (reg. 23 ottobre 1953 n. 1611, art. 15, che però è sempre attestazione di volontà del Ministro; cfr. DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, I, 306; FRANCHINI, *In tema di delega di firma*, *Foro amm.* 1956), ma anche singole materie di sua competenza (t. u. 10 gennaio 1957 n. 3 art. 155), e quindi ed anche la decisione su ricorso gerarchico.

Ma la delega dà luogo a un ricorso all'organo delegante avverso l'atto emanato, in virtù di essa, dall'organo delegato?

La delega delle attribuzioni amministrative non dà luogo a rapporto gerarchico; nè elimina tale rapporto nel caso che questo preesisteva: essa interviene tra uffici, intercorrendo tra delegante e delegato, e non fa parte, nè modifica l'organizzazione precostituita della persona giuridica

Per quanto superfluo, si rileva, infine, che, contrariamente a quanto sembra ritenere il ricorrente, il sindacato di legittimità, per quanto penetrante voglia e possa essere, non può estendersi a quelle valutazioni di puro merito, che hanno indotto il Ministro del Tesoro a delegare ad uno dei Sottosegretari di Stato le sue attribuzioni in una materia non riservata, per legge, alla sua esclusiva competenza. — (*Omissis*).

pubblica (DE VALLES *op. cit.*, I, 306). Ben vero la delega non esclude il ricorso gerarchico solo se questo preesisteva ad essa (RAGNISCO, *op. cit.*, 214; Cons. Stato, Ad. gen. 5 marzo 1953. *Il Consiglio di Stato*, 1953, 1954) così ad es.; la delega del Ministro al Sottosegretario non rende ammissibile il ricorso gerarchico avverso l'atto emesso dal Sottosegretario; la delega del Ministro al Prefetto non esclude il ricorso gerarchico avverso l'atto prefettizio. Il ricorso al superiore gerarchico, come garanzia prevista dall'ordinamento, deve considerarsi, in mancanza di norme contrarie, sempre ammesso. Esso è perciò possibile anche nel caso di delega da parte del superiore gerarchico ad organo inferiore; in virtù della delega l'autorità delegante non si priva dei poteri propri in ordine all'attività delegata e può svolgere qualsiasi ingerenza in ordine ad essa (cfr. sul se il delegato svolga attribuzioni proprie il cui esercizio è possibile appena viene emesso l'atto di delega, FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, 61).

U. GARGIULO

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 18 dicembre 1963 n. 1019 - Pres. D'Avino - Est. Breglia - Repetto ed altri (Avv. Sgavari e Muti) c. Ministeri Agricoltura e Foreste e Grazia e Giustizia (Avv. Stato Lancia).

Caccia e pesca - Caccia - Riserva di caccia - Inclusione coattiva - T. u. 1016 del 1939 art. 44 - Eccezione di incostituzionalità per violazione dell'art. 42 Cost. - Manifesta infondatezza.

Caccia e pesca - Caccia - Riserva di caccia - Inclusione coattiva - Natura Limitazione al diritto di proprietà.
(Cost. art. 42; t. u. 5 giugno 1939 n. 1016, art. 44, 3° comma).

E' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 42 Cost., dell'art. 44, terzo comma, t. u. 5 giugno 1939 n. 1016, nella parte in cui prevede la possibilità di disporre coattivamente l'inclusione in una riserva di caccia di terreni per i quali non sia stato dato il consenso, giacchè deve escludersi che detta norma autorizzi sostanzialmente una

espropriazione del diritto di caccia sul proprio fondo per una utilità privata (1).

La inclusione coattiva di terreni in una riserva di caccia va qualificata come limitazione al diritto di proprietà nell'interesse pubblico (2).

(1-2) Sulla nozione ed i limiti del diritto di caccia, anche per quanto riguarda i rapporti con la proprietà privata v. CACCIA, *Noviss. dig. it.*, II, Torino, 1958 e *Encicl. dir.*, V, Milano 1959, 746.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 29 gennaio 1964, n. 61 - Pres. Stumpo - Est. Anelli - Turri (avv. Cavini e Baldi Papini) c. Ministero P. I. (avv. Stato Carafa).

Demanio - Demanio storico e artistico - Provvedimento di vincolo pertinenziale - Interesse ad agire da parte del proprietario del bene - Sussistenza.

Demanio - Demanio storico e artistico - Vincolo pertinenziale - Presupposti.

(l. 1. giugno 1939 n. 1089, art. 11).

Il proprietario di una cosa mobile, vincolata ai sensi della l. 1. giugno 1939 n. 1089 quale pertinenza immobiliare, ha interesse a impugnare il provvedimento di vincolo perchè non è per lui indifferente la esistenza del vincolo, venendo la sua libera volontà a far cessare, quando voglia, la destinazione del bene a servizio o ornamento di altri, subordinata alla volontà della p. u. (1).

E' illegittimo un provvedimento che costituisce il vincolo pertinente iure pubblico quando il rapporto pertinenziale iure privato non sia mai esistito o sia già cessato (2).

(1-2) Massime esatte. Non v'è dubbio che, una volta costituito il vincolo pertinenziale *iure pubblico*, la destinazione di un bene a servizio di altro bene non può mutare nè cessare a volontà del proprietario, ma è sempre necessaria l'autorizzazione della p.a. a tutela dell'interesse artistico o storico già accertato con l'emanazione del provvedimento di vincolo; cfr. per i precedenti Sez. IV 23 giugno 1939 n. 355; 5 marzo 1943 n. 61.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 4 marzo 1964 n. 207 - Pres. Stumpo - Est. Anelli - Morelli (Avv. Cervati e Marimpietro) c. Commissariato Usi Civici di Roma e Ministero Agricoltura e Foreste (Avv. Stato Ciardulli).

Giustizia amministrativa - Interesse a ricorrere - Usi civici - Cassazione della sentenza che ne accerta l'esistenza - Difetto sopravvenuto di interesse - Effetti sul giudizio amministrativo proposto contro il provvedimento di liquidazione.

In seguito alla cassazione della sentenza della Corte di Appello che ha accertato l'esistenza di usi civici, contestualmente alla quale venne emanato il provvedimento di liquidazione, diviene improcedibile, per difetto di interesse, il ricorso al Consiglio di Stato proposto contro tale provvedimento, atteso che la pronuncia sarebbe inutiliter data quando sopravvenga o passi in giudicato una decisione denegatoria della esistenza dell'uso (1).

(1) Massima di particolare interesse: sulla causa pregiudiziale cfr. GUGLIELMI, *La pregiudiziale amministrativa*, retro, 399; v. anche la nota di A. ROMANO, pubblicata con la decisione in *Foro amm.*, II, 86.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 18 marzo 1964, n. 286 - *Pres. Toro - Est. Daniele - Baraldi (avv. Rescigno e Barillaro) c. Gioventù Italiana (avv. Stato Casamassima).*

Obbligazione e contratti - Contratti della p.a. - Licitazione privata - Offerta per persona da nominare - Nullità.
(reg. 23 maggio 1924 n. 827, art. 89).

Nel procedimento per licitazione privata non sono valide le offerte per persona da nominare (1).

(1) Non risultano precedenti sull'offerta per persona da nominare nella licitazione privata. Le decisioni applicate con esattezza la norma espressa nell'art. 89 reg. 23 marzo 1924 n. 827. Nel procedimento per incanti esiste una norma diversa (art. 81, 4° comma) che ammette le offerte per terza persona: cfr. Sez. V, 26 maggio 1937 n. 704, *Foro amm.* 1937, 1, 2, 246.

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 novembre 1963, n. 3035 -
Pres. Varallo - Est. Pece - P. M. Pedote - Soc. Odero Terni-
Orlando (avv. Francesco Porreca) c. Ministero Finanze (avv.
Stato Tavassi La Greca).

**Imposta generale sull'entrata - Pagamenti per costruzioni o modifi-
cazioni navali eseguiti per conto di stranieri nei cantieri nazio-
nali - Esenzione - Applicabilità - Limiti.**

(d.l. C.P.S. 29 giugno 1947, n. 779, art. 9).

*In esecuzione dell'accordo italo-francese di cui alla legge
13 novembre 1947, n. 1422, il beneficio fiscale previsto nell'ulti-
mo comma dell'art. 9 del D.L. C.P.S. 29 giugno 1947, n. 779, si
applica anche ai pagamenti per riparazioni, modificazioni e tra-
sformazioni eseguite, dietro commessa del Governo italiano, su
navi francesi, nei cantieri e stabilimenti italiani (1).*

(Omissis). — Passando ed esaminare il ricorso principale
proposto dalla OTO, va rilevato che questa, con il primo mezzo,
denuncia che a torto la sentenza impugnata ha ritenuta la inap-
plicabilità del beneficio di cui all'ultimo comma dell'art. 9 del
D.L.C.P.S. 29 giugno 1947, n. 779, il quale testualmente stabilisce
che « sono anche esenti dall'imposta (generale sull'entrata) i

(1) Il tema di esenzione dall'I.G.E. sui pagamenti per costruzioni
navali eseguite per conto di stranieri in cantieri nazionali.

Il quesito sottoposto all'esame della Corte Suprema è che si desume
dalla massima di cui sopra, è stato risolto sfavorevolmente per l'Ammi-
nistrazione delle Finanze dello Stato. Tuttavia, in vista della particolare
delicatezza e rilevanza della questione, l'Amministrazione medesima si
ripropone di sottoporlo ancora all'attenzione della S.C., la quale di certo
ne farà oggetto di nuovo ed approfondito riesame.

Riteniamo opportuno riprendere il tema della controversia.

In base a scambio di note fra l'Italia e la Francia, effettuato in
Roma il 1° giugno 1946, ed approvato e reso esecutivo con legge 13 novem-
bre 1947 n. 1422 (G.U. 23 dicembre 1947 n. 294), il Governo Italiano
assunse formale impegno di provvedere, *direttamente* o servendosi di
imprese private (« *directement ou par l'entremise d'entreprises privées* »)
a rimettere a galla alcune navi francesi affondate nelle acque territoriali
italiane ed indicate nella lista A allegata a dette note, nonché di proce-
dere a mezzo di cantieri navali italiani, alle relative riparazioni, in

pagamenti per costruzioni, riparazioni, modificazioni e trasformazioni navali eseguite per conto di stranieri nei cantieri o stabilimenti nazionali ».

La censura è fondata.

E' pacifico che i lavori di riparazione all'Armand Blanc rientrano nel quadro di esecuzione della convenzione italo-francese, approvata con la legge 15 novembre 1947 - n. 1422. In virtù di tale convenzione, il Governo Italiano si impegnava a procedere al recupero ed alla riparazione, direttamente o a mezzo di imprese private, di navi francesi affondate in acque territoriali italiane e che venivano indicate in una lista A) allegata all'accordo. A sua volta il Governo francese, come contropartita, cedeva al Governo Italiano alcune navi elencate in una lista B).

modo da porre le navi stesse in perfette condizioni di navigabilità (art. 1).

Tutti i lavori dovevano essere effettuati sotto la *responsabilità ed a spese* del Governo Italiano, come pure la mano d'opera ed i materiali necessari per i lavori stessi dovevano essere forniti dall'Italia.

Veniva, peraltro, stabilito che le opere dovessero eseguirsi sotto la sorveglianza della Marina Mercantile Francese e del « Bureau Veritas » o del « Lloyd Register », restando a carico del Governo Italiano anche le spese relative (artt. 2 e 3).

A titolo di corrispettivo (« *compensation* ») per la intera prestazione, il Governo francese cedeva a quello italiano la proprietà di altre navi francesi, indicate nella lista B), allegata alle predette note, nello stato in cui queste ultime si trovavano, assumendo esso Governo francese a proprio carico la regolarizzazione dei rapporti con i rispettivi proprietari e comunque garantendo lo Stato Italiano di qualsiasi molestia da parte di aventi diritto su questo secondo gruppo di navi (lista B, art. 5).

Giova, infine, tener presente che nello stesso accordo veniva chiarito che il Governo francese avrebbe direttamente proceduto a rimettere a galla e riparare battelli fluviali francesi affondati nelle acque territoriali italiane e ciò a mezzo di privati imprenditori italiani, con i quali avrebbe, *sempre direttamente*, concluso particolari convenzioni. Per queste opere il Governo Italiano restava impegnato solo nel senso di dare assistenza ai delegati francesi, incaricati della sorveglianza tecnica dei relativi lavori.

I lavori di rimessa a galla ed in efficienza delle navi di cui alla lista A) vennero dalla Amministrazione della Marina Militare affidati a cantieri navali italiani fra i quali la Società Odero Terni Orlando. Ora questa nel presente giudizio ha sostenuto, e con esito positivo, di poter usufruire delle agevolazioni tributarie previste dalle vigenti disposizioni per il naviglio della Marina Mercantile e più particolarmente della esenzione dell'I.G.E. sui corrispettivi derivanti dai lavori in questione, invocando la applicazione, al caso di specie, della disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 9 del D.L.C.P.S. 29 giugno 1947 n. 779, recante « modificazioni al R.D.L. 10 aprile 1938 n. 330, concernente provvidenze a favore dell'armamento e della industria delle costruzioni navali ».

Il predetto art. 9 stabilisce che sono esenti dalla I.G.E. i pagamenti per costruzioni, riparazioni, modificazioni o trasformazioni navali, nonché

La sentenza impugnata, pur avendo riconosciuto che l'Armand Blanc era una nave appartenente alla Francia e che i lavori di riparazione erano stati eseguiti in dipendenza del detto accordo, ha tuttavia negata l'applicabilità del sopra trascritto ultimo comma dell'art. 9 del D.L.C.P.S. n. 779 del 1947, assumendo che: 1) trattandosi di una norma avente contenuto di agevolazione fiscale, la stessa non era suscettibile di interpretazione analogica; 2) l'appartenenza della nave alla Francia non era rilevante, in quanto i lavori di riparazione erano stati commessi alla OTO dalla Amm.ne Difesa-Marina, la quale si era assunta l'obbligazione del relativo pagamento; 3) sotto il profilo economico, l'Amministrazione italiana, nel commettere i lavori, aveva perseguito un interesse proprio e cioè quello di avvalersi

per acquisto di navi estere, eseguiti da nazionali per attuare la ricostruzione del naviglio sinistrato per causa di guerra (primo comma) e che sono anche esenti dall'imposta i pagamenti per lavori di recupero e rimessa in efficienza di navi mercantili affondate o sinistrate, previsti dal D.L.L. 19 ottobre 1945 n. 686 (secondo comma), precisando che le suddette esenzioni spettano anche pei pagamenti effettuati, dopo la data di entrata in vigore del decreto, in forza di contratti stipulati prima di tale data (terzo comma) e che le esenzioni medesime sono subordinate alla attestazione, da parte del Ministero della Marina Mercantile, che i contratti, in base ai quali i pagamenti debbono effettuarsi, attuano gli scopi previsti dai primi due commi della disposizione (quarto comma). Stabilisce infine detto art. 9 nel quinto ed ultimo comma — che è quello che più direttamente interessa la questione — che « sono anche esenti dalla imposta i pagamenti per costruzioni, riparazioni, modificazioni, e trasformazioni navali, eseguite per conto di stranieri nei cantieri o stabilimenti nazionali ».

Ora, in via generale, è esclusa ogni agevolazione fiscale per i lavori sul naviglio militare in ispecie e sul naviglio delle altre Amministrazioni statali italiane in generale (R.D.L. 10 marzo 1938 n. 330; D.L.P. 26 giugno 1946 n. 77; D.L.C.P.S. 20 giugno 1947 n. 779 e L. 8 marzo 1949 n. 75). Tuttavia si sostiene dei cantieri navali che nel caso di specie si tratterebbe di lavori eseguiti, secondo la espressione dell'ultimo comma del già citato art. 9 del D.L. 779 « per conto di stranieri nei cantieri o stabilimenti nazionali ».

Viceversa è da escludere che possa al caso di specie competere il beneficio della esenzione dall'I.G.E. Infatti la esecuzione dei lavori di cui trattasi venne affidata alle ditte appaltatrici mediante contratti stipulati dal Ministero della Difesa-Marina, sul cui bilancio grava la relativa spesa. Peraltro i rapporti giuridici ed economici assunti da tali contratti *intercorrono esclusivamente tra la Amministrazione della Marina Militare e le ditte assuntrici*, le quali restano, pertanto, assolutamente estranee all'obbligo assunto dallo Stato italiano. Inoltre si tratta nella specie di lavori eseguiti « per conto » della Marina Militare.

Riguardando nel suo complesso l'art. 9 del D.L. n. 779 del 1947, giova innanzi tutto rilevare che mentre il primo ed il secondo comma

del risultato utile di essi come mezzo di scambio per ottenere in compensazione, dal Governo francese, naviglio da inserire nella flotta italiana; 4) nell'art. 10 del r.d.l. 10 marzo 1938, numero 330 e nell'art. 28 della legge 8 marzo 1949 n. 75, che prevedevano altre provvidenze a favore dell'industria navale e dell'armamento, era stato precisato che le predette altre provvidenze non erano concesse « alle navi costruite per conto di Amministrazioni dello Stato o ad esso appartenenti ».

Le richiamate argomentazioni non hanno carattere decisivo.

Infatti: A) poichè l'applicabilità del beneficio in discussione ai lavori di riparazione dell'« Armand Blanc » è *direttamente* aderente, come or ora si dirà, alla lettera ed alla *ratio* dell'ultimo comma dell'art. 9 del D.L.C.P.S. n. 779 del 1947, si addimosta non rilevante il richiamo alla regola che esclude la appli-

racchiudono disposizioni di favore, rivolte al fine della ricostruzione della flotta mercantile nazionale, l'ultimo comma, invece, contiene agevolazioni che sono più direttamente a favore dell'industria delle costruzioni navali, e solo in via indiretta, concorre allo scopo perseguito attraverso le disposizioni dei commi precedenti. Il che trova conferma nella relazione al menzionato decreto, nella quale, dopo essersi affermato che i benefici tributari, di cui ai primi due commi, trovano fondamento nell'analogo beneficio concesso con il D.L. 7 giugno 1945 n. 322 per la ricostruzione edilizia, si chiarisce che « la stessa agevolazione è stata prevista anche nei riguardi dei contratti per costruzioni, riparazioni, modificazioni e trasformazioni navali « *per conto* » di stranieri (quinto comma). E ciò perché le relative commesse, incrementando l'attività dei cantieri, concorrono a ridurre, con evidente vantaggio anche dei committenti nazionali, l'onere delle spese generali incidenti sulle singoli lavorazioni ».

Peraltro il quarto comma dell'art. 9 (attestazione del Ministero della Marina Mercantile), si riferisce solo ai primi due commi e non anche al quinto ed ultimo comma e ciò sia per il fine diverso che caratterizza i primi due dall'altro, sia perché soltanto a quelli, ed agli scopi dagli stessi perseguiti, esso fa espresso richiamo e sia, infine, per la sistemazione che nell'articolo in esame è data al suddetto quarto comma; il quale segna una delimitazione fra le disposizioni dei primi commi e quella dell'ultimo comma, che si fonda su diverso principio informatore. Del resto è evidente che per le riparazioni al naviglio straniero fa difetto il presupposto che è alla base della disposizione di cui al quarto comma in parola e che mira evidentemente ad assicurare solo la *ricostruzione effettiva del naviglio nazionale*.

Le quali cose premesse, la soluzione della questione può prescindere dalla interpretazione dei primi quattro commi dell'art. 9 e resta ancorata all'interpretazione del quinto comma, e più particolarmente consiste nello stabilire il preciso significato che deve darsi all'espressione « *per conto di stranieri* », in relazione al negozio interceduto fra la Amministrazione della Marina Militare e la ditta Odero Terni per la rimessa in efficienza di navi francesi comprese nella lista A) allegata alle note scambiate fra i due Governi.

cazione analogica in materia di benefici fiscali. B) L'ultimo comma del detto art. 9, parlando di riparazioni, modificazioni e trasformazioni navali eseguite « *per conto di stranieri* nei cantieri o stabilimenti nazionali » intende riferirsi all'interesse degli stranieri ai lavori di cui sopra.

In caso diverso, infatti, la legge avrebbe parlato di costruzioni, riparazioni, modificazioni e trasformazioni navali *commesse* da stranieri ai cantieri o stabilimenti nazionali.

Del resto, l'uso della locuzione « *per conto* » al fine di sottolineare la divergenza tra la partecipazione formale e la partecipazione sostanziale ad un negozio giuridico, è usuale nella tecnica formale legislativa (ad es. nella definizione del mandato senza rappresentanza, ex artt. 1703 e 1705 c.c.; nella definizione del contratto di commissione, ex art. 1731 stesso codice).

E' da escludere innanzi tutto che la espressione « *per conto* » possa equivalere alla espressione « *nello interesse* ». Né può porsi l'accento al riguardo, *sullo aspetto economico*, del rapporto e sugli effetti che da esso derivano, in quanto il negozio, possa essere *a vantaggio e beneficio esclusivo dello straniero*.

In sostanza, anche sotto l'aspetto esclusivamente economico, non può non tenersi conto di quello che costituisce il precedente del negozio intercorso fra l'Amministrazione della Marina Militare e le ditte italiane.

Ed il precedente è rappresentato dalla *convenzione fra i due Governi*, attraverso la quale la rimessa in efficienza delle navi della lista A) costituiva la contropartita (« *compensation* ») per la cessione a favore dell'Italia delle navi della lista B. Per cui deve bene ammettersi che sussista un interesse economico diretto e ben delineato da parte dell'Amministrazione della Marina Militare rispetto al negozio in parola.

Ma poi decisivo per la soluzione della questione è che non tanto l'aspetto economico del rapporto viene in considerazione, ai fini della interpretazione della disposizione di cui trattasi, quanto il profilo tecnico-giuridico della espressione « *per conto* ». Nella specie è un'agevolazione fiscale che è concessa dal legislatore e la norma che l'introduce è norma di eccezione e quindi di stretta interpretazione (art. 14 preleggi). Per cui è da ritenere che l'espressione in esame sia stata usata con riguardo al riflesso giuridico del rapporto.

In sostanza, sotto l'aspetto tributario, ciò che acquista rilevanza è il lato formale del rapporto stesso. Nel caso concreto parti contraenti sono l'Amministrazione della Marina e la ditta alla quale il lavoro venne affidato, mentre l'onere del contratto grava esclusivamente sull'Amministrazione medesima.

Giova ancora tener presente che l'esame della convenzione fra i due Governi esclude nel modo più assoluto che fra questi sia potuto sorgere un rapporto di intermediazione. Come è stato già posto in rilievo, da tale convenzione deriva l'obbligo del Governo italiano a procedere *direttamente* — quindi *non per conto* del Governo francese — alla esecuzione delle opere, sia pure con facoltà di avvalersi di imprese private. I lavori dovevano essere effettuati sotto la *responsabilità* del Governo italiano.

C) La interpretazione affermata nella sentenza impugnata lede la *ratio* della norma da interpretare. Infatti, mentre tale *ratio*, come già sottolineato nella sent. n. 1952 del 1963 di questa stessa Sezione, consiste nell'agevolare e l'incremento della flotta mercantile italiana e l'industria cantieristica nazionale, al contrario la interpretazione, di cui alla sentenza impugnata, escluderebbe dalla esenzione dall'I.G.E. i pagamenti inerenti a contratti che, come quello dell'Armand Blanc, realizzano in pieno entrambe le suddette finalità, in quanto si tratta di lavori commessi a cantieri italiani ed eseguiti per rimettere in efficienza navi specificamente destinate a far affluire in Italia (attraverso il meccanismo di cui all'accordo italo-francese) altre navi da destinarsi al naviglio mercantile nazionale.

D) Non è rilevante né il richiamo all'art. 10 del R.D.L.

E ciò anche in relazione all'*interesse proprio* di questo di ottenere che navi fossero poste in condizioni di navigabilità, al fine di costituire partita di scambio per l'acquisto delle navi di cui alla lista B). Tutte le opere dovevano essere eseguite a *spese* del Governo italiano, senza possibilità di rivalsa e qualunque potesse esserne l'importo. Circostanze queste che escludono per se stesse che possa sussistere una qualsiasi intermediazione. In sostanza il Governo italiano era tenuto *direttamente* all'esecuzione delle opere di rimessa in efficienza delle navi, per cui intervenne nei contratti come portatore di un *interesse proprio e diretto*.

D'altronde se il fine della disposizione di cui all'ultimo capoverso dell'art. 9 del D.L. n. 779 è quello di spingere gli stranieri ad avvalersi di cantieri italiani, attraverso agevolazioni fiscali che si ripercuotono favorevolmente sul costo delle opere, è pur certo che nel caso concreto tale fine non veniva in considerazione, dal momento che *le spese delle opere stesse gravavano esclusivamente sul Governo Italiano*.

E' opportuno ancora rilevare che nella convenzione fra i due Stati esiste una distinzione fra le navi di cui si discorre e i battelli fluviali (art. 6).

Per questi ultimi, invero, è chiarito che il Governo francese avrebbe provveduto *direttamente ed a sue spese* alle opere necessarie, concedendone l'esecuzione a imprese private italiane. Di modo che solo per questi battelli può dirsi che le opere erano eseguite *per conto* dello stesso Governo francese, e si rendeva applicabile l'ultimo comma del riportato art. 9.

Sotto altro riflesso a nulla giova il richiamo alle particolari disposizioni dell'accordo italo-francese, a termini del quale il Governo francese si riservava la sorveglianza circa la buona esecuzione delle opere. Tale sorveglianza invero, attiene alle modalità della convenzione stessa, con necessaria ripercussione sul rapporto interceduto fra l'Amministrazione della Marina e le ditte che procedettero alla messa in efficienza delle navi, nel senso che nel relativo contratto vennero inserite clausole particolari al riguardo. Ma ciò non incide sulla *sostanza* del negozio, che venne comunque ad estrinsecarsi fra l'Amministrazione della Marina e le ripetute ditte, mentre il rapporto doveva considerarsi concluso *per conto ed a spese* di quella e *nell'interesse* della stessa; inteso tale inte-

10 marzo 1938, n. 330 né quello all'art. 28 della legge n. 75 del 1949, perché, a prescindere da ogni ulteriore superflua considerazione inerente agli altri due mezzi del ricorso principale, trattasi di norme relative a benefici fiscali di diversa natura e che, come tali, ben potrebbero avere — in ipotesi — una estensione diversa da quella dell'ultimo comma dell'art. 9 del D.L. n. 779 del 1947.

Concludendo, il primo mezzo del ricorso principale deve essere accolto. E poiché tale accoglimento è sufficiente alla cassazione della intera sentenza impugnata, restano assorbiti il secondo e terzo mezzo dello stesso ricorso principale.

La causa deve essere rinviata per nuovo esame ad altra Sezione della Corte di appello di Roma, la quale si uniformerà al principio che il beneficio fiscale di cui all'ultimo comma dell'art. 9 del D.L.C.P.S. 29 giugno 1947, n. 779 si applica anche ai pagamenti per riparazioni, modificazioni e trasformazioni eseguiti, dietro commessa del Governo italiano, su navi francesi, nei cantieri e stabilimenti italiani, in esecuzione dell'Accordo italo-francese di cui alla legge 13 novembre 1947, n. 1422. (*Omissis*).

resse sia dal punto di vista giuridico, come da quello economico, tenuto conto che la rimessa in efficienza delle navi di cui trattasi, costituiva per lo Stato italiano — giova ripeterlo — la contropartita per la cessione a suo favore delle altre navi di cui alla lista B) dell'Accordo Italo-Francese.

D'altronde per l'esatta interpretazione delle norme di cui all'art. 9 soccorre anche la relazione al D.L.L. n. 779 del 1947. In tale relazione, già sopra richiamata, l'agevolazione fiscale è giustificata per l'influenza che le *commesse straniere* spiegano sulla riduzione delle spese generali delle lavorazioni dei cantieri nazionali. Ma nel caso in esame le commesse provengono da un'Amministrazione Italiana, per cui deve escludersi che possa spettare alcuna esenzione tributaria, vietandolo le disposizioni legislative in materia.

Infine una conferma dell'esattezza della tesi sostenuta è fornita dall'art. 28 della legge 8 marzo 1949 n. 75, recante « provvedimenti a favore dell'industria delle costruzioni navali e dell'armamento ». Nella norma contenuta nel predetto art. 28 è stabilito che i benefici fiscali disposti per la ricostruzione del naviglio non sono concessi, fra l'altro, « alle navi costruite *per conto* di Amministrazioni dello Stato o ad esso *appartenenti* ». Ove la distinzione tra il caso di nave costruita « *per conto* » di dette Amministrazioni ed il caso che le navi *appartengano* allo Stato, pur essendo identiche le conseguenze, nel senso della inapplicabilità del beneficio, dimostrano che il legislatore fiscale ha tenuto espressamente presente il caso di nave che, pur non appartenendo alle suddette Amministrazioni, venga costruita *per conto* e cioè *nell'interesse e dietro commessa* delle stesse.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 febbraio 1964, n. 377 - Pres. Stella Richter - Est. - Caporaso - P.M. Trotta (conf.) - Santini c. Ministero Finanze (avv. Stato Lancia).

Imposta di registro (ed imposta di bollo) - Atti e contratti stipulati ai fini della legge 23 maggio 1952, n. 623 - Esenzioni - Requisiti - Prova - Atti equipollenti - Inammissibilità.

(l. 23 maggio 1952, n. 623, art. 11; d.l. 25 giugno 1953, n. 492; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269).

L'unico documento valido — senza che siano consentiti equipollenti — per conseguire la registrazione a tassa fissa e la esenzione dal bollo, previste nell'art. 11 della legge 23 maggio 1952, n. 623, è quello contenente la dichiarazione dell'Amministrazione dei lavori pubblici, la quale attesti che trattasi di atto o contratto stipulato ai fini e per gli effetti della legge agevolatrice (opere di riparazione dei danni derivati da alluvioni e mareggiate verificatesi nell'autunno-inverno 1950-1951) (1).

(1) Nessun dubbio dell'esattezza delle adottate statuizioni.

L'art. 11 della legge 23-5-1952, n. 623 nel precisare i presupposti di fatto e le condizioni alle quali è subordinato il trattamento di favore fiscale, non si limita, dato il suo chiaro tenore, ad imporre al contribuente, nel momento in cui presenta l'atto alla registrazione, il solo onere di *domandare* il trattamento di favore, ma esige che:

a) in « ogni singolo atto o contratto » sia « contenuta » una dichiarazione di verità o di scienza, proveniente da un organo dello Stato che, fornito di specifica competenza tecnica nel particolare settore, attesti la rispondenza dell'atto ai fini della legge particolare attraverso un giudizio di valutazione compiuto, ai dichiarati fini tributari, per il rapporto con l'atto stesso disciplinato;

b) che tale attestazione, caratterizzata e distinta dal giudizio di valutazione suddetto, si accompagni all'atto in maniera « contestuale », con la conseguenza che, dovendo essere « contenuta » nell'atto, ne diventi elemento *costitutivo*.

Nell'alternativa, pertanto, di fare dei presupposti di fatto ipotizzati per il trattamento di favore fiscale degli elementi *estrinseci* al contenuto dell'atto ovvero degli elementi *intrinseci* al contenuto predetto, il legislatore tributario, per i casi contemplati nell'art. 11 della legge 623 del 1952, ha scelto la seconda ipotesi con la conseguenza che, solo nel rigoroso rispetto dei requisiti di forma e di sostanza tassativamente prescritti, il trattamento di favore fiscale avrebbe potuto legittimamente esplicitare i propri effetti. La ragione è intuitiva: dovendosi conciliare il principio, per il quale il debito di imposta sorge nel momento in cui si verifica il presupposto di fatto ipotizzato dalla legge con la mancanza per la Amministrazione Finanziaria di un obbligo di compiere indagini, all'atto della registrazione, sul fine economico e giuridico che le parti, attraverso la posizione del rapporto, hanno voluto raggiungere, nei casi in cui il rapporto in concreto attuato, concernente settori di pub-

(*Omissis*). — Con il primo motivo il ricorrente contesta la esattezza del principio di diritto affermato dalla denunciata sentenza della Corte di Appello di Roma, secondo cui l'unico documento valido per conseguire la esenzione dal bollo e la registrazione a tassa fissa previste dall'art. 11 della legge 23 maggio 1952, n. 623, è la dichiarazione dell'Amministrazione dei LL.PP. che trattasi di atto o contratto stipulato ai fini e per gli effetti della legge anzidetta (opere di riparazione dei danni derivati da alluvioni e mareggiate verificatesi nell'autunno-inverno 1950-51).

La censura non è fondata.

Il principio di diritto enunciato ed applicato dal giudice del merito è pienamente conforme al precetto di legge contenuto nell'ultimo comma del citato art. 11. Questo testualmente dispone che « per conseguire le suindicate agevolazioni occorre che ogni singolo contratto contenga la contestuale dichiarazione dell'Amministrazione dei LL.PP. che esso è stipulato ai fini della presente legge ».

Nel contratto stipulato dal ricorrente Santini con il Comune di Montecompatri, avente per oggetto lavori di riparazioni

blico generale interesse, richiede una rapida definizione anche nell'aspetto tributario, per le ripercussioni che quest'ultimo finirebbe per determinare nello stesso settore tutelato, il legislatore tributario non si è limitato a chiedere la semplice dichiarazione della parte contraente, riservando il controllo successivo sulla veridicità della stessa, ma ha imposto la *prova contestuale della dimostrazione relativa* fissandone i requisiti di forma e di sostanza attraverso l'intervento di un organo statale.

Con la legge 623 del 1952 sono contemplati lavori di particolare urgenza e per gli atti relativi ai lavori stessi la concessione delle agevolazioni, in attuazione della ricordata esigenza, è stata collegata al fatto obiettivo dell'intervento nell'atto o contratto di un organo dello stato che, ai fini dichiarati del trattamento tributario, attraverso una sua *dichiarazione di scienza*, fornisca *irrevocabilmente e con forza di PROVA LEGALE*, la dimostrazione della sussistenza della condizioni di fatto alla quale è collegato il trattamento fiscale derogativo.

La *contestuale* dichiarazione dell'Amministrazione dei LL.PP., è, pertanto, nella economia della norma, un requisito *formale e sostanziale* al tempo stesso che, caratterizzando l'atto o contratto in una determinata direzione, ne fissa, sin dall'origine, la regolamentazione fiscale.

Il carattere di prova legale della certificazione della Amministrazione dei LL. PP. e la necessità imposta dalla norma di favore fiscale della contestualità della dichiarazione stessa, nel contesto di ogni singolo atto o contratto sono cose che escludono in radice che le esigenze imposte dalla particolare norma di favore fiscale possono esser soddisfatte da atti successivi Cfr. Cassaz., Sez. 1, 7-2-1961, n. 254 *Riv. leg. fisc.* 1961, 956-965.

Tale possibilità ricorre nei casi in cui alla parte sia richiesto il solo onore di domandare l'agevolazione e, senza la prefissione di alcun ter-

di strade comunali non risulta che ci sia stata tale contestuale dichiarazione ed essa non poteva essere di certo sostituita da quella emessa dallo stesso Comune, che era parte del contratto, quale committente in proprio, dei suddetti lavori di riparazione.

Trattasi di un requisito formale specificatamente e tassativamente indicato dalla legge, mancando il quale si decade dal relativo beneficio tributario.

E' ben vero che in linea generale basta che i presupposti necessari per l'applicazione di un privilegio tributario sussistano al momento della stipulazione dell'atto che di tale privilegio beneficia. Ma ciò non vale per le fattispecie in cui il beneficio sia subordinato a determinate formalità o ad un particolare termine perentorio, come è nella previsione dell'art. 11, laddove la esenzione è condizionata alla esistenza di una dichiarazione di scienza del competente Ministero dei LL.PP. la quale deve essere contenuta nel testo dell'atto sottoposto a registrazione.

Con il secondo motivo il ricorrente assume che nella specie la dichiarazione voluta dalla legge era già contenuta nella precedente lettera del provveditorato alle OO.PP. relativa al concesso accreditamento della somma occorrente per la esecuzione dei lavori in oggetto, nella quale lettera si avvertiva, per altro, che il Comune avrebbe dovuto presentare « la documentata domanda per la concessione del contributo definitivo ».

mine di decadenza, l'esibizione dei documenti giustificativi dei presupposti di fatto, che condizionano la concessione dell'agevolazione richiesta, serba il valore di mero accertamento dei presupposti stessi. Analoghe ragioni escludono che le esigenze imposte dalla particolare norma di favore possano essere soddisfatte da atti equipollenti. Tali in ogni caso non sono né la comunicazione relativa all'avvenuta concessione del contributo né l'attestazione del sindaco, contenuta in contratto, che i lavori appaltati rientrano nelle previsioni di legge. Non la prima perché l'attività dell'Amm.ne dei LL.PP. allorché prende in esame le domande di contributo fatte dal Comune, è rivolta, nell'esercizio di un potere discrezionale, ad accertare se ricorrono o meno le condizioni per la concessione del contributo e si concreta, con tali caratteristiche e finalità, in una *dichiarazione di volontà* (atto amministrativo negoziale). Al contrario — è stato già precisato — l'attività della Amministrazione dei LL. PP., allorché interviene per dichiarare che il contratto di appalto è stipulato ai fini della legge 623 del 1952, è rivolta, nell'esercizio di un potere di controllo, ad accertare che i lavori appaltati corrispondono a quelli per i quali il contributo è stato concesso e si concreta, con tali caratteristiche e finalità, in una *dichiarazione di scienza* (atto amministrativo certificativo).

Non la seconda perché la attestazione del Sindaco circa la stipulazione dell'atto ai fini ed in attuazione della legge 623 del 1952 proviene dalla parte contraente e non dall'organo dello Stato al cui potere di controllo l'art. 11 della legge stessa ha affidato la paternità.

Come bene ha rilevato la impugnata sentenza tale documento attiene ad una fase anteriore alla stipulazione del contratto di appalto delle opere in questione. Comunque, esso non trovasi inserito nel contratto de quo e pertanto manca il prescritto requisito della contestualità.

D'altra parte, neppure per quanto riguarda il suo contenuto materiale detto documento adempie al precetto della legge, poiché la determinazione dell'Amministrazione di procedere allo accreditamento della somma in vista ed in contemplazione della predisposta riparazione delle strade del Comune di Montecompatri non può equivalere alla dichiarazione di scienza che l'art. 11 prescrive, quale la certificazione della identità delle opere assunte in contratto con i lavori per cui è stato concesso il finanziamento statale.

E' quindi esatto quanto ha ritenuto la Corte del merito, che cioè la comunicazione relativa alla concessione del contributo non può costituire e sostituire la dichiarazione, formale e contestuale, che la P.A. deve rilasciare ai fini del più volte menzionato art. 11.

Tanto meno detta dichiarazione può essere supplita da una attestazione fatta dal Sindaco nel contratto che i lavori appaltati rientrano nella previsione della norma in esame, come si è sostenuto col terzo motivo di ricorso.

La dichiarazione del Sindaco, cioè di uno dei soggetti della convenzione tassata, non è in alcun modo riferibile all'Amministrazione dei LL.PP. a cui è esclusivamente demandato dalla legge di fare la dichiarazione di cui si tratta.

Pertanto, neanche sotto questo ultimo profilo il ricorso può essere accolto. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 2 marzo 1964 n. 465 - Pres. Lonardo - Est. Felicetti - P.M. Pepe (conf.) - Ministero Finanze (Avv. Stato Carbone) c. Interlandi (avv. Soddu).

Profitti di regime - Rettifica dell'accertamento ex art. 34 d.l. n. 159 del 1944 - Competenza - Sezione speciale della Commissione Centrale - Natura giurisdizionale della pronuncia relativa.
(d.l. 159 del 1944 art. 34).

Profitti di regime - Rettifica dell'accertamento ex art. 34 r.d. n. 159 del 1944 - Abrogazione a norma dell'art. 5 della legge n. 1 del 1956 e del T.U. n. 645 del 1958 - Esclusione.
(d.l. 159 del 1944 art. 34; legge n. 1 del 1956 art. 3; t.u. 645 del 1958).

Profitti di regime - Rettifica dell'accertamento ex art. 34 r.d.l. 159 del 1944 - Definitività dell'accertamento da rettificare - Necessità - Esclusione.
(d.l.l. n. 159 del 1944 art. 34).

Profitti di regime - Accertamento - Determinazione della imposta sugli incrementi patrimoniali - Criteri e periodo di riferimento - Valore effettivo per fatti sopravvenuti - Svalutazione monetaria - Irrilevanza.

La Commissione Centrale delle Imposte - Sezione Speciale per i profitti di regime, nel procedere, nell'ipotesi prevista dallo art. 34 del r.d.l. n. 159/1944 alla rettifica dell'accertamento, esplica funzioni prevalentemente giurisdizionali ed il relativo provvedimento, emanato nell'ambito delle attribuzioni di legge, costituisce decisione ricorribile in Cassazione (1).

(1 - 4) La funzione che la Sezione Speciale della Commissione Centrale delle Imposte istituita per l'avocazione dei profitti di regime, è chiamata a svolgere dall'art. 34 del d.l.l. 27 luglio 1944 n. 159, con sanzioni contro il fascismo, è stata dalle Sez. Un. della Cassazione, nella sentenza in nota, rettamente ritenuta di natura giurisdizionale.

La distinzione fra funzione amministrativa e funzione giurisdizionale secondo i criteri dettati dalla accezione comunemente data ai due termini (amministrazione e giurisdizione) non esaurisce il campo d'indagine essendo la stessa condizionata alle resultanze del diritto positivo (cfr. MORATI, *Istituzioni di diritto pubblico* Ed. 1962, 170). Chiamamente ispirate a tale principio le Sezioni Unite hanno posto l'accento sulla natura dell'organo chiamato dalla legge alla particolare attività, sul modo in cui la stessa provvede all'attività stessa, sulla forma del provvedimento terminale, sulla portata e sulla efficacia di quest'ultimo. La qual cosa trova riscontro nei criteri costantemente seguiti dal Consiglio di Stato nella individuazione dell'atto ricorribile con Ricorso straordinario (cfr. Ad. Gen., 11 febbraio 1954, *Il Consiglio di Stato*, 1954, 830 e *Relazione del Consiglio di Stato*, vol. III).

La rettifica prevista dall'art. 34 del d.l.l. 159 del 1944 è condizionata alla esistenza di fatti di « importanza notevole che non risultino dalla motivazione delle decisioni essere stati considerati nei procedimenti anteriori »; è chiesta dal Ministero delle Finanze, sostituito dall'art. 7 del d.l.l. 22 dicembre 1945 n. 623 all'Alto Commissario previsto dal ricordato art. 34; è precisata nei limiti quantitativi. Con tali caratteristiche viene dalla Sezione speciale vagliata, con le garanzie del contraddittorio ed attuata con l'accoglimento o il rigetto importa una modifica dell'eseguito accertamento, nonostante l'eventuale raggiunta definitività, e, per forza di cose, delle decisioni in precedenza intervenute. L'attività così svolta, esula, pertanto, dalla pura e semplice attività di accertamento, di tipica amministrazione attiva, e si sostanzia nell'applicazione in concreto del principio di legge della corrispondenza del particolare tributo alla effettiva base imponibile, a tutela dei rispettivi diritti; da parte di un organo, che di riconosciuta natura giurisdizionale, sta ed agisce al di sopra delle parti.

Decisivi al riguardo sono due ordini di considerazioni:

L'art. 34 del r.d.l. n. 159/1944, relativo alla rettifica dell'accertamento dei profitti di regime, non è stato abrogato nè espressamente dalle disposizioni normative recate dall'art. 5 della l. n. 1/1956 che limita la sua forza abrogativa al solo art. 43 del t. u. del 1877 sulla r. m., nè tacitamente da quelle contenute nel t. u. 28 gennaio 1958 n. 645, che limitando, per la precisazione contenuta nell'art. 1, il proprio campo di applicazione alle imposte dirette dallo stesso regolate, lasciano in vigore, anche se con esse in contrasto, le norme regolatrici delle altre imposte (2).

A differenza di quanto avviene nell'ordinario giudizio di revocazione disciplinato dall'art. 395 del c.p.c., la rettifica dello accertamento per profitti di regime da parte della Sezione Speciale

a) il fatto che l'art. 23 del d.l.l. n. 134 del 1946 demanda alla Sezione speciale la cognizione di tutte le questioni, anche pregiudiziali ed incidentali relative all'accertamento ed alla liquidazione dei profitti di regime, escluso soltanto le questioni di falso, di stato e di capacità; b) il fatto che (cfr. SANDULLI, in *Giustizia civile*, 1964, 975 e segg.) le decisioni adottate in attuazione delle norme suddette dalla Sezione speciale della Commissione Centrale, già impugnabili in Cassazione per difetto di giurisdizione a norma degli artt. 32 e 33 del d.l.l. 159 del 1944 e 20 del d.l.l. 134 del 1946, sono con l'entrata in vigore della Carta costituzionale (art. 111) impugnabili in Cassazione a norma dell'art. 360 c.p.c. per i motivi ivi indicati (cfr. Sez. Un. 5 ottobre 1956 n. 3360).

Esattamente, infine, le SS. UU. hanno posto in rilievo che la rettifica regolata dall'art. 34 del d.l.l. 159 del 1944, una volta eseguita, comporta la modifica di una decisione della cui natura giurisdizionale non è dato dubitare, data la interpretazione giurisprudenziale intervenuta sulla natura delle Commissioni Tributarie. Cosa, peraltro, affatto nuova avvenendo in altri campi de settore giurisdizionale, come quello della revisione nel processo penale (cfr. SANDULLI, *op. e loc.*, cit.).

Le affermazioni oggetto della 2^a e 3^a massima, relative, rispettivamente alla mancata abrogazione dell'art. 34 del d.l.l. 159/1944 da parte dell'art. 5 della legge 1/1956 e del t. u. 645/1958 ed alla non necessaria definitività dell'accertamento per provocare, nelle dovute forme, la relativa rettifica, trovano sicuro riscontro l'una nei principi di incontrovertibile applicazione in tema di efficacia costitutiva delle norme di legge (cfr. Cassaz. 2230/62, 2527/59 l'altra nel chiaro ed inequivocabile testo di legge, che configura l'istituto della rettifica in modo peculiare e differenziato da quello della revocazione nell'ordinario processo civile (cfr. FOLIGNO, *Confisca dei beni e avocazione dei profitti di regime*, 82 e segg.).

L'affermazione oggetto della 4^a massima, relativa alla irrilevanza dei fatti sopraggiunti che abbiano determinato un mutamento in eccesso dei valori, è chiaramente ispirata all'orientamento al riguardo, assunto dalle Sezioni Singole con la sentenza 1746/53. Le ragioni di indubbio rilievo, tratte dal combinato disposto degli artt. 14 lett. c e 17, non pare, però, che esauriscano il campo di indagine non risultando sufficientemente valutato il fatto che il profitto avocabile, da accertarsi al momento in cui è sorto, va rivalutato, quando non risulti determinato nel suo valore, al momento dell'avocazione, risultando altrimenti, sacrificato il fondamento del particolare tributo in relazione alla natura del credito.

della Commisison e Centrale prevista dall'art. 34 del d.l. 159 1944, potendo essere richiesta nonostante la raggiunta definitività dell'accertamento, prescinde da detta definitività e può avere luogo anche prima che questa ultima si sia verificata (3).

La determinazione dell'importo degli incrementi patrimoniali dovuti a profitti di regime, va eseguita in base al valore di costo che i beni, entrati o usciti dal patrimonio nel periodo intercorrente fra il 3 gennaio 1925 e la data di entrata in vigore del d.l. n. 134 del 1956, avevano rispettivamente nel giorno in cui si verificò l'entrata o l'uscita del bene del patrimonio predetto. Resta escluso sia il riferimento al valore effettivo acquistato dal bene in epoca successiva sia l'incidenza della svalutazione monetaria sopraggiunta a distanza di anni. Nel caso di azienda distrutta con dispersione di beni e con conseguente risarcimento dei danni conseguiti dal proprietario, a distanza di anni, in via giudiziaria, l'ammontare di tale risarcimento che della sopraggiunta svalutazione abbia, peraltro, tenuto conto, non può essere senz'altro preso a base della determinazione del profitto avocabile (4).

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 2 marzo 1964, n. 472 - Pres. Tavolaro - Est. Di Majo - P.M. Pepe (conf.) - Soc. «Unione Cementi Marchino» (Avv. Giulio Polcaro) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Luigi Masi).

Imposta generale sull'entrata - Società - Gruppo di società - Rimborso spese di amministrazione alla capogruppo - Assoggettabilità all'imposta.

(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 1).

Imposta generale sull'entrata - Entrata imponibile - Mezzi di pagamento sostitutivi del denaro - Assoggettabilità all'imposta.

(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 1).

Sono soggetti all'imposta generale sull'entrata i versamenti che una società esegue a favore di altra società appartenente allo stesso gruppo e incaricata dell'amministrazione comune, per rimborso di spese generali (1).

(1-4) Le decisioni della Suprema Corte si riallacciano ad un indirizzo già chiaramente affermatosi in precedenti pronunce e vanno pienamente condivise, salvo per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 52 Legge IGE, sul qual punto rinviamo alla nota successiva (Cass. 25 giugno 1952, n. 1884, in *Riv. dir. fin.*, 1953, II, 127, con nota di Napolitano; Cass. 7 luglio 1952, n. 2059, in *Dir. prat. trib.*, 1953, II, 91, con nota di Uckmar; Cass. 27 febbraio 1953, n. 474, in *Foro*

Costituisce entrata imponibile a sensi dell'art. 1 legge 19 giugno 1940, n. 762, istitutiva dell'IGE, non soltanto quella che importa materiale consegna di denaro, ma anche quella che ha luogo con mezzi di pagamento sostitutivi del denaro medesimo (nella specie: versamento in conto corrente) (2).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 2 marzo 1964, n. 473 - Pres. Tavolaro - Est. Di Majo - P.M. Pepe (conf.) - Ministero delle finanze (Avv. Stato Luigi Masi) c. Soc. «Unione Cementi Marchino» (Avv. Giulio Polcaro).

Imposta generale sull'entrata - Ordinanza intendenzia ex art. 52 legge istitutiva dell'IGE - Mancato ricorso al Ministro - Azione giudiziaria - Proponibilità.
(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 52).

Imposta generale sull'entrata - Gruppo di società - Rimborso spese di amministrazione al capogruppo - Assoggettabilità all'imposta.
(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 1).

E' ammessa l'azione giudiziaria contro l'ordinanza intendenzia, emessa a sensi dell'art. 52 legge istitutiva dell'IGE, anche se, nei casi consentiti, non sia stato proposto ricorso al Ministro (3).

Sono soggetti all'imposta generale sull'entrata i versamenti che una società esegue a favore di altra società appartenente allo stesso gruppo e incaricata dell'amministrazione comune, per rimborso di spese generali (4).

it., 1954, I, 214, con nota di Berliri e in *Giur. it.*, 1954, I, 1, 493 con nota di Greco; Cass. 9 settembre 1953, n. 2994, in *Dir. e prat. trib.*, 1954, II, 33, con note di Cesareo e Aloisini e in *Giur. it.*, 1954, I, 1, 642, con nota di Allorio, — tutte in materia di contributi e spese di gestione dei consorzianti all'Ente consortile —, e Cass. 18 marzo 1959, n. 802, 803 e 809, in *Foro it.*, 1959, I, 1319, in materia di contributi per spese di lavorazione e gestione dei soci alla cooperativa agricola: ancor più chiaro è il caso prospettato nelle sentenze annotate, in quanto, nell'holding, la autonomia della società capogruppo sotto il profilo giuridico-tributario è fuori discussione).

E' interessante notare che la maggioranza della dottrina è contraria a questo orientamento (cfr. NAPOLITANO, UCKMAR, BERLIRI, ALEORIO ed ALOISINI nelle note alle succitate sentenze della Corte Suprema, ed ancora A.D. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 1960, pag. 147; GIUSSANI, *I contributi versati ai consorzi ed enti similari e l'imposta sulle entrate*, in *Riv. it. dir. fin.* 1941, I, p. 252; *contra*, però: COCIVERA,

I

(*Omissis*). — Con il secondo ed il terzo mezzo del ricorso, intimamente connessi, si denuncia la violazione dell'art. 1, terzo comma lett. c) della legge 19 giugno 1940 n. 762 istitutiva della I.G.E.

Si assume che nel caso concreto le note di addebito rilasciate dalle società amministratrici (Istriana Cementi e Cementi Marchino) a titolo di rivalsa per spese di amministrazione in favore della società amministrata (Valle Mareccia) costituivano meri movimenti di capitale nell'ambito delle società appartenenti allo

Imposta generale sull'entrata, Milano 1948, p. 76 e sgg.; GRECO e CESAREO nelle note succitate).

Secondo la maggioranza della dottrina il contributo ordinario versato per spese generali di gestione non è corrispettivo della prestazione di un servizio, ma è un vero e proprio movimento di un capitale, esente dall'IGE a sensi dell'art. 1 lett. a) della legge organica. La differenza fra il caso in esame e lo scambio-atto economico, che costituisce il presupposto di fatto per l'applicazione dell'imposta, consisterebbe in ciò: nel caso *de quo* la prestazione di servizi è condizionata dal versamento dei contributi, mentre nel caso dell'atto economico imponibile il pagamento del corrispettivo ha come antecedente logico, come causa economica e giuridica, la cessione di un bene o la prestazione di un servizio.

Tali osservazioni, ad avviso della dottrina, troverebbero riscontro nel principio, sovente affermato in giurisprudenza (Cass. 3 luglio 1951, n. 2272, in *F.I.* 1952, I, 1549; App. Bologna, 24 marzo 1949, *id.* 1949, I, 842), per il quale, gli effetti dell'imposta R.M., tanto i contributi ordinari versati annualmente dai consorzisti e destinati a fronteggiare le normali spese di gestione, quanto gli avanzi di gestione debbono identificarsi con il capitale dell'Ente.

Le osservazioni formulate dalla dottrina citata non appaiono fondate.

La ragione determinante dell'imposizione — è noto — è stata individuata nel fatto che, per il combinato disposto dagli artt. 1 e 4 della legge n. 762 del 1940, l'imposta sull'entrata colpisce l'entrata in denaro, o con mezzo sostitutivo del denaro, conseguita *in corrispondenza* della cessione di beni o della prestazione di un servizio, senza alcun riguardo al lucro ovvero all'arricchimento del soggetto passivo della imposizione.

Giustamente quindi la Corte Suprema ha ritenuto, nelle due sentenze annotate che quando le somme sono versate dalle società amministrate in correlazione e in dipendenza dalla prestazione di servizi effettuati dalle società amministratrici, tutto ciò viene a realizzare un'attività economica di scambio, come tale assoggettabile all'imposta. A tali effetti non ha alcuna rilevanza il perseguimento di interessi comuni (corrispettivo), essendo del tutto indifferente lo svolgimento di un'attività speculativa.

Poichè l'erogazione dei contributi per spese e per il rimborso delle quote spese sono pur sempre in funzione dei fini da raggiungere, in quanto i contributi vengono versati alla società amministratrice per mettere appunto questa nella condizione di prestare quei dati servizi alle società

stesso gruppo o holding e pertanto non potevano costituire materia imponibile per l'I.G.E.

La censura non coglie nel segno.

La questione non è nuova all'esame di questa Corte regolatrice, la quale in fattispecie analoga ha posto il principio che, nel caso in cui varie ditte si siano consorziate creando società commerciale destinata a svolgere attività per il soddisfacimento di un interesse comune, i contributi versati alla società dalle ditte consorziate, anche se al solo scopo di fornire alla società stessa i mezzi idonei per sostenere le spese vive di gestione, comprensive di ogni ulteriore compenso, sono assoggettati all'imposta generale

amministrata; appare inesatto parlare di versamento di capitale: il contributo è un elemento per il funzionamento della società amministratrice ed è, conseguentemente, in relazione causale con il servizio che esso rende agli amministrati.

E' stato altresì osservato che irrilevante è il richiamo ai principi in tema di imposta di R.M. Il concetto di capitale nelle imposte di R.M. e IGE hanno caratteristiche e finalità diverse: nella prima i contributi per spese di gestione possono identificarsi col capitale perchè, non collegandosi ad un'operazione produttiva, non costituiscono reddito; nella seconda, ricollegandosi il capitale ad un fondo di ricchezza o ad un'alienazione di beni mobili o immobili, non può costituire capitale ciò che viene versato in corrispondenza, anche se non di volta in volta, di una prestazione di servizi.

Appunti sull'art. 52 legge organica sull'IGE: un caso di giurisdizione ordinaria condizionata.

1. - La Corte Suprema con la sentenza annotata, decidendo a Sezioni Unite, ha affermato che il ricorso al Ministro delle Finanze a norma dell'art. 52 della legge istitutiva dell'imposta generale sull'entrata è facoltativo per il contribuente che lamenti la lesione di un suo diritto soggettivo e che pertanto l'azione giudiziaria non è subordinata al previo esaurimento dell'iter amministrativo.

Poichè l'art. 113 Cost. consente, senza limitazioni di sorta, la tutela dei diritti del privato contro gli atti della P. A. davanti all'Autorità Giudiziaria e il processo ordinario è autonomo rispetto a quello di accertamento tributario — così ha motivato la Corte regolatrice, richiamando una copiosa giurisprudenza conforme sul tema dell'autonomia —, l'esperimento del ricorso gerarchico o alle commissioni amministrative, *tranne espressa disposizione in contrario*, non può costituire condizione o presupposto per la proponibilità dell'azione giudiziaria in ordine alla questione sostanziale del debito d'imposta: e l'art. 52 della legge citata non contiene alcuna disposizione che precluda l'azione giudiziaria a chi non abbia esperito la via gerarchica.

2. - Pur non contestando l'esattezza dei principi sull'autonomia del processo ordinario e sull'assenza di limiti alla tutela dei diritti lesi dalla P. A. davanti all'Autorità Giudiziaria, non condividiamo la conclusione cui si è pervenuti nella decisione annotata, per la quale non esiste, nel-

sull'entrata a norma dell'art. 1 della legge 12 giugno 1940 n. 762 (sent. 1884 e 2059 del 1952).

Tale indirizzo deve essere qui confermato.

Come si diceva in narrativa, nella fattispecie concreta è pacifico in punto di fatto — e la Corte del merito ne dà atto nell'impugnata sentenza — che le società cementiere del gruppo economico Marchino avevano conferito a due di esse (La Marchino e l'Istrian Cementi) l'incarico di amministrare tutte le società del gruppo, costituendo presso le predette due società un fondo spese reintegrabile.

Ora il presupposto oggettivo dell'I.G.E. è che l'entrata si

l'art. 52 legge IGE, una disposizione che imponga la precedenza del ricorso al Ministro sull'azione giudiziaria.

3. - Invero non appare indispensabile, per risolvere il nostro problema, il richiamo al principio dell'autonomia del processo tributario.

Se l'azione giudiziaria sia ammissibile prima dell'esperimento del ricorso gerarchico al Ministro è questione riguardante esclusivamente l'esistenza, allo stato, del potere giurisdizionale; solo una volta che questo potere sia stato riconosciuto può parlarsi di autonomia del processo ordinario, la quale, se sussiste, influisce solo sull'estensione del potere stesso, limitandolo o meno in relazione a quanto ha già formato oggetto del procedimento di accertamento tributario.

E' altresì indubbio e pacifico che nessun limite può porsi, in osservanza al precetto dell'art. 113 Cost., al potere del Giudice di sindacare l'attività della P. A. lesiva di diritti del privato; ma ciò non toglie che il legislatore possa condizionare la proponibilità dell'azione giudiziaria all'espletamento di alcuni incumbenti, sempre che questi non costituiscano un aggravio delle possibilità di difesa del privato a tutto vantaggio della P. A..

Nessun rapporto intercede, di regola, fra il ricorso amministrativo e il giudizio innanzi ai tribunali ordinari, ove sussista il potere dell'A.G.O. di conoscere la controversia. L'esperimento del ricorso amministrativo è, quindi, sempre facoltativo per chi lamenti la lesione di un suo diritto, prima di adire, a tutela di questo, il tribunale ordinario.

Tuttavia, è ben possibile che la legge ponga delle eccezioni, stabilendo che il previo esperimento del ricorso, ad autorità superiore o a commissioni, è condizione per la proponibilità dell'azione giudiziaria.

Casi del genere, che sogliono raggrupparsi sotto la denominazione di giurisdizione ordinaria condizionata, sono frequentissimi nella nostra legislazione in materia tributaria (tributi comunali e provinciali, imposte dirette) e, fuori di essa, in materia di leva militare, elezioni amministrative, protezione sociale, trasporti ferroviari, congrue ed altri assegni al clero (cfr. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1963, pag. 119; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1954, I, pag. 81).

Nessuna riserva di principio si pone acchè anche l'art. 52 della legge IGE configuri un caso di giurisdizione condizionata, sempre che in esso si ravvisi l'esistenza d una condizione-ostacolo esplicitamente posta.

La Corte Suprema non nega il valore del principio, ma nega, che,

ricollegli ad un atto di scambio o ad una prestazione di servizio, senza che ai fini fiscali, abbia rilevanza la considerazione se il titolo del versamento si riallacci oppur no ad un'attività speculativa.

Ciò che interessa a quei fini è che le somme vengano versate ed introitate in corrispondenza della prestazione di servizio, rimanendo ovviamente libere le parti, nella loro autonomia, di determinare il modo e la misura del corrispettivo dovuto, il quale non cessa di essere tale per essere stato dalle parti medesime limitato al semplice rimborso delle spese di gestione.

Spese di gestione che non sono d'altra parte limitate a quelle

nella specie, la legge IGE contenga alcuna norma che precluda l'azione giudiziaria a chi non abbia esperito la via gerarchica in sede amministrativa, secondo la previsione dell'art. 52 (conformi alle conclusioni cui è pervenuta la decisione annotata: App. Ancona 18-1-1956, in *Rep. F. I.*, 1956, voce « Tassa entrata », n. 99; RASTELLO, *La pena pecuniaria nel diritto tributario*, Roma, 1959, pag. 142 e segg. - con riguardo però alla legge 7-1-1929 n. 4; gli mancano, quindi, come vedremo, le ragioni esegetiche desumibili dall'art. 52 -; DE BONO, *Dizionario dell'IGE*, Milano, 1954, pag. 22; difformi: Trib. Firenze, 16-5-1962, in *Giust. Tosc.*, 1962, 517; Trib. Bologna, 18-7-1955 e App. Milano, 2-12-1952, in *Relaz. Adv. Stato*, 1951-55, vol. I, pag. 724; SPINELLI, *Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie*, Milano, 1957, pag. 222; CARBONE-TOMASICCHIO, *Le sanzioni fiscali*, Torino, 1959, pag. 220).

4. - L'esistenza della condizione-ostacolo nel disposto dell'art. 52 appare, invece, in tutta evidenza.

La legge espressamente dispone che è consentito *gravame* dinanzi all'Autorità giudiziaria contro l'ordinanza *definitiva* dell'Intendente di Finanza e contro il decreto del Ministro delle Finanze, nel termine di sessanta giorni alla notificazione della stessa ordinanza o decreto.

Il richiamo combinato al concetto di gravame e a quello di definitività dell'ordinanza intendentizia appare decisivo.

Usando il termine gravame la legge ha chiaramente inteso configurare l'azione giudiziaria come vera e propria impugnativa di uno specifico provvedimento amministrativo (cfr., a contrario, la diversa terminologia, ad esempio, dell'art. 22 d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, in materia di imposte dirette; conforme App. Torino, 14 febbraio 1955, in *Giust. civ.*, 1952, I, 1200, con nota e richiami di DE BIASI), ed ai fini dell'impugnazione un atto amministrativo è definitivo, — secondo il costante insegnamento —, o per natura, ossia per la posizione dell'autorità dalla quale è emanato, oppure per disposizione espressa o implicita della legge, e non perché, essendo previsto l'esperimento del ricorso gerarchico, questo non abbia avuto luogo (contrario, ma senza alcuna dimostrazione, DE BONO, *op. e loc. cit.*).

Nè è pensabile che la legge, nell'art. 52, abbia inteso la definitività dell'ordinanza in senso lato, in quanto è nota la cura posta nelle leggi più recenti (segnatamente dopo l'emanazione della legge comunale e provinciale del 1934) per discriminare con esattezza gli atti definitivi da quelli non definitivi, eliminando per quanto possibile le contesta-

erogate a terzi dall'ente che amministra, in dipendenza di eventuali negozi giuridici intervenuti con essi, ma che comprendono nel loro ampio significato tutte le spese sopportate dall'ente stesso in relazione alla propria attività svolta a soddisfare l'interesse dell'amministrato (spese di organizzazione del servizio, del personale, ecc.).

Se perciò presupposto oggettivo dell'ige è, tra l'altro, che vi sia un introito conseguito in dipendenza di prestazione di servizi, vale a dire in dipendenza di una attività economica di scambio (art. 1, primo comma, legge n. 762 del 1940, sent. n. 3041 del 1955), è di chiara evidenza che quando le somme sono versate dalle so-

zioni in merito (cfr., del resto, le disposizioni parallele degli artt. 56 e 58 l. 7 gennaio 1929 n. 4: l'ordinanza non impugnata in termini con ricorso al Ministro diventa *titolo esecutivo*; il decreto del Ministro è *definitivo*).

5. - Dimostrati i precisi limiti dell'art. 52 legge sull'IGE, non può sostenersi che un'azione giudiziaria è cionondimeno configurabile, richiamando l'ammissibilità di azioni di accertamento negativo in materia tributaria.

Anche se si ammettessero in linea generale tali azioni (in conformità all'indirizzo della S. C. - Cass. S.U. 16 luglio 1957, n. 2901 e 7 novembre 1957, n. 4259, entrambe in *F. I.*, 1958, I, 1850 -, contrastato, però, in dottrina: cfr. ALLORIO, *Diritto process. trib.*, Torino 1962, p. 161 e *Processo tributario di mero accertamento*, in *Giur. it.*, 1952, I, 2, 349; vedi anche, contra, *Relaz. Avv. Stato*, 1955-60, II, p. 720), esse sarebbero precluse nel nostro caso, in quanto l'art. 52, disciplinando in un dato modo l'azione giudiziaria, non consente — per un ovvio principio di ermeneutica — che essa possa proporsi altrimenti. Del resto un'azione fuori dell'ipotesi dell'art. 52 dovrebbe ritenersi soggetta, in mancanza di disposizione contraria, ai termini di decadenza cui è sottoposta la azione disciplinata dall'art. 52: il che è, evidentemente, un assurdo.

Giova, invece, ricordare che la legge n. 4 del 1929 non ammette nessun gravame contro l'ordinanza intendentizia o il decreto ministeriale e, cionondimeno, dottrina e giurisprudenza hanno costantemente ritenuto l'ammissibilità dell'azione giudiziaria contro questi provvedimenti. Orbene, l'art. 52 della legge IGE, emanata dopo che l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale si era ampiamente delineato, contiene una disciplina esplicita e completa dell'azione giudiziaria: ciò mostra con chiarezza che una sola azione giudiziaria è consentita e la sua ammissibilità è subordinata alla definitività del provvedimento (nel senso sopra specificato) e alla proposizione nel termine di sessanta giorni.

6. - Anche, inoltre, sotto il profilo logico-sistematico, la tesi accolta dalla Suprema Corte non può essere condivisa.

La particolare procedura prevista dall'art. 52 della legge IGE ha carattere repressivo sanzionatorio, e prevede una partecipazione diretta della pubblica amministrazione nell'accertamento della violazione tributaria, per modo che non sembra possibile che il giudice si sostituisca alla P.A., in detta fase di accertamento e repressione, se non dopo che il provvedimento amministrativo abbia acquistato carattere di defini-

cietà amministrate in correlazione e in dipendenza alla prestazione di servizi effettuata dalle società amministratrici, tutto ciò viene a realizzare una attività economica di scambio, come tale assoggettabile all'imposta di cui si discute.

Non ha pregio l'argomento che, nella fattispecie concreta, tra le società amministrate e le società amministratrici non si avrebbe alcuna contrapposizione, perseguendo le une e le altre interessi comuni (holding), perchè l'erogazione dei contributi per spese e il rimborso delle quote spese sono pur sempre in funzione dei fini da raggiungere in quanto i contributi vengono versati alle società amministratrici per mettere appunto queste nella condizione di prestare quei dati servizi alle società amministrate.

Nè alcuna rilevanza può avere poi la circostanza che le società amministratrici non perseguano alcun fine di lucro e che si tratti di mero rimborso di spese generali e particolari, giacchè è decisivo ripetere che l'I.G.E. colpisce qualunque pagamento destinato a procurare un servizio, non essendo necessario un fine di lucro o di arricchimento da parte del soggetto passivo dell'imposizione (cfr. sent. n. 474 e 2994 del 1953, 803 e 809 del 1959).

Con il quarto mezzo si censura la denunciata sentenza per avere affermato che la forma del conto corrente analogo a conto corrente bancario non produce trasformazione della natura giu-

rità (in tal senso cfr. la giurisprudenza conforme alla nostra tesi, segnalata sotto il n. 3). Non è quindi ammissibile un richiamo analogico a principi e norme in materia di stretta imposizione tributaria, che facultizzano il contribuente a ricorrere, a sua scelta, all'impugnativa amministrativa o giudiziaria.

7. - La Corte Suprema, infine, quasi che l'argomento valga a dirimere ogni possibile dubbio, dà rilievo al fatto che, nel caso di specie, la Finanza aveva preteso il credito avvalendosi del procedimento di ingiunzione: l'opposizione del debitore, quindi, per resistere all'ingiunzione stessa, legittimamente veniva proposta innanzi al giudice ordinario.

L'argomento appare irrilevante.

E' chiaro infatti che, ammettendo — come noi ammettiamo —, che la mancata proposizione del ricorso al Ministro precluda la possibilità di adire l'A. G. contro l'ordinanza intendentizia, la conseguente ingiunzione emessa dalla Finanza per la riscossione della somma portata dall'ordinanza non avrebbe il valore di atto di accertamento del credito, quanto invece di mero atto di precetto, essendo il titolo esecutivo rappresentato dall'ordinanza definitiva dell'Intendente o dal decreto del Ministro (in tal senso Trib. Firenze 14 dicembre 1951, in *Giur. it.*, 1952, I, 2, 922; CARBONE-TOMASICCHIO, *op. cit.*, pag. 222): l'opposizione del debitore sarebbe quindi configurabile solo contro la regolarità formale dell'ingiunzione.

ridica delle causali generatrici delle utilizzazioni parziali del fondo preconstituito e che quando le causali consistono in prestazione di servizi va ravvisata la imponibilità dell'I.G.E., quale che sia il mezzo di pagamento.

In tal modo, si dice, si è dato come dimostrato quel che dovevasi dimostrare affermando apoditticamente che la causale era di prestazione di servizi.

Si era affermato infatti dalla ricorrente, nel corso del giudizio, che la sentenza di primo grado aveva violato la presunzione derivante dalla effettuata applicazione della tassa di bollo in corrispondenza del contenuto economico giuridico reale con quello formale, con il conseguente onere probatorio a carico della amministrazione. Nè a tal fine, è sufficiente osservare che mentre l'I.G.E. assorbe l'imposta di bollo, non è vero il contrario, restando insoluta la questione del come dalla nota di addebito sorga la prova documentale e logica della effettiva prestazione di servizi.

Anche questa censura è infondata.

Pacifico che la società amministrata Valle Marecchia aveva depositato presso la società amministratrice un fondo da utilizzare per le spese di amministrazione a suo carico e da gestire mediante conto corrente, esattamente la Corte del merito ha considerato che l'adozione di un sistema analogo al conto corrente bancario per la gestione di un fondo vincolato a destinazione determinata non importava trasformazione giuridica delle causali (prestazioni di servizi) di utilizzazione parziale del fondo stesso, causali che risultavano documentate nelle note di addebito.

Costituisce infatti entrata imponibile ai sensi dell'art. 1 della legge n. 702 del 1940 non soltanto quella che importa materiale consegna di danaro ma anche quella che ha luogo con mezzi di pagamento sostitutivi del danaro medesimo (sent. 809 del 1959).

Ed è poi da aggiungere, come a ragione ha osservato la difesa della resistente amministrazione delle finanze dello Stato, che è irrilevante la presunzione che la società ricorrente vorrebbe poter trarre dall'applicazione, da essa stessa fatta originariamente della tassa di bollo sulle cennate note di addebito, e ciò al fine di sottrarre i rapporti dalla sfera di imposizione dell'I.G.E. per trasferirli in quella di imposizione del bollo, perchè, trattasi in ogni caso di un'operazione spontaneamente eseguita dalla stessa società amministratrice, mediante versamento in conto corrente postale, e quindi senza ingerenza e preventivo controllo dei competenti organi finanziari.

Infine con il quinto mezzo si censura la sentenza per avere affermato che, ancorchè componenti di un gruppo di concen-

trazione industriale, le società non avevano perduto la individualità propria come soggetti di diritto, sicchè la prestazione dell'una all'altra costituiva atto giuridico economico assoggettabile alla I.G.E.

Ma nella specie, sostiene la ricorrente, non veniva in considerazione la distinta personalità giuridica del tutto ovvia, in quanto l'appartenenza al medesimo gruppo ha una sua realtà giuridica che non può essere negata.

E' sufficiente considerare, per disattendere anche tale ultima doglianza, che se il gruppo di società, aventi ciascuna autonoma personalità ma costituite a tutela di comuni interessi economici (holding), può essere considerato unitario sotto il profilo economico, ciò non può dirsi sicuramente sotto quello giuridico-tributario che unicamente interessa ai fini della specifica imposizione, come già detto innanzi nell'esame del secondo e terzo mezzo. — (*Omissis*).

II

(*Omissis*). — Con il primo mezzo la ricorrente amministrazione delle finanze dello Stato denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 52 del D.L. 9 gennaio 1940 n. 2, convertito nella legge 19 giugno 1940 n. 762, istitutiva dell'imposta generale sulla entrata; degli art. 55, 56, 58 della legge 7 gennaio 1929 n. 4, concernente norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie; delle norme e dei principi generali in tema di definitività degli atti e provvedimenti amministrativi ai fini delle impugnazioni, in relazione all'art. 360 n. 1, 3, 5 c.p.c.

Si spiega che, secondo l'art. 52 della legge 19 giugno 1940 n. 762, contro l'ordinanza definitiva dell'intendenza di finanza e contro il decreto del Ministro delle finanze è consentito gravame davanti alla autorità giudiziaria. La legge, adoperando il termine gravame, configura l'azione come una impugnazione di uno specifico provvedimento amministrativo. Ma, se avverso l'ordinanza intendentizia che sia suscettibile di ricorso al ministro nel termine previsto, non sia stato proposto ricorso gerarchico (come è avvenuto nel caso concreto), ne consegue la irretrattabilità ed irrevocabilità del provvedimento, donde la improponibilità dell'azione giudiziaria.

La tesi non ha consistenza.

Sul punto i giudici del merito hanno considerato che la legge sull'IGE non contiene alcuna norma che preclude l'azione giu-

diziaria a chi non abbia esperito la via gerarchica in sede amministrativa secondo la previsione dell'art. 52 innanzi richiamato, sicchè il ricorso ivi previsto è solo facoltativo per i contribuenti che lamentino la lesione di un loro diritto soggettivo. Ed il principio enunciato è esatto perchè, posta la autonomia del processo ordinario rispetto a quello di accertamento tributario, alla stregua della regola fondamentale che assicura contro gli atti della pubblica amministrazione la tutela dei diritti innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria (art. 113 cost), l'esperimento o meno del ricorso gerarchico o alle commisioni amministrative, tranne espressa disposizione in contrario, non può ovviamente costituire condizione o presupposto per la proponibilità dell'azione giudiziaria in ordine alla questione sostanziale sul debito di imposta (sent. 1709 del 1952 — 2295 del 1953 — 128 del 1957 — 242 del 1961 — 747 del 1962). Ma poi è decisivo rilevare che, avendo la finanza preteso il credito tributario avvalendosi del procedimento di ingiunzione, l'opposizione del debitore, per resistere all'ingiunzione stessa, legittimamente veniva proposta innanzi al giudice ordinario. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 2 marzo 1964 n. 475 - *Pres. Tavolaro - Est. Ferrati - P.M. Pepe (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Azzariti G.) c. Thellung (avv. Malorni)*.

Imposta di registro - Case di abitazione non di lusso di nuova costruzione - Trasferimento contestuale della proprietà e dell'usufrutto a soggetti diversi - Agevolazioni previste dall'art. 17 della legge 2 luglio 1949 n. 408 - Applicabilità alla costituzione di usufrutto - Esclusione.

(1. 2 luglio 1949 n. 408, art. 13, 17; r.d. 30 dicembre 1923 n. 3269 artt. 8, 9, 21).

I benefici fiscali previsti dall'art. 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408, per i trasferimenti di case d'abitazione costruite ai sensi dell'art. 13 della medesima legge, non trovano applicazione in ordine alla costituzione a titolo oneroso di usufrutto a favore di un soggetto neppure quando questa sia effettuata contestualmente alla vendita ad altro soggetto della nuda proprietà della medesima casa (1).

(1) La costituzione di usufrutto nel trattamento di favore fiscale della L. 408/49.

Dopo alterne vicende nelle pronunce delle Commissioni tributarie e dell'a.g.o. (cfr. Comm. Cent. 13 marzo 1953 n. 45830, *Riv. leg. fisc.* 1954, 813; Comm. Cent. 28 gennaio 1958, *ivi*, 1959, 1146; Comm. Cent. 12 febbraio 1959 n. 13215, *ivi*, 1960, 437; Comm. Cent. 3 luglio 1959 n. 18835, *ivi*, 1429; Corte Roma Sez. I, 13 aprile 1961 n. 775, *inedita*;

(*Omissis*). — Con il primo motivo la ricorrente amministrazione denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 17 legge 2 luglio 1949, n. 408, lamentando che, in contrasto con l'espressione legislativa, tecnicamente considerata al lume di tutta la tradizione giuridica, agevolazioni previste per i trasferimenti di case di abitazioni siano state estese alla costituzione e ai trasferimenti dei diritti reali di godimento sulle case stesse.

Con il secondo motivo la stessa amministrazione denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 9 r.d.l. 30 dicembre 1923 n. 3269, il quale, nell'ipotesi di più disposizioni indipendenti o non derivanti necessariamente le une dalle altre, contenute nel medesimo atto, prescrive che ciascuna di esse sia sottoposta a tassa di registro come se formasse un atto distinto: da tale disposizione la ricorrente trae argomento per escludere che il trasferimento o la costituzione dell'usufrutto, in quanto avvenga contestualmente al trasferimento della nuda proprietà, possa beneficiare di una disposizione di favore dettata esclusivamente per il trasferimento della proprietà.

Comm. Centr. 24 giugno 1960 n. 30542 inedita; Comm. Centr. 6 aprile 1962 n. 87338, *Riv. leg. fisc.* 1962, 1612; Cass. Sez. I, 22 luglio 1958 n. 2664, *ivi*, 1958, 1744; Cass. Sez. I, 9 gennaio 1963 n. 20, *ivi*, 1963, 1071) l'operatività delle agevolazioni fiscali recate dall'art. 17 della l. 2 luglio 1949 n. 408 per l'usufrutto delle case di abitazione non di lusso, costruite a norma dell'art. 13 delle leggi predette, costituito, contestualmente al trasferimento della nuda proprietà, a persona diversa, è stata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione definitivamente esclusa. La qual cosa, costantemente sostenuta dalla Amministrazione Finanziaria (cfr. R.M. 29 maggio 1957 n. 111646, *Riv. leg. fisc.* 1958, 64; R.M. 31 luglio 1957 n. 112353, *ivi*, 1958, 664 e 1959, 1050) e condivisa dalla Corte di Cassazione (cfr. Sez. I, 12 settembre 1957 n. 3479 e 22 agosto 1958 n. 2664) per le analoghe ipotesi previste rispettivamente dall'art. 1 del d.l. 24 febbraio 1948 n. 114 e dall'art. 10 della legge regionale siciliana 18 gennaio 1948 n. 2 è assolutamente esatta (contra: IAMMARINO, *Commento alla legge di registro*, vol. III, 78-79). Un precedente in termini è dato dalla sent. n. 20 del 1963 della I Sez. della Corte di Cassazione e le statuizioni *ivi* adottate sono state nella sentenza in rassegna confermate attraverso un esame condotto, con ineccepibile rigore giuridico, nelle varie sue direzioni. Alla interpretazione letterale della norma recata dall'art. 17 della l. 408/49 per la quale, sia nel linguaggio comune che in quello tecnico giuridico il trasferimento della proprietà comporta l'identificazione del relativo diritto con il suo oggetto (cfr. in diritto romano, SCIALOIA, *Teoria della proprietà*, vol. I, 302; in diritto civile, BARASSI, *Diritti reali e possesso*, 1952, I, 407; BARBERO, *Sistema istituzionale del diritto privato*, II, Ed. 1949, vol. I, 212; CARIOTA FERRARA, *Il negozio giuridico*, 210; MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, vol. II, tomo I, 310) le Sezioni Unite hanno fatto seguire la interpretazione logico-sistematica della stessa, per dedurre che il trattamento di favore è riservato ai soli casi in cui si ha una successione *inter vivos*, in senso stretto, del preesistente

Le due censure, che si integrano a vicenda, onde possono essere esaminate congiuntamente, sono fondate.

La questione prospettata nel ricorso è già stata recentemente decisa da questa corte suprema (sent. 9 gennaio 1963 n. 20) e le sezioni unite, riesaminando il problema, ritengono di dover mantenere ferma la soluzione, favorevole all'assunto della ricorrente, che è stata adottata dalla sezione semplice.

Premesso che la controversia verte sulla interpretazione dell'art. 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408, a mente del quale ai trasferimenti di case di abitazioni non di lusso, costruite ai sensi del precedente articolo 13, che abbiano luogo entro quattro anni dalla dichiarazione di abitabilità o dall'effettiva abitazione, è accordata la riduzione a metà dell'imposta di registro e al quarto dell'imposta ipotecaria, e premesso del pari che oggetto di discussione è esclusivamente il regime fiscale della costituzione di usufrutto, le sezioni unite osservano che le argomentazioni adottate dalla corte di merito per interpretare la norma suddetta in senso favorevole al contribuente non reggono la critica.

diritto di proprietà sulla cosa e non anche una successione costitutiva attraverso la costituzione, sul preesistente diritto di proprietà, di diritti reali limitati di godimento. Il risultato raggiunto, infatti, attraverso la necessaria differenziazione fra il concetto tecnico-giuridico di trasferimento di proprietà della cosa e di costituzione e di trasferimento di un diritto reale di godimento sulla cosa stessa, ha trovato conferma in tre ordini di fattori. Il primo per il quale data la impossibilità ontologica di mutuare i due concetti, nei casi in cui, sia nel settore edilizio che in quello della piccola proprietà contadina, il legislatore ha voluto, per motivi contingenti, introdurre in un particolare trattamento di favore, anche l'ipotesi della successione costitutiva di diritto, lo ha fatto con menzione espressa (cfr. legge 6 agosto 1954 n. 604 e 18 ottobre 1954 n. 34) condizionandone peraltro l'operatività (vincoli di parentela fra i soggetti del negozio ed espressa esclusione di efficacia retroattiva). Il secondo per il quale dato il carattere eccezionale della norma di favore, derogativa della ordinaria imposizione tributaria, un richiamo alla finalità di incremento edilizio recato dalla legge 408/49, per introdurre nel trattamento di favore negozi che, anche se idonei a raggiungere tale risultato, non sono previsti nel contesto normativo, determina una vera e propria applicazione analogica non consentita. La qual cosa, nel particolare settore, è di tutta evidenza dato che il legislatore, attraverso la indicazione specifica degli atti agevolati, ha in realtà fissato i limiti in cui va contenuto il sacrificio finanziario dello Stato. Decisiva, al riguardo, è l'acuta precisazione fatta in sentenza, per la quale, sul piano giuridico, l'ipotesi del trasferimento della proprietà si differenzia qualitativamente e non quantitativamente da quella del trasferimento della nuda proprietà con contestuale costituzione, a favore di diverso soggetto, del diritto reale di usufrutto, anche se, sul piano economico, fra le stesse ipotesi può, in realtà, riscontrarsi un rapporto di eguaglianza e per ciò stesso di analogia. Il terzo per il quale l'opposta soluzione è in contrasto con i principi di diritto tributario recati dall'art. 9

La sentenza impugnata poggia infatti su un primo argomento di carattere meramente lessicale: si rileva che la norma impiega il termine «trasferimento» e si dice che tale termine ha una accezione molto lata sì da comprendervi il trasferimento di qualsiasi diritto, onde non sarebbe lecito circoscrivere la portata al solo trasferimento della proprietà.

A questo primo argomento è facile ribattere che la espressione usata nella norma in esame «trasferimenti di casa» ha un significato perfettamente identico tanto nel linguaggio comune quanto nel linguaggio giuridico: essa sta sempre a significare il trasferimento della proprietà, perchè, come giustamente osserva la ricorrente, l'identificazione del diritto di proprietà con il suo oggetto (la cosa in genere, la casa nell'ipotesi qui esaminata) affonda le sue radici nella concezione romanistica del diritto dominicale. In aderenza a tale concezione la dottrina giuridica moderna ritiene che alienare una cosa significa alienarla nell'inte-

e dell'art. 21 della L.O.R. La peculiare disciplina riservata alla costituzione di usufrutto rispetto a quella del trasferimento della nuda proprietà, la quale ultima, nel risultato finale, non si differenzia nel sistema di tassazione ad essa riservata, dalla disciplina del trasferimento della piena proprietà (la percezione della imposta, al momento del trasferimento sul prezzo pattuito, la percezione; al momento della consolidazione della maggiore imposta sulla differenza fra il valore della piena proprietà all'epoca della consolidazione con l'aliquota vigente all'epoca del trasferimento della nuda proprietà) è indice sicuro di due dati obiettivi. L'uno per il quale la costituzione di usufrutto è istituito separato e distinto dal trasferimento della cosa, con conseguente esclusione della possibilità di considerare la vendita della nuda proprietà con contestuale costituzione di usufrutto a favore di altro soggetto, istituito che nel suo complesso, realizza il pieno trasferimento della cosa. Il consolidamento, infatti, non comporta il pagamento di una imposta separata e distinta, ma determinando il ripristino nella sua interezza del diritto di proprietà, comporta il pagamento di una maggiore imposta, di natura complementare rispetto a quella percetta all'atto dell'unico e solo trasferimento. L'altro dato dal fatto che la dicotomia che caratterizza la costituzione dell'usufrutto ed il trasferimento della proprietà della cosa richiama l'ipotesi prevista dallo art. 9 della L.O.R. per la quale «se in un atto sono comprese più disposizioni indipendenti e non derivanti necessariamente le une dalle altre ciascuna di esse è sottoposta a tasse, come se formasse un atto distinto» (cfr. Cass. 22 luglio 1958 n. 2664).

Nei casi del genere sussistono due negozi indipendenti e mancando fra di essi un qualsiasi rapporto di necessaria ed obiettiva interdipendenza, per essere la loro coesistenza, puramente occasionale, rimessa alla volontà delle parti, opera il cennato principio della separata e distinta tassazione con conseguente esclusione di tassazione beneficiata per quello dei due negozi che la legge di favore non ha espressamente previsto.

grità del suo alone giuridico, onde giudica perfettamente equivalenti tra loro le espressioni «alienare», vendere, cedere, trasferire la cosa, ovvero «alienare, vendere, cedere, trasferire il diritto di proprietà sulla cosa stessa».

Ed anche il legislatore usa promiscuamente tali espressioni per indicare sempre il medesimo concetto: basta riflettere alla formulazione degli artt. 923, 1377, 1378, 1472, 1520, 1537 cod. civ., dettati rispettivamente in tema di acquisto della proprietà per occupazione, di trasferimento di una massa di cose o di cosa determinata solo nel genere, di vendita con riserva di gradimento, di vendita a misura di un immobile, in cui il legislatore si è riferito direttamente alla cosa per indicare il diritto di proprietà sulla medesima.

Nè regge quella contrapposizione che la sentenza impugnata ha voluto rinvenire tra il termine «trasferimento di case» usato nella prima parte dell'art. 17 ed il termine «vendita di negozi» usato nel capoverso del medesimo articolo, poichè non è esatto che la vendita abbia per oggetto esclusivamente la proprietà, postochè per definizione legislativa (art. 1470 cod. civ.) oggetto della vendita è tanto il trasferimento della proprietà di una cosa quanto il trasferimento di altro diritto.

E quando si rifletta che, come meglio si dirà più avanti, con la costituzione dell'usufrutto si dà vita ad un diritto che prima non aveva autonoma esistenza, ben si comprende come il termine «trasferimento» mal si attagli alla fattispecie in esame.

Al fine di individuare l'intendimento del legislatore nel formulare la norma in questione opportunamente si è fatto riferimento ad altre disposizioni legislative che concernono agevolazioni tributarie analoghe a quella prevista dall'art. 17 della legge n. 408.

Nel d.l. 24 febbraio 1948 n. 114 sulla formazione della piccola proprietà contadina è previsto un beneficio fiscale «per le compravendite di fondi rustici» e parimenti un'agevolazione fiscale è concessa dalla legge regionale siciliana 18 gennaio 1949 n. 2 per le «compravendite di appartamenti» e non si è mai dubitato che con quelle espressioni il legislatore, nazionale e regionale, abbia inteso indicare solo i contratti tipici di compravendita, nei quali oggetto del negozio è un preesistente diritto, in particolare il diritto di proprietà, e che implicano una successione *inter vivos* in senso stretto, escludendovi, per contro, quei negozi che costituiscono sul preesistente diritto, diritti reali limitati di godimento ed implicano la cosiddetta successione costitutiva (sent. 9 gennaio 1963 n. 20 citata, 22 luglio 1958 n. 2264, 12 settembre 1957 n. 3479).

La riprova è fornita dallo stesso legislatore che, quando ha voluto estendere quei benefici tributari anche alla costituzione di usufrutto contestuale alla vendita, ha avvertito la necessità di introdurre una apposita norma, dettando in sede nazionale la legge 6 agosto 1954 n. 604 ed in sede regionale la legge 18 ottobre 1954 n. 34, la cui portata innovativa è fatta palese dalla formulazione adottata specialmente se si consideri, quanto alla prima, che il beneficio concerne esclusivamente quei trasferimenti contestuali della nuda proprietà e dell'usufrutto che vengono posti in essere a favore di persone legate tra loro da stretti vincoli di parentela ed appartenenti allo stesso nucleo familiare e, quanto alla seconda, che l'agevolazione si applica soltanto agli atti stipulati dopo l'entrata in vigore della legge.

Nè maggior fondamento ha l'argomento logico-sistemico che costituisce l'altro perno della decisione impugnata. Senza dubbio la legge ha lo scopo di incrementare le costruzioni edilizie e di favorire i cittadini sprovvisti di alloggio, onde, come mezzo al fine, intende rendere meno onerosi, sotto il profilo fiscale, i trasferimenti delle case di nuova costruzione che rispondano a determinati requisiti. Ma da questo non può indursi che l'agevolazione fiscale debba trovar applicazione ogni qualvolta il negozio sia, in concreto, idoneo a raggiungere quel risultato, come si verifica appunto nel caso di trasferimento della proprietà con costituzione dell'usufrutto a favore di un soggetto diverso.

E' proprio sotto questo riflesso che in due decisioni (n. 13.215 del 12 febbraio 1959 e n. 18.835 del 3 luglio 1959) la commissione centrale per le imposte ebbe ad adottare la tesi favorevole al contribuente, affermando che in quella ipotesi il complesso negozio concreta il trasferimento di tutti i poteri di disposizione e di godimento dell'alienante.

Ma a siffatta interpretazione osta anzitutto il carattere della norma in esame, la quale, in quanto contempla agevolazioni fiscali in deroga ai criteri di ordinaria imposizione contenuti nella legge di registro, non è suscettibile di applicazione analogica e deve, al contrario, essere interpretata restrittivamente; non v'è dubbio invero che risalire alla ratio della norma per poi ritenere applicabile la norma stessa a tutti i casi, diversi da quelli previsti, nei quali ricorre la stessa ratio costituisce tipica interpretazione analogica.

Comunque, prescindendo da questo iniziale rilievo, di cui non si può disconoscere l'importanza, è d'uopo considerare che se una analogia può essere prospettata tra il caso in esame ed il caso del trasferimento puro e semplice della proprietà piena, tale analogia sussiste esclusivamente sul piano economico, giacchè solo

sotto il profilo meramente economico può aversi equivalenza tra il trasferimento della proprietà piena da un soggetto ad un altro ed il contestuale trasferimento della medesima cosa da un soggetto a due altri che l'acquistano l'uno per la nuda proprietà e l'altro per l'usufrutto. Sul piano giuridico, l'unico che realmente conti ai fini dell'applicazione della legge tributaria, le due ipotesi si differenziano nettamente.

Nel vigente ordinamento giuridico il diritto di proprietà non è concepito come un fascio di diritti, taluni dei quali possano essere staccati a favore di altri soggetti, bensì come un diritto unico ed indivisibile ed allorché un soggetto acquista la nuda proprietà di un bene acquista il diritto di proprietà sul bene stesso così come concepito e voluto dalla norma positiva: tra proprietà ed usufrutto ricorre una differenza non quantitativa, ma qualitativa, perchè non è concepibile un usufrutto su cosa propria, l'usufrutto è un diritto reale limitato che presuppone il diritto di proprietà sulla cosa in capo ad un altro soggetto, acquista giuridica esistenza solo al momento della sua costituzione e limita nel tempo l'estrinsecazione del diritto del proprietario.

Deve quindi escludersi che effetto della costituzione dell'usufrutto sia un trasferimento del bene che ne è soggetto: questo rimane sempre nella sfera giuridica del suo proprietario. E se, come dispone l'art. 8 della legge di registro, ai fini della tassazione occorre aver riguardo agli effetti giuridici dell'atto, si deve, necessariamente concludere che non è possibile applicare una disposizione dettata espressamente per il trasferimento ad un negozio che non implica alcun trasferimento.

Nè vale obiettare che la legge di registro pone sullo stesso piano, ai fini dell'applicazione dell'imposta, la costituzione del diritto di usufrutto prima non esistente ed il trasferimento del diritto di usufrutto già costituito: gli è che la legge di registro intende colpire con l'imposta il passaggio di ricchezza che avviene da un soggetto ad un altro e siccome un passaggio di ricchezza si verifica indubbiamente tanto nell'ipotesi di costituzione del diritto di usufrutto quanto in quella di trasferimento del medesimo diritto, ben si spiega come la legge fiscale accomuni le due ipotesi sotto un'unica disciplina.

Ma siffatta equiparazione non ha rilevanza di fronte ad una norma di favore che è stata dettata soltanto per il trasferimento delle case di abitazione e che sicuramente non è applicabile nel caso in cui la costituzione dell'usufrutto avvenga indipendentemente dal trasferimento della proprietà sulla casa.

Giova piuttosto riflettere che la stessa legge di registro all'art. 9 prescrive che se in un atto sono comprese più disposizioni

indipendenti o non derivanti necessariamente le une dalle altre ciascuna di esse è sottoposta a tassa come se formasse un atto distinto: è questa la norma che deve trovar applicazione nella fattispecie, giacchè nel caso di trasferimento della nuda proprietà con contestuale costituzione dell'usufrutto a favore di un altro soggetto si è precisamente in presenza di un atto che contiene due autonome disposizioni di negozi indipendenti e distinti, senza alcun rapporto di intrinseca necessità tra loro, la cui connessione in un unico atto è dovuto esclusivamente alla volontà delle parti.

Ciascuna disposizione deve quindi essere assoggettata alla imposta che le è propria e se si è in presenza di un trasferimento della proprietà che può rientrare nelle previsioni della legge speciale, non per questo vi deve rientrare anche la costituzione, per quanto contestuale, dell'usufrutto.

Lo si argomenta proprio dalla particolare disciplina che la legge di registro detta per quel caso, prevedendo un'imposta che colpisce l'usufruttuario ed un'altra imposta che colpisce il proprietario, imposte che nel loro insieme non devono necessariamente equivalere all'imposta che darebbe applicabile nel caso di trasferimento puro e semplice della proprietà.

A norma dell'art. 21 della legge di registro l'acquirente a titolo oneroso della nuda proprietà è infatti tenuto subito al pagamento della imposta sul prezzo o corrispettivo dichiarato nell'atto e poi, al momento della riunione dell'usufrutto, al pagamento dell'imposta sulla differenza tra quel prezzo o corrispettivo ed il valore della piena proprietà al momento della consolidazione: e questa seconda, lungi dall'essere una nuova imposta principale, ha natura complementare della prima, giacchè è determinata dalle norme che erano in vigore al tempo del trasferimento della nuda proprietà.

Ciò significa che per la legge di registro l'acquisto della nuda proprietà non è soggetto a regime diverso da quello dell'acquisto della piena proprietà, che, in altri termini, la legge fiscale considera la piena proprietà come fine del trasferimento sotto il riflesso che, estinguendosi il diritto di usufrutto, anzichè verificarsi un nuovo trasferimento, il diritto di proprietà si espande automaticamente per quel carattere elastico e dinamico che lo caratterizza.

In sostanza il passaggio per atto tra vivi a titolo oneroso della nuda proprietà da un soggetto all'altro fa sorgere immediatamente l'obbligo di pagamento dell'imposta di registro su tutto il valore della proprietà piena ma, poichè sotto il profilo economico il trasferimento si attua in due tempi, pure in due tempi viene ripartita la riscossione dell'imposta: il valore della nuda proprietà è

assunto solo come imponibile provvisorio in attesa di stabilire quello globale definitivo al momento della consolidazione, quando, essendo venuto meno l'usufrutto, si sono interamente verificati i presupposti economici per l'applicazione dell'imposta.

Di fronte a siffatto meccanismo della legge tributaria deve necessariamente dedursi che la costituzione dell'usufrutto è qualche cosa di estraneo e di diverso dal trasferimento dell'immobile, un incidente che ritarda nel tempo la realizzazione completa di tale trasferimento, onde non è possibile considerare la vendita della nuda proprietà con contestuale costituzione dell'usufrutto a favore di altro soggetto come atto che nel suo complesso realizza il pieno trasferimento dei diritti sulla cosa e non è quindi lecito estendere al distinto ed autonomo negozio di costituzione dell'usufrutto un'agevolazione fiscale che la legge ha inteso concedere esclusivamente in relazione all'imposta che grava sul trasferimento del diritto di proprietà.

S'impone pertanto l'accoglimento del ricorso e l'annullamento della sentenza impugnata con rinvio della causa ad altro giudice, il quale dovrà attenersi al seguente principio di diritto: «I benefici fiscali previsti dall'art. 17 della legge 2 luglio 1949 n. 408, per i trasferimenti di case d'abitazione costruite ai sensi dell'art. 13 della medesima legge non trovano applicazione in ordine alla costituzione a titolo oneroso di usufrutto a favore di un soggetto neppure quando questa sia effettuata contestualmente alla vendita ad altro soggetto della nuda proprietà della medesima casa».

— (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 marzo 1964, n. 549 - Pres. Vistoso - Est. Di Maio - P.M. Gentile (parz. diff.) - Sirch (avv. Tabet) c. Società Riunione Adriatica di Sicurtà (avv. Dameno).

Imposta di consumo - Materiali da costruzione - Ricostruzione di case volontariamente demolite - Esenzione - Estremi.

Imposte di consumo - Agevolazioni fiscali nel settore edilizio - L. 6 ottobre 1962 n. 1493 - Operatività per accertamenti non definitivi alla data di entrata in vigore.

L'esenzione dell'imposta sui materiali di costruzione, prevista dalla legge 2 luglio 1949, n. 408 spetta per la ricostruzione di case di abitazione volontariamente demolite sempre che, per

effetto della ricostruzione, si verifichi un incremento dei vani destinati ad abitazione (1).

L'art. 1 della legge 6 ottobre 1962, n. 1493, per il quale le agevolazioni fiscali previste per le case di abitazione non di lusso (l. n. 408/49; 112/54; 22/55; 166/56; 1416/56; 1218/57) si applicano anche ai locali destinati a uffici e negozi, quando sia loro destinata una superficie non eccedente il quarto di quella totale nei piani superiori, opera anche per le costruzioni anteriori alla data di entrata in vigore della legge stessa, per le quali non siano ancora divenuti definitivi i relativi accertamenti dell'imposta di consumo (2).

(1-2) La prima massima è consequenziale al principio recepito dalla giurisprudenza, formatasi in ordine alla legge 408/49, per il quale le agevolazioni tributarie ivi previste operano anche nell'ipotesi in cui si provvede alla ricostruzione di case volontariamente demolite per sostituire alle stesse costruzioni con numero di vani maggiori e meglio utilizzabili (cfr. Cass. n. 198/64 in questa *Rassegna* n. 2 pag. 363, con nota di richiami).

La seconda massima trova riscontro nella chiara lettera dell'ultimo comma dell'art. 1 della legge 1493 del 1962, per il quale « restono salvi gli accertamenti già effettuati e divenuti comunque definitivi nè si fa luogo alla restituzione dell'imposta già pagata ». L'argomentazione a contrario di tale norma porta decisamente a ritenere che, per i rapporti per i quali, alla data di entrata in vigore della legge, era pendente l'accertamento del rapporto giuridico di imposta nè si era fatto luogo a pagamento dell'imposta stessa, la nuova disciplina normativa, di carattere indubbiamente innovativa per quanto concerne il limite posto alla superficie destinata a uffici o negozi, spiega tutta la sua efficacia. La qual cosa non contrasta con i principi sia perchè è fuori dubbio il potere del legislatore di estendere retroattivamente l'efficacia di nuove norme a rapporti che, sorti sotto l'imperio di norme precedenti, sono tutt'ora in corso di definizione (cfr. Cass. Sez. I, n. 3890/57) sia perchè tale retroattività non è in contrasto con la Carta Costituzionale neanche in materia tributaria (cfr. Corte Cost. sent. n. 9/1959).

Nello stesso senso di cui alla sentenza in nota cfr. Cass. Sez. I, n. 1493/62).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 aprile 1964, n. 867 - Pres. Rossano - Est. Capaccioli - P.M. Trotta (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Soprano) c. Tozzoli (avv. Lanzara e Rubino).

Imposta di registro - Atto dichiarato nullo per illiceità della causa - Restituzione imposta - Compete.

(T.U. 30 settembre 1923, n. 3269, art. 14 n. 2).

A norma dell'art. 14, n. 2 della legge di registro, l'imposta è rimborsabile (o non è dovuta) quando venga accertato che l'atto è nullo e che la nullità è tale per cui rispetto ad essa il volere delle parti non ha influenza alcuna: onde restano bensì escluse, da un lato, le ipotesi in cui la nullità non possa essere accertata e dichiarata se non richiamandosi alla volontà delle parti (simulazione; negozi in frode alla legge; negozi innominati con causa illecita) ma risultano comprese, per contro, le ipotesi di nullità oggettiva del negozio, come è tipicamente quella del suo diretto contrasto con una norma imperativa.

(Nella specie l'atto di trasferimento era nullo, perchè relativo a terreno compreso nell'ambito della riforma fondiaria) (1).

(Omissis). — Neppure può sostenersi che sussista un vizio rilevante di motivazione per non avere la Corte di Napoli adeguatamente apprezzato la circostanza che il contratto è stato con-

(1) La Suprema Corte ha affrontato ancora una volta, nella sentenza in rassegna, la delicata questione dell'interpretazione dell'art. 14 n. 2 della Legge di Registro.

E' noto che sull'argomento l'insegnamento della Suprema Corte si era da gran tempo consolidato nel senso che « il rimborso dell'imposta di registro pagata su atti dichiarati nulli con sentenza passata in giudicato è dovuto soltanto quando la nullità derivi da vizi alla cui produzione siano rimasti assolutamente estranei il consenso e la volontà delle parti e non anche quando l'esistenza de vizio risulti imputabile ai contraenti, come nell'ipotesi di contratto fondato su causa illecita » (Cass. 18 ottobre 1956, n. 3706 in *Riv. leg. fisc.* 1957, 143 e, ancora prima: la fondamentale Cass. 25 febbraio 1931, n. 666 in causa Zontini c. Finanze in *Riv. leg. fisc.* 1931, 225; 22 giugno 1933, n. 2425 in *RLF.*, 1935, 625; 1 maggio 1936, 426; 23 aprile 1937 in *RLF* 1937, 449; per riferimenti cfr. *Relazione Avvocatura Stato* 1942-50, nn. 321-323; 1951-55 nn. 218-219; 1955-60, n. 185).

Per la giurisprudenza che, a conferma del principio, applica, a seguito di declaratoria di nullità di alienazione per causa illecita l'imposta di registro anche sulla retrocessione dei beni nullamente alienati in quanto rientrano nel patrimonio dell'alienante, per tutte: Cass. 20 marzo 1958, n. 219 in *Riv. leg. fisc.*, 1958, 1190.

E' anzi da rilevare che la sentenza n. 3706 del 1956 sopra citata, intervenuta dopo un'isolata decisione della Commissione Centrale (24 marzo 1950, n. 11614 in *Riv. leg. fisc.*, 1952, 509) che rovesciava quel principio, ribadiva e precisava che il temperamento apportato dal n. 2 dall'art. 14 al rigoroso principio dell'art. 11 per l'applicazione dell'imposta di registro agli atti comunque nulli, obbedisce a ragioni esclusivamente equitative ed è evidentemente accordato solo a quelle parti che lo meritino, cioè a quelle che non abbiano loro stesse procurato la nullità dell'atto.

E a tale insegnamento anche la Commissione Centrale, dopo l'isolata pronuncia difforme, si era di nuovo adeguata.

cluso dopo l'entrata in vigore della legge n. 841 del 1950. Invero, il fatto che le parti conoscessero, o dovessero conoscere, la nullità non incide su ciò che questa, una volta che se ne ammetta l'esistenza, trae origine dal contrasto obbiettivo fra negozi e norma imperativa; contrasto cui la conoscenza dei contraenti non aggiunge e non toglie nulla. Lo stesso art. 14, n. 2 della legge di registro non dà rilievo alcuno alla circostanza che la nullità sia stata conosciuta dalle parti al tempo della stipulazione; esso fa questione che la nullità «dipenda» o meno da volere dei contraenti.

Senza dubbio la formula legislativa è tormentata. Ma qui è sufficiente enuclearne un contenuto minimo che appare sicuramente enunciabile nel senso che l'imposta è rimborsabile (o non è dovuta) quando venga accertato che l'atto è, secondo la terminologia oggi invalsa e meno oscillante di un tempo, nullo e che la

Con la sentenza in rassegna la Cassazione si è distaccata dal precedente insegnamento e, forse sotto la suggestione di alcuni orientamenti dottrinali (cfr. BERLIRI, *Le leggi di Registro*, 366; RASTELLO, *Il Tributo di registro*, 487; contra UCKMAR, *l'imposta di Registro*, 9; SAMMARINO, *Commento Imp. Reg.*, 45 e segg., spec. 50; AVERSA, *La legge sulle tasse di registro*, commentata, I, 124; per riferimenti: Cass. 19 giugno 1926, n. 1554 in questa *Rassegna*, 1962, 147 sub B) ha affermato che l'espressione usata dal legislatore «nullità per vizio radicale che, indipendentemente dalla volontà o dal consenso delle parti, induca la nullità dell'atto fin dalla sua origine» deve intendersi come «nullità rispetto alla quale il volere delle parti non ha influenza alcuna».

In base a tale interpretazione, secondo l'esemplificazione casistica proposta dalla stessa Corte, la restituzione dell'imposta sarebbe bensì esclusa nei casi in cui la nullità non possa essere accertata e dichiarata se non richiamandosi alla volontà delle parti (simulazione, negozi in frode alla legge, negozi innominati con causa illecita) ma spetterebbe, invece, nelle ipotesi di nullità obbiettiva del negozio, come è tipicamente quella del suo diretto contrasto con una norma imperativa.

Non può, pertanto, non esprimersi deciso dissenso da una tale interpretazione, la quale, è contraddetta, prima ancora che dalle ampie e meditate considerazioni che la stessa Corte Suprema aveva posto a base del precedente orientamento, dal semplice ed inequivoco dato testuale della norma che espressamente collega la fattispecie di cui all'art. 14 n. 2 (di eccezione al disposto degli articoli 11 e 12) alla circostanza che il vizio dell'atto e la conseguente nullità siano indipendenti dalla volontà delle parti. Orbene, il contenuto difforme da una norma imperativa dell'atto sottoposto a registrazione non è indipendente dalla volontà delle parti, ma anzi è direttamente e inscindibilmente connesso con essa, costituendone per l'appunto l'oggetto.

Pertanto la nullità dipendente dalla illiceità della causa non può, rientrare nella previsione della norma dell'art. 14 n. 2, proprio perchè la causa non può, per definizione, dirsi non ricollegabile alla volontà dei contraenti.

nullità è tale per cui rispetto ad essa il volere delle parti non ha influenza alcuna: onde restano bensì escluse, da un lato, le ipotesi in cui la nullità non possa essere accertata e dichiarata se non richiamandosi alla volontà delle parti (simulazione; negozi in frode alla legge; negozi innominati con causa illecita); ma risultano comprese, per contro le ipotesi di nullità oggettiva del negozio, come è tipicamente quella del suo diretto contrasto con una norma imperativa.

La stessa ricorrente è indotta, dalla logica delle cose, a qualificare ripetutamente l'atto in questione come negozio in frode alla legge; in tal modo essa può richiamare correttamente la formula dell'art. 14 n. 2, perchè senza dubbio i negozi in frode alla legge sono da considerare inficiati da un vizio che, agli effetti e nel senso della norma fiscale, «dipende dalla volontà e dal consenso delle parti»; ma, d'altronde e ad un tempo, così facendo la Finanza prescinde dalla realtà del caso di specie. Perchè il negozio in frode alla legge è quello (art. 1344 cod. civ.) che, tutt'altro che porsi direttamente e apertamente in contrasto con norme imperative, si presenta di per sé, come irrilevante rispetto a queste e viene usato dalle parti onde conseguire indirettamente un risultato elusivo di dette norme; nel caso, invece, l'unica nullità configurabile e configurata è non per elusione di norme imperative ma per difetto ed aperto contrasto con esse. — (*Omissis*).

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 aprile 1964, n. 871 - Pres. Varallo - Est. Caporaso - P.M. Pedace (conf.) - Soc. F.lli Cosulich (avv. Uras) c. Ministero Finanze (avv. Stato Soprano).

Dogana - Sbarco e presentazione delle merci - Obblighi per il capitano della nave - Modalità.
(l. 25 settembre 1940 n. 1424, art. 36-42; Cod. Navig. art. 295).

Dogana - Sbarco e presentazione delle merci - Violazione degli obblighi imposti al capitano della nave - Effetti penali e civili.

Dogana - Operazioni di sbarco e presentazione della merce affidata ad impresa di sbarco - Irrilevanza per la responsabilità del capitano della nave.
(l. 25 settembre 1940, n. 1424; art. 130-145).

Nella spedizione marittima di merci soggette a dogana il Capitano della nave è rappresentante del vettore marittimo e detentore del carico per conto degli aventi diritto. Incombono, pertanto, al Capitano della nave gli adempimenti doganali (1).

La violazione da parte del Capitano della nave degli obblighi previsti dall'art. 36 della l. 25 settembre 1940, n. 1424 per il manifesto di carico e di quelli previsti dall'art. 42 della legge predetta per la presentazione delle merci nei modi dallo stesso articolo indicati, comporta le sanzioni penali stabilite dai successivi artt. 117, 124 e 130 nonchè il pagamento, da parte sua, dei diritti doganali (2).

L'affidamento delle operazioni suddette ad una impresa di sbarco non esonera il Capitano dalla responsabilità civile connessa alla violazione delle ricordate norme, perchè l'impresa agisce quale mandataria del Capitano, e quest'ultimo è responsabile, per principio codificato, dell'osservanza delle norme stabilite dalla legge doganale (3).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 giugno 1964 n. 1436 - Pres. Pece - Est. Bianchi d'Espinosa - P.M. Criscuoli (conf.) - Agenzia Marittima Sereni (Avv. Lefebvre d'Ovidio) c. Ministero Finanze (Avv. Stato Soprano).

Dogana - Sbarco e presentazione delle merci - Obblighi per il capitano della nave - Violazione - Effetti civili.

Dogana - Diritto all'imposta - Momento in cui sorge.

(1-5) Tornata sull'argomento con le sentenze in nota, la Corte di Cassazione ha confermato l'indirizzo assunto al riguardo con la sent. n. 2025/62 riportata in questa *Rassegna* 1962, pag. 141 e segg. La qual cosa è assolutamente esatta. — A norma del Codice della Navigazione - v. *Rassegna* citata - il Capitano della nave, per le merci trasportate, concentra in sé la duplice figura di rappresentante del vettore marittimo e di detentore del carico per conto dell'avente diritto (art. 295, secondo comma, 305 e 312 Cod. Nav.). Quale titolare, pertanto, all'atto del passaggio della linea doganale di un potere giuridico e fisico sulle merci trasportate, il Capitano della nave, nel sistema della legge doganale, partecipa della categoria dei soggetti passivi dell'obbligazione tributaria nella nozione datane dal combinato disposto degli artt. 5 e 16 della legge 1424 del 1940. Da ciò hanno origine gli adempimenti che, quale presupposti necessari per l'accertamento la liquidazione e la riscossione

Il Capitano della nave che non provvede alla presentazione della merce in dogana o che non vi provvede con tutti gli adempimenti prescritti dalle norme della legge doganale, è responsabile per il pagamento dei diritti doganali (4).

Il diritto alle imposte doganali sorge al momento del passaggio delle merci attraverso la linea doganale e non al momento successivo, in cui la merce viene dichiarata e visitata con conseguente liquidazione dei diritti doganali (5).

dei diritti doganali, la legge predetta impone, per le merci trasportate, al Capitano stesso sancendone, in via riassuntiva ed onnicomprensiva la responsabilità personale, per il caso di inosservanza (art. 34), in via penale (art. 117, 124 e 130 primo comma) ed in via civile (art. 145). Conseguenziale a tali principi, ai quali è chiaramente ispirata ed uniformata la sentenza in nota, è l'ulteriore affermazione per la quale l'affidamento di determinate operazioni doganali ad impresa di sbarco non esonera il Capitano della responsabilità connessa con la violazione delle norme che regolano le operazioni stesse. L'impresa di sbarco agisce quale mandataria del Capitano e raccomandataria dello stesso per effetto di fideiussione appositamente convenuta, è legato al Capitano da un vincolo di solidarietà passiva per le obbligazioni ad esso facenti capo. E poichè, per le ragioni svolte la violazione dei ricordati adempimenti comporta oltre alla responsabilità penale del Capitano anche quella civile per il pagamento dei diritti di confine, la responsabilità dell'impresa di sbarco è una realtà obiettiva consequenziale al cennato vincolo di solidarietà passiva.

Il principio affermato nella quinta massima è di indubbia esattezza e trova riscontro nel chiaro ed inequivocabile disposto di legge (art. 4 della l. 25 settembre 1940 n. 1424).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 aprile 1964, n. 902 - Pres.

Fibbi - Est. Capaccioli - P.M. Criscuoli (conf.) - Ministero Finanze (Avv. Stato Tavassi La Greca) c. Pincione (Avv. Capozzi).

Imposta di registro - Cessione quote di società a r. l. - Tassa fissa a norma dell'art. 108 della T. A annessa alla legge 30 dicembre 1923, n. 3269, per le cessioni delle azioni di società per azioni.

Imposta di registro - Cessione quote di società a r. l. - Corrispettivo corrisposto non contestualmente, ma in precedenza - Requisiti necessari per la tassa fissa a norma dell'art. 108 della T. A citata.

La cessione delle quote di partecipazione delle società a responsabilità limitata è soggetta allo stesso regime tributario della cessione delle azioni delle società per azioni. Stipulata per atto pubblico o scrittura privata con contestuale pagamento del prezzo in danaro o con azioni od obbligazioni, la cessione predetta sconta la tassa fissa prevista dall'art. 108 della T.A. annessa alla L.O.R. 30 dicembre 1923, n. 3269 (1).

Il pagamento del prezzo in danaro non contestualmente all'atto, ma in precedenza, non esclude la registrazione a tassa fissa, sempre che il pagamento stesso non escluda essersi trattato di operazione che non esuli dalla pura commerciabilità delle quote (2).

(*Omissis*) — Col secondo motivo la ricorrente torna a riproporre la questione della tassazione dei trasferimenti delle quote delle società a responsabilità limitata; non offre, tuttavia, argomenti tali da suggerire di allontanarsi dai precedenti in termini di questa Corte (sentenza 16 gennaio 1961, n. 56, 12 dicembre 1961 n. 2801). In specie due rilievi, appaiono decisivi per ritenere che il regime tributario (imposta di registro) degli atti di cessione delle quote delle società a resp. limitata debba essere conforme a quello proprio dei trasferimenti delle azioni, in entrambi

(1-2) Il principio affermato nella prima massima costituisce ormai *ius receptum*. La Corte di Cassazione con le sentenze (cfr. n. 56/1961, Riv. leg. fisc. 1961, col. 938; 280/61, *ivi*, col. 1006, 2133/63, *ivi*, 1963, 2314 e la Commissione Centrale a Sezioni Unite con la decisione n. 101526/63, *ivi*, 1964, col. 848), hanno escluso, in radice, ogni utile richiamo, per le cessioni di quote a r.l., al combinato disposto degli art. 27 della L.O.R. 30 dicembre 1923, n. 3269 ed 1 e 2 della T.A. annessa. Hanno, infatti, i Supremi consessi giurisdizionali osservato che l'operatività della tassa fissa prevista dall'art. 108 della T.A. è, nei casi del genere, richiesta da un duplice ordine di motivi. L'uno dato dal fatto che, per unanime dottrina e costante giurisprudenza, le società a r.l. sono disciplinate, in via analogica, dai principi propri delle società di capitali, per le quali il regime fiscale della negoziazione dei titoli azionari è dato dal ricordato art. 108 della T.A. in relazione all'art. 10 della T.E. della legge di registro (tassa fissa per l'atto pubblico e per la scrittura privata che accompagna, per avventura, la negoziazione dei titoli sempre che il prezzo in denaro o in titoli sia stato contestualmente versato). La lettera dell'art. 108 citato limitato alle azioni nella formulazione datavi dallo art. 36 della legge 6 agosto 1954, n. 603, è stato spiegato, nella sentenza in nota, nel riflesso che 1923, epoca della originaria formulazione della norma, le Società a r.l. non erano conosciute dal nostro ordinamento giuridico e che nel 1954, epoca della sua modificazione, il legislatore, nel limitarsi alla modificazione della originaria formulazione, ha risentito del contenuto di quest'ultima. L'altro dato dal fatto che il regime fiscale così adottato trova la sua ragione determinante nel carattere surrogatorio che l'imposta sulle società operante anche per quelle a r.l., ha assunto nell'ordinamento giuridico vigente, rispetto all'imposta proporzionale di registro, con conseguente necessitata esclusione di cumulo.

Tali considerazioni, corroborate dall'avvenuta purificazione legislativa, ai fini della R.M. e dalle altre imposte dirette delle Società a r.l. a quelle per azioni ed in accomandita per azioni (r.d. 12 aprile 1943, n. 205, art. 3), sono di portata determinante e non potendosi non condividere, colmano il disagio avvertito dalla dottrina (cfr. IAMMARINO, *Commento alla legge sulle Imposte di Registro*, vol. I, 141-144) della mancanza, per l'imposta di registro, di un intervento legislativo analogo a quello ricordato per le imposte dirette.

i casi essendo quindi dovuta la sola tassa fissa: a) il primo è che la lettera della legge (art. 108 della tariffa all. A alla legge di registro, e art. 10 della tabella all. E), che parla di azioni, e non di quote delle soc. r.l. non ha valore alcuno se si tenga conto del testo originario del 1923, perchè in tale epoca le società a r.l. non esistevano nel nostro ordinamento: ed ha valore assai tenue pur se ci si riferisca al nuovo (ma analogo) testo recato dall'art. 36 della legge 6 agosto 1954, n. 603, testo che, essendo stato redatto in forma autonoma, ma come modificazione della formula

Il principio affermato nella seconda massima non può, al contrario, essere condiviso, L'art. 108 della T.A. annessa alla legge di registro sia nella formulazione originaria che in quella del legislatore del 1954 limita la registrazione a tassa fissa ai soli casi in cui il prezzo sia pagato *nell'atto stesso* o con danaro e con azioni od obbligazioni. Il requisito della contestualità è, pertanto, nella lettera della norma elevato a elemento di carattere *formale e sostanziale* al tempo stesso, e non ammette il ricorso a differenziazioni per pagamento anticipato o posticipato, per ritenere che il primo, nel caso in cui non escluda che la cessione si sia risolta in una pura e semplice commerciabilità di titoli, partecipi della economia del ricordato art. 108 della T.A.

E' esatto che la ratio connessa alla contestualità del pagamento in danaro o in titoli è quella di attuare «la rapida circolazione dei titoli, che a sua volta giustifica l'istituzione di tributi surrogatori dell'imposta di registro, accertabili e riscuotibili su una base forfaitaria che agevola il compito degli uffici e degli stessi contribuenti», ma, la lettera della norma e la portata inequivocabile della stessa, sono indicative di due dati obiettivi: l'uno dato dal fatto che, nel pensiero del legislatore, la rapida circolazione di titoli è assicurata solo dalla più volte detta contestualità; l'altro dato dal fatto che, essendo la tassa fissa surrogatoria della proporzionale, soltanto le risultanze dell'atto sono idonee ad assicurare la Finanza che in concreto si è verificata, nonostante la stipulazione dell'atto pubblico o della scrittura privata, una pura e semplice commerciabilità di titoli.

La diversa soluzione, centrata sulla differenziazione, al di fuori dell'atto e del contenuto obiettivo voluto dalla norma, «fra operazioni per contanti ed operazioni che, a causa del carattere meramente obbligatorio ovvero non attuanti effettivi trasferimenti di titoli», non soddisfa alle esigenze avvertite dal legislatore e tutelate con la cennata prescrizione, di assicurare la tassa fissa nei soli casi in cui «la cessione dei titoli serve come mezzo o corrispettivo di un contratto che esuli dalla pura e semplice commerciabilità di titoli» (cfr. IAMMARINO, *loco citato*, vol. III, 837).

La mancata contestualità del pagamento del prezzo, per il carattere costitutivo alla contestualità stessa riconosciuta, porta il rapporto fuori dell'ipotesi dell'art. 108 della T.A. e data la natura mobiliare riconosciuta alle azioni ed ai titoli similari sia dalla dottrina che dalla legge fiscale (1° comma dell'art. 27 della legge di registro), lo introduce necessariamente, in quella dell'art. 2 della T.A. Ciò sempre che la ricerca della intrinseca natura e degli effetti destinati a produrre imposta dall'art. 8 della legge di registro non porti alla individuazione di altro rapporto tassabile a norma di altre voci della T.A. più volte detto.

originaria, risente del contenuto di quest'ultima; b) il secondo rilievo è che la *ratio* della disposizione di favore risiede in ciò che si è voluta evitare una duplicazione d'imposta in ordine ai trasferimenti già assoggettati ad un tributo (imposta sulle società) il cui carattere surrogatorio rispetto al tributo di registro è, al pari che fu la precedente imposta di negoziazione, del tutto pacifico: e a detto tributo surrogatorio sono uniformemente soggette così le società p.a. come quelle a r.l.

Col terzo motivo, infine, la Finanza assume che comunque, anche ad ammettere che in linea di principio la cessione delle quote debba scontare solo la tassa fissa, nella specie il trattamento di favore non spetterebbe perchè le norme sopra citate richiedono a tal fine che il prezzo (dell'azione, o delle quote) sia pagato contestualmente, all'atto della cessione, mentre nella specie la stessa scrittura privata dà atto di una riscossione già avvenuta prima della stipulazione.

Al riguardo questa Corte osserva che in effetti le considerazioni svolte dai giudici di appello onde disattendere tale eccezione della Finanza non appaiono pertinenti. Si è detto, nella sentenza impugnata, che la prescrizione legislativa della contemporaneità del pagamento del prezzo tende ad escludere che sia dovuta la sola tassa fissa nei casi in cui vi sia dilazione di pagamento, dovendosi allora scontare la c.d. «tassa di obbligo» (cioè, di obbligazione), di cui all'art. 28 della tariffa all. A; che, pertanto, l'esclusione del beneficio non opera quando il pagamento sia, come nella specie, anteriore anzichè posteriore all'atto. Questa argomentazione non appare pertinente perchè la alternativa specifica che qui si pone è fra tassa fissa e imposta proporzionale con riferimento sempre e soltanto al trasferimento delle azioni o quote; e la tassa fissa è stabilita non con riguardo a ciò che non si verifichi l'ipotesi della tassa d'obbligo ma, come accennato, al fatto che per il medesimo trasferimento è corrisposto il tributo surrogatorio di quello di registro. L'eventualità della soggezione alla tassa d'obbligo, dunque, è del tutto estranea all'ambito della fattispecie in esame.

Tuttavia, la decisione della Corte di Genova deve nella sostanza restare ferma, anche se per diverso motivo giuridico.

E' da notare, in primo luogo che la prospettazione sulla quale in buona parte si basa la ricorrente non trova preciso riscontro nei dati di fatto acquisiti alla causa. La Finanza argomenta presupponendo che l'atto di cessione in oggetto costituisca adempimento di una anteriore obbligazione del cedente; ma il fatto accertato incensurabilmente è che qui si è avuta una compraven-

dita di quote con pagamento anticipato del prezzo. Nè per certo si può sostenere che ogni volta in cui il prezzo di una compravendita risulti, dall'atto, corrisposto in precedenza, non si tratti in realtà di pagamento di prezzo ma tutto il negozio costituisca una *datio in solutum* rispetto ad un preesistente debito pecuniario del venditore (apparente).

Ciò precisato, si osserva che questa Corte ha avuto occasione di indicare un criterio direttivo generale che già orienta anche nel caso. Nell'escludere, invero, il trattamento fiscale di favore in una ipotesi in cui si era bensì verificato un trasferimento di quote di società r.l. ma non per via di contratto a titolo oneroso sibbene in forza di provvedimento espropriativo del giudice, si è osservato che quando il trasferimento avvenga per atto giudiziale o a titolo gratuito il beneficio è dalla legge (art. 10-11 dell'all. E) escluso perchè allora l'imposta non è già stata scontata con quella surrogatoria, di negoziazione prima, sulle società, oggi (Cass. 16 gennaio 1961, n. 56). E' un evidente richiamo a quella stessa *ratio legis* che è stata già sopra, ad altri fine, evidenziata: ciò che conta, in primo luogo, è che l'atto sia di quelli coperti dalla tassazione surrogatoria. E sotto questo profilo, come è evidente, che il prezzo venga corrisposto proprio in occasione dell'atto, o sia stato pagato prima, è circostanza del tutto *ininfluente*.

Sotto un profilo più ravvicinato, poi, cui è necessario aver riguardo perchè i rilievi ora esposti potrebbero condurre, da soli a svalutare del tutto la prescrizione di contemporaneità del pagamento stabilita dalla legge, si nota come la stessa Finanza additi la *ratio* della prescrizione medesima in ciò che solo le vendite per contanti attuano quel fenomeno della rapida circolazione dei titoli che a sua volta giustifica l'istituzione di tributi surrogatori dell'imposta di registro, accertabili e riscuotibili su una base forfettaria che agevola il compito degli uffici e degli stessi contribuenti. Ebbene, ammessa tale *ratio*, se ne desume che il punto sta nella distinzione fra operazioni per contanti e operazioni che, a causa del loro carattere meramente obbligatorio o perchè non attuanti effettivi trasferimenti dei titoli, non rispondono all'ordine di idee della rapida (ed effettiva) circolazione dei titoli medesimi e perciò non sono coperte dal tributo surrogatorio. E non sembra possa dubitarsi che anche sotto questo profilo non risulta possibile distinguere fra vendita per prezzo pagato contestualmente e vendita per prezzo pagato in precedenza: entrambe infatti integrano ugualmente la fattispecie della vendita per contanti quale rileva ai presenti fini. Solo nell'ipotesi di una vendita per prezzo già prima corrisposto, che in concreto risul-

tasse mascherare un rapporto diverso, si potrebbe escludere il trattamento di favore (che, del resto, è tale solo in apparenza, appunto perchè vige il tributo surrogatorio); ma ciò non diversamente da quanto potrebbe verificarsi anche per la vendita che — contro verità — dall'atto risultasse compiuta per prezzo pagato contestualmente nonchè per ogni altra e qualsiasi ipotesi di simulazione. Ma nella specie, come già rilevato, i dati di fatto acquisiti denunciano solo una comune cessione per prezzo pagato in precedenza. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 aprile 1964, n. 955 - Pres. Rossano - Est. Di Maio - P.M. Trotta (conf.) - Società p.a. Acciaierie e Ferriere Lombarde Falk (avv. Piccardi) c. Ministero Finanze (avv. Stato Coronas).

Dogana - Diritto di licenza - Importazione a dogana, avvenuta in epoca anteriore alla l. 15 giugno 1950, n. 330 abolitiva del diritto di licenza, a norma dei dd. mm. 13 aprile 1946 e 21 settembre 1949 - Esclusione. (r.d.l. 13 maggio 1935, n. 894 - l. 15 giugno 1950, n. 330).

Il diritto di licenza introdotto dal r.d.l. 13 maggio 1935 n. 894 e soppresso con la l. 15 giugno 1950, n. 330, non è dovuto per le importazioni a dogana delle merci contemplate nella tab. A del d.m. 13 aprile 1946 ed in quella annessa al d.m. 21 settembre 1949,

(1) Il principio contenuto nella sentenza in nota si rinviene anche nelle successive sentenze n. 956-957 e 958 del 1964 della Corte di Cassazione, ed essendo stato il diritto di licenza soppresso con la l. 15 giugno 1950 n. 330 il principio stesso ha perduto di attualità. I casi, infatti, affrontati e risolti, in diritto, con le sentenze predette riguardano importazioni avvenute in epoca anteriore alla soppressione relative a merci per le quali i dd. mm. 13 aprile 1946 e 21 settembre 1949 avevano introdotto il sistema della cosiddetta « importazione a dogana ». In constanza, infatti, dei divieti generali di importazione, instaurati dal d.l. 14 novembre 1926 n. 1923 e ribadito dalle successive disposizioni contenute nei dd. mm. 28 dicembre 1939; 15 luglio 1940; 13 luglio 1940, e dalle deroghe a tali divieti consentite dall'art. 4 del ricordato d.l. attraverso i permessi volta a volta concessi dal Ministero delle Finanze, intervenne il d.l. 16 gennaio 1946 n. 12 che conferì al Ministero del Commercio con l'Estero la competenza ad emanare, previo concerto con i Ministeri delle Finanze e gli altri Ministeri interessati, i provvedimenti relativi ai divieti di importazione ed esportazione nonchè, in attuazione di tali poteri i dd. mm. 13 aprile 1946 e 21 settembre 1949. Con tali ultimi provvedimenti le Dogane furono autorizzate a consentire, in deroga ai divieti vigenti, l'introduzione di determinate merci, provenienti da determinati paesi.

Nella sentenza in nota e nelle quattro successive la Corte di Cassazione ha ritenuto non dovuto, per le merci suddette, il diritto di licen-

con i quali è stato attuato, per le merci stesse, una piena liberalizzazione degli scambi (1).

za nel rilievo che, colpendo esso il soprarreddito o il maggior incremento economico derivante, rispetto alla categoria, all'importatore singolarmente autorizzato a norma dell'art. 4 del d.l. n. 1923/1926, per le merci la cui importazione, per effetto dei dd. mm. 13 aprile 1946 e 21 settembre 1949, non sarebbe stata ulteriormente vietata, il diritto stesso sarebbe mancato del suo necessario presupposto logico-giuridico. La ragione del decidere, pertanto, è stata riposta nel fatto che con i ricordati dd. mm. sarebbe stata attuata, per le merci più volte dette, una vera e propria liberalizzazione degli scambi, in relazione alla disciplina dei divieti di carattere economico. La lettera dei dd. mm. e la natura degli stessi determinano, però, qualche perplessità al riguardo, non apparendo, nel sistema allora in vigore, del tutto pacifico che i poteri autorizzativi affidati alle Dogane concernessero il solo aspetto valutario.

Dal testo dell'art. 5 del D.M. 15 aprile 1946 risulta infatti che la importazione « a dogana » delle merci, di cui alla tabella A, costituiva una vera e propria *deroga* « ai divieti » anzidetti; deroga, che presupponeva per forza di cose, il regime di « restrizioni » e che trovava la sua fonte in un « permesso » del competente Ministero: permesso, che si distingueva dalla « licenza » in senso stretto soltanto perchè non era concesso caso per caso, ma per categorie, ben precisate, di merci, le quali in tanto potevano essere importate in quanto era intervenuto un provvedimento ministeriale di natura discrezionale che aveva rimosso il generale divieto, sempre, però, subordinatamente, all'adempimento di particolari oneri, da parte dell'importatore. Rispetto al sistema delle « importazioni a licenza », che involgeva, l'autorizzazione, caso per caso, indubbiamente il regime di importazione a dogana ha rappresentato un passo notevole verso la « liberalizzazione degli scambi », e, *sul piano propriamente economico e dei rapporti internazionali*, potrebbe anche ritenersi che, in pratica, abbia attuato una limitata « liberalizzazione » relativamente agli scambi con taluni Paesi per determinate categorie di merci (da ciò la formulazione della « rubrica » del D.M. 21 settembre 1949). *Sul piano giuridico ed ai fini tributari*, però, i considerati Decreti interministeriali non sono certo valsi ad abrogare il sistema legislativo che stabiliva divieti e limitazioni alle importazioni, *ma in tale sistema si sono inseriti nel quadro delle deroghe dalla legge stessa contemplate* e proprio perchè, in forza dei menzionati provvedimenti interministeriali, si sono potute importare determinate categorie di merci, si è reso applicabile — *correlativamente alla deroga* — il diritto di licenza.

Del che, del resto, non si è mai dubitato, ed appunto dal presupposto *pacifico* della applicazione del tributo ogni volta che la « nazionalizzazione » fosse avvenuta anteriormente all'entrata in vigore della L. 15 giugno 1950 n. 330, abolitiva del diritto di licenza, si è sviluppata la nota decisione, della Corte Suprema (sent. n. 3191 del 1957), che ha dichiarato essere dovuto il diritto di licenza nel momento in cui « la importazione da provvisoria fosse divenuta definitiva ».

Ed è chiaro che la questione circa l'atto o fatto generatore dell'obbligo tributario e circa il « momento » in cui tale obbligo sarebbe sorto neppure si sarebbe posta, ove si fosse versato in tema di libero scambio, al di fuori cioè, dell'ambito di applicazione del diritto di licenza alle stesse importazioni definitive.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 aprile 1964 n. 986 - *Pres. Varallo - Est. D'Armiento - Soc. «Via Massua» (Avv. Pierantoni e Bevilacqua) c. Ministero Finanze (Avv. Stato Gargiulo).*

Imposte dirette - Imposta straordinaria immobiliare - Azione giudiziaria proposta in mancanza di una decisione definitiva della Commissione tributaria - Temporaneo difetto di giurisdizione.

Imposte dirette - Azione giudiziaria in mancanza di decisione definitiva della Commissione tributaria e previa sottoscrizione di concordato tributario - Improponibilità - Fattispecie.

(l. 27 agosto 1936 n. 1639, art. 22; t.u. 9 maggio 1950 n. 203, art. 56).

In materia di imposte dirette - e l'imposta straordinaria immobiliare istituita con d.l. n. 1743 del 1936 è tale per il suo carattere reale — il giudizio avanti l'a.g.o. può essere proposto solo quando la decisione della commissione distrettuale o quella della commissione provinciale siano divenute definitive ovvero quando la controversia sia stata decisa dalla commissione centrale, giacchè, in mancanza di tali condizioni, sussiste il temporaneo difetto di giurisdizione dell'a.g.o. (1).

Non vale a superare tale difetto di giurisdizione l'intervenuto concordato, che rappresenta soltanto un atto unilaterale di accertamento dell'amministrazione finanziaria, con l'adesione del contribuente (2).

(1-2) Si tratta di un principio pacifico: cfr. Sez. un. 11 ottobre 1954 n. 3555, *Foro it., Mass.* 712; Sez. un. 25 maggio 1959, n. 602, *ivi*, 1959, 802 (che riguarda un caso nel quale, essendo stato proposto ricorso alla Commissione centrale, questa non aveva ancora preso cognizione, adottando le pronunce consequenziali, della rinuncia del ricorrente); Cass. 13 aprile 1960 n. 861, *ivi*, 1960, 193.

Anche la seconda massima è ormai pacifica: cfr. Sez. un. 20 febbraio 1936 n. 593, *ivi*, 1936, 123; Cass. 13 dicembre 1946 n. 1358, *ivi*, 1958, 309.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un., 28 aprile 1964 n. 1015 - *Pres. Lonardo - Est. Iannelli - P.M. Criscuoli (conf.) - Soc. Imm. Sansovino (Avv. Nicolò) c. Ministero Finanze (Avv. Stato Azzariti G.io).*

Imposte di registro - Società - Deliberazione di proroga adottata dopo la scadenza del termine stabilito nell'atto costitutivo - Tassazione - Imposta fissa.

(r. d. 30 dicembre 1923 n. 3269 Tariffa All. A, artt. 81, 86).

La deliberazione di proroga del termine della durata della società, adottata dopo la scadenza di esso con la revoca della liquidazione in corso, non comporta la ricostituzione di un nuovo ente distinto e separato dal precedente, ma implica, con l'eliminazione della causa di scioglimento, la ripresa della normale attività dell'ente, con la conseguenza che la detta deliberazione non è soggetta all'imposta proporzionale di registro, bensì all'imposta fissa (1).

(1) Le Sezioni Unite hanno per la prima volta esaminato la questione sulla natura della deliberazione di proroga del termine di durata di Società al fine di precisare il criterio di tassazione, pronunciandosi nel senso che la deliberazione di proroga, adottata durante la fase della liquidazione dopo la scadenza del termine previsto nell'atto costitutivo, non importa la costituzione di un nuovo ente e di conseguenza la deliberazione stessa, non attuando alcun trasferimento di ricchezza, va registrata a tassa fissa e non a tassa proporzionale. Il Supremo Collegio ha esattamente applicato il principio che la Società, sia di capitale, sia di persona, dopo il suo scioglimento per qualsiasi causa, non rappresenta, nella successiva fase di liquidazione, un ente diverso da quello originario, perchè continua a sussistere con la stessa personalità, anche se con la capacità più ristretta (limitata cioè alla liquidazione). Perciò la società, allorchè delibera di prorogare il termine di durata, non fa che eliminare la causa di scioglimento, revoca la liquidazione intrapresa e ripristina la normale attività sociale.

Ciò premesso, la deliberazione di proroga, adottata durante la fase di liquidazione, non attua alcun trasferimento di ricchezza, e va perciò sottoposta a tassa fissa e non a tassa proporzionale. In tali sensi l'accennata questione va risolta, con l'adesione dell'Amministrazione, anche se precedentemente aveva trovato nella giurisprudenza una soluzione diversa (Trib. Venezia, 25 agosto 1962, *Foro it.*, 1963, I, 603). In senso conforme alla annotata sentenza cfr. Cass. 24 marzo 1962 n. 595, *Foro it.* 1962, I, 629.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 maggio 1964, n. 1244 - Pres. Vistoso - Est. Arienzo - P.M. Trotta (conf.) - Ministero Finanze (Avv. Stato Tavassi La Greca) c. Musso (Avv. Colombo).

Imposta di registro - Donazione fra coniugi - Immobile acquistato con danaro del marito - Sentenza che riconosce la proprietà dell'immobile a quest'ultimo - Imposta fissa.

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 69 lett. C).

Deve essere assoggettata alla tassa fissa di registro, e non a quella graduale o proporzionale la sentenza che, dichiarata la nullità della donazione di una somma di denaro tra coniugi per l'acquisto di un immobile, riconosca in testa al donante, fin dal-

l'origine, la proprietà del bene acquistato, data l'impossibilità giuridica che esso entri a far parte del patrimonio del donatario (1).

(*Omissis*). — Con tre motivi di impugnazione, sotto il profilo della violazione degli artt. 781, 1372, 1325, 1326, 1350, 782, 1414, 1415, cod. civ.; 8, 11, 12, 14 e 69 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269 in relazione agli artt. 360, n. 3 e 5 cod. proc. civ., la ricorrente sostiene che, in mancanza di un vincolo al reimpiego, oggetto della donazione tra i coniugi, deve ritenersi il danaro, ancorchè questo sia stato utilizzato per l'acquisto di un immobile, e che, sul punto, occorre una indagine sulla volontà delle parti. L'esistenza del secondo trasferimento si deduceva dal fatto che, annullato il primo, l'immobile non era ritornato al proprietario bensì era passato al donante della somma di danaro e, agli effetti tributari,

(1) Il regime fiscale, ai fini dell'imposta di Registro, della sentenza che dichiara di proprietà del marito l'immobile acquistato dalla moglie con danaro avuto dal marito in donazione, per la nullità radicale che per quest'ultima commina l'art. 781 del C.C., ha formato oggetto di reiterate pronunce della Corte di Cassazione. Dette pronunce, che vanno dal 1936 con la sentenza n. 2629, al 1959, con la n. 2695; al 1961, con la n. 2195; e al 1962 con la n. 3354, hanno costantemente affermato che le sentenze del genere sono soggette alla tassa fissa, che la '69 lett. c della L.O.R. 30 dicembre 1923 n. 3279, stabilisce per le « sentenze che dichiarano la nullità assoluta dei negozi giuridici ». Le ragioni sono state individuate nel fatto che la sentenza oggetto di tassazione, nel dichiarare che, per effetto della nullità della donazione, l'immobile deve ritenersi *ab origine* di proprietà del marito, dà concreta attuazione al principio, costantemente affermato dalla giurisprudenza, per il quale, colpendo la nullità non solo l'elargizione del denaro, ma anche l'ulteriore beneficio che il donatario ha conseguito con l'uso del denaro, l'immobile, per l'impossibilità giuridica comminata dall'art. 781 del C.C. non è mai entrato a far parte del patrimonio della moglie donataria. La sentenza, infatti, accertato il lato negoziale della donazione, non manifestato nell'atto di trasferimento, rettifica la situazione finale, voluta dai coniugi ed individuato nello immobile l'oggetto sostanziale della donazione, adegua la situazione finale suddetta alle esigenze dell'ordinamento giuridico.

La regolamentazione giuridica così data al rapporto sostanziale e la portata, a tale effetto, riconosciuta alla nullità comminata dall'art. 781 del c.c., portano ad accettare l'insegnamento della ricordata giurisprudenza. Stabilendo, infatti, la sentenza da registrare che la proprietà dello immobile appartiene al marito dal momento dell'acquisto dal terzo venditore, in conseguenza e per effetto di un trasferimento diretto, non è dato ai fini del Registro, prescindere da tali statuizioni ravvisando nei rapporti fra i coniugi, effetti traslativi che le statuizioni stesse hanno in realtà escluso. Il richiamo al principio racchiuso nell'art. 8 della L.O.R., a quello racchiuso nell'art. 14 n. 2 della stessa L.O.R., ed all'istituto della simulazione relativa costantemente invocati per escludere il

si era verificato il trasferimento a favore di un soggetto diverso da quello che figurava nell'istrumento notarile. Sostiene ancora la ricorrente la sua tesi della tassabilità della sentenza con l'imposta graduale affermando che: a) l'imposta di registro deve essere applicata secondo gli effetti propri degli atti o dei trasferimenti (art. 8 L.R.), e, cioè, nel caso in esame, con riguardo alle concrete conseguenze della sentenza che era di attribuire al marito il bene che col contratto era stato acquistato dalla moglie; b) la declaratoria di nullità, sebbene assoluta e radicale, della liberalità tra coniugi non dà diritto alla restituzione dell'imposta pagata sulla donazione; c) la sentenza dichiarativa della nullità della donazione fra coniugi ha efficacia nei confronti dei terzi, come l'Amministrazione delle finanze; d) l'attribuzione dell'immobile a favore di un terzo, estraneo all'atto di acquisto, come conseguenza

ricorso all'art. 69 citato, è stato dalla più volte ricordata giurisprudenza escluso con motivazione convincente. Il richiamo all'art. 8 della L.O.R., va escluso perchè gli effetti economici e giuridici della sentenza da tassare non possono essere diversi e contrastanti con quelli espressamente accertati e dichiarati. Nei casi del genere diversi e contrastanti con l'accertato acquisto *ab origine* dell'immobile da parte del marito donante del danaro. Non va trascurato, al riguardo, che per *ius receptum*, l'imposta di registro non colpisce gli effetti soltanto economici dell'atto o soltanto quelli giuridici; ma colpisce gli effetti economici-giuridici al tempo stesso (cfr. Cass. 10 luglio 1954 Mantegna c/ Finanze; 23 ottobre 1959 Finanze contro Soc. Trombetta).

Il richiamo all'art. 14 n. 2 della stessa L.O.R., del pari va escluso perchè la norma in tale articolo contenuta, secondo la quale è ripetibile l'imposta corrisposta per un atto nullo *ab origine* per causa non imputabile ai contraenti, non esplica alcun ruolo nei casi del genere. Essa, infatti, concerne la restituzione dell'imposta regolarmente percetta e non la debenza dell'imposta su di una sentenza che dichiara la nullità assoluta di un negozio giuridico.

Il richiamo infine all'istituto della simulazione relativa, è escluso anch'esso perchè la sentenza oggetto di tassazione non contiene nè può contenere alcuna dichiarazione di simulazione relativa soggettiva. Nei casi del genere, infatti, non vi è simulazione perchè manca l'accordo simulatorio, ignorando il venditore che il danaro non è della moglie, ma del marito. La sentenza, pertanto, non afferma neanche implicitamente un rapporto simulato ma, partendo da presupposto che oggetto della donazione è l'immobile e non il danaro (cfr. Cass. 27 marzo 1958 n. 467) dichiara che il diritto di proprietà sulla cosa è sorto al momento stesso dell'acquisto dal terzo venditore. Ciò in dipendenza e per effetto della nullità della donazione fra coniugi e della conseguente impossibilità giuridica dei trasferimenti della cosa in capo alla moglie donataria. Esclusa la donazione, il diritto di proprietà, in altre parole, viene riconosciuto in capo al marito, donante, non in forza della sentenza puramente dichiarativa, ma in forza dell'originario diritto derivante dall'acquisto. Nel che non può non riconoscersi, per i casi del genere, con l'adesione della Amministrazione, la legittimità della imposta fissa.

della dichiarata nullità della donazione, costituisce, ai fini fiscali, un ulteriore effetto a sè stante non ricollegabile alla nullità con rapporto di causalità necessaria; e) la disposizione dell'art. 14 n. 2 l.r. era stata violata, discutendosi, non della restituzione della imposta sull'atto di donazione dichiarato nullo, bensì del pagamento dell'imposta sul successivo trasferimento del bene; f) la simulazione non è un vizio radicale che rende nullo l'atto fin dall'inizio, come richiesto dalla legge del registro per la minore imposizione fiscale, almeno rispetto ai terzi, per i quali restano fermi i diritti acquistati.

La doglianza, sotto i vari aspetti con cui è prospettata, è infondata.

Il quesito che si propone è se, dichiarata la nullità, in base all'art. 781 cod. civ., di donazione fra coniugi di una somma di danaro, con la quale sia stato realizzato dal donatario l'acquisto di un immobile, sia o meno dovuta l'imposta proporzionale di registro sulla sentenza che, con la declaratoria della nullità, abbia ritenuto altresì l'immobile di proprietà del coniuge donante. La Corte del merito ha dato risposta negativa al predetto quesito, in conformità della giurisprudenza di questo S.C. (da ultimo Cass. 14 dicembre 1962, n. 3354) che ha respinto la tesi dell'Amministrazione Finanziaria, la quale ripropone la questione con argomentazione abbondante ma infondata.

La sentenza 24 maggio - 15 giugno 1961 del Tribunale di Genova, infatti, ha dichiarato che effettivo acquirente dell'immobile in questione fu il Musso in conseguenza della nullità assoluta, sancita dall'art. 781 cod. civ., della donazione di danaro intervenuta tra lui e la moglie e, essendo il contenuto oggettivo del giudicato, le conseguenze giuridiche trattene dalla sentenza impugnata, in ordine all'applicazione della tassa di registro, sono ineccepibili, per cui non ha consistenza la censura di difetto di motivazione sulla volontà delle parti. E così pure l'assunto del doppio trasferimento, per il fatto che l'immobile diviene di proprietà del donante di cosa diversa, si fonda sul presupposto insussistente, perchè escluso dal giudicato, che oggetto della donazione sia stato il danaro anzichè l'immobile.

Con riguardo alla seconda censura, mossa col primo motivo, debesi precisare che la sentenza dichiarativa della nullità della donazione di un immobile da parte di un coniuge all'altro non fa che sanzionare la nullità del trapasso a causa della sua giuridica impossibilità per il divieto della legge di qualsiasi liberalità fra coniugi e la declaratoria della proprietà del coniuge donante è pronunciata, non come effetto di risoluzione e di restituzione, integrante un secondo trasferimento, bensì come

conseguenza della cennata giuridica impossibilità del trapasso mediante donazione all'altro coniuge. L'opposta tesi, affermativa dell'esistenza dell'ulteriore trapasso dalla donataria al donante quale conseguenza della dichiarata nullità, presuppone un primo trasferimento che, invece, non sussiste per la suddetta impossibilità giuridica del passaggio per donazione fra coniugi. Nè, poi, ha consistenza il rilievo che l'imposta debba essere applicata secondo gli effetti propri degli atti (art. 8) perchè, se è vero che l'imposta colpisce un fenomeno economico, secondo la legge del registro il fatto giuridico che fa sorgere il rapporto di imposta non è il trasferimento di un bene, ma l'esistenza di un atto che, considerato in sè e per sè, sia capace di produrre il trasferimento: tale situazione non ricorre nella specie per il carattere dichiarativo e non costitutivo della sentenza che ha pronunciato la nullità della donazione.

E, neppure l'assunto, che la sentenza abbia carattere costitutivo nei confronti del fisco, può giustificare la tesi dell'Amministrazione. Infatti, l'efficacia nei confronti del fisco della sentenza dichiarativa della nullità di un negozio è regolata dagli artt. 11 e segg. L.R., i quali, dopo aver enunciato il principio generale della irripetibilità delle tasse legalmente percepite nei negozi poi dichiarati nulli, stabiliscono eccezioni al principio e, tra le altre, l'eccezione rispetto agli atti dichiarati nulli per vizio radicale, che, indipendentemente dalla volontà delle parti, produce la nullità dell'atto, come nella specie, fin dall'origine (art. 14 n. 2 L.R.). In sostanza l'imposta di registro anche se, in via di principio, può colpire movimenti di ricchezza solo apparenti, deve, tuttavia, riferirsi a movimenti consentiti secondo il diritto sostanziale e non impossibili per un esplicito divieto di legge perchè non è tassabile ciò che è oggettivamente fuori della possibilità giuridica. In relazione a questi principi la sentenza impugnata ha ritenuto che la nullità della donazione tra i coniugi Musso-Porcile discendeva da un vizio radicale non dipendente dalla volontà delle parti, ma da cause obiettive, ad essa estranee, preesistenti al negozio e che, quindi ricorreva l'ipotesi dell'art. 14, n. 2 L.R.

In conseguenza di quanto esposto, non essendo validi gli argomenti indotti dall'Amministrazione Finanziaria per giustificare un mutamento di giurisprudenza si conferma il principio che deve essere assoggettato a tassa fissa e non a quella graduale o proporzionale la sentenza che, dichiarata la nullità della donazione di una somma di danaro tra coniugi per l'acquisto di un immobile, riconosca in testa al donante, fin dall'origine, la proprietà del bene acquistato, data l'impossibilità giuridica che esso entri a far parte del patrimonio del donatario. — (*Omissis*).

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 maggio 1964, n. 1247 - Pres. Pece - Est. Perrone - P.M. Tuttolomondo (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Colletta) c. Capasso (avv. Postiglione).

Imposte e tasse - Ricorso alla Commissione Centrale delle imposte - Procedimento - Ricorso interruttivo - Inammissibilità.

Imposte e tasse - Ricorso alla Commissione centrale delle imposte - Procedimento - Ricorso incidentale - Mancata indicazione dei motivi - Inammissibilità.

Imposte tasse - Ricorso alla Commissione Centrale delle imposte - Procedimento - Ricorso incidentale - Termine - Decorrenza - Conseguenze.
(r. d. 8 luglio 1937, n. 1516, artt. 46 e 48).

E' inammissibile il ricorso alla Commissione centrale delle imposte che non contenga l'indicazione dei motivi, in conformità del disposto dell'art. 46 R.D. 8 luglio 1937, n. 1516 (c.d. ricorso meramente interruttivo) (1).

I motivi di gravame devono essere indicati, a pena di inammissibilità, anche nei ricorsi alla Comm.ne centrale proposti in via incidentale, soggetti alla stessa disciplina dei ricorsi in via principale, salvo disposizioni particolari (2).

(1-4) Il principio della inammissibilità del ricorso c. d. interruttivo alla Commissione Centrale delle imposte, - cioè di una impugnazione del tutto generica, senza indicazione di motivi, è stato più volte affermato dalla Corte Suprema (oltre alle sentenze annotate, cfr. Cass. 11 giugno 1958 n. 1925, *Giur. it.* 1959, I, 1, 231, e, *per incidens*, Cass. 10 agosto 1962, n. 2538, *Riv. leg. fisc.* 1963, 301 e Cass. 19 maggio 1959 n. 1505, *Riv. leg. fisc.* 1959, 1604) e può ormai considerarsi *ius receptum*.

Invero la chiarezza della disposizione dell'art. 46 r. d. 8 luglio 1937, n. 1516 («... debbono essere esposti il fatto, le questioni ed i capi della decisione contestata, indicando gli articoli di legge o di regolamento che si affermano violati od erroneamente applicati») non avrebbe dovuto far nascere dubbi sulla sua portata, se la giurisprudenza, con interpretazione alquanto lata (ora decisamente affermatasi: cfr. le due sentenze n. 2538 del 1962 e n. 1505 del 1959 sopracitate; in dottrina conf. RASTELLO, *Il tributo di registro*, Roma, 1955, 1017 e 1028, il quale però non distingue ed ammette la validità del ricorso interruttivo, a quel che pare, anche se diretto alla Comm.ne Centrale) non avesse consentito, — in parziale deroga al principio generale di diritto processuale che gli atti di gravame, per essere validi, devono essere specificatamente motivati —, che, in via eccezionale, i ricorsi alle Commissioni Distrettuali e Provinciali possano essere del tutto generici, purché la riserva dell'indicazione dei motivi sia sciolta tempestivamente, per consentire all'ufficio impositore di controdedurre, previa cognizione dei punti del con-

Nei procedimenti innanzi alla Commissione centrale delle imposte la decorrenza del termine prescritto per il controricorso importa la inammissibilità del ricorso incidentale per il quale non siano stati indicati i motivi (3).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 aprile 1964, n. 904 - Pres. Rossano - Est. Bianchi d'Espinosa - P.M. Pedote (conf). - Pelliciani (avv. Barile) c. Ministero Finanze (avv. Stato Masi).

Imposte e tasse - Ricorso alla Commissione Centrale delle imposte come giudice di seconda istanza e di terza istanza - Procedimento - Ricorso interruttivo - Inammissibilità in entrambi i casi.
(art. 46 r.d. 8 luglio 1937, n. 1516).

E' inammissibile il ricorso alla Commissione centrale delle imposte che non contenga l'indicazione dei motivi, in conformità del disposto dell'art. 46 R.D. 8 luglio 1937, n. 1516 (c.d. ricorso

tendere (ciò perchè gli artt. 24 e 37 r.d. cit., a differenza dell'art. 46, non imporrebbero esplicitamente l'obbligo di indicare i motivi).

Conseguenziali sono gli altri principi affermati nelle sentenze annotate.

a) Nessuna differenza sussiste infatti, per quanto riguarda il procedimento, fra il ricorso proposto alla Comm.ne Centrale come giudice di appello e quello proposto alla Comm.ne stessa come giudice di terza istanza.

La legge non distingue un procedimento di appello da un procedimento di terza istanza, ma regola in modo del tutto autonomo, e con struttura diversa, il procedimento dinanzi alle Commissioni distrettuali e provinciali e quello dinanzi alla commissione centrale. L'art. 46 r.d. cit., disponendo intorno ai «ricorsi alla commissione centrale, per i casi ammessi dalla legge», fa riferimento, indubbiamente, a *tutti* i ricorsi, comunque proponibili.

b) Nè alcuna differenza è prospettabile, sempre relativamente alla necessità dell'indicazione dei motivi, fra ricorsi principali e ricorsi incidentali.

E' principio generale di diritto processuale, non derogato per il procedimento innanzi alla Comm.ne centrale da alcuna disposizione di legge particolare, che il ricorso incidentale, per la sua piena autonomia rispetto a quello principale, deve, al pari di quest'ultimo, a pena di inammissibilità, contenere l'esposizione sommaria dei fatti, nonchè l'indicazione delle norme di diritto di cui si lamenta la violazione o la falsa applicazione (cfr. da ultimo, in generale, Cass. 3 gennaio 1962, n. 8; 12 dicembre 1961, n. 2805; 18 giugno 1960, n. 1610; 31 maggio 1957, n. 2000).

c) La Corte Suprema, infine, nella prima delle sentenze annotate, ha affermato che il ricorso incidentale deve essere proposto con l'atto

meramente interruttivo), sia nel caso in cui la Commissione giudichi in seconda istanza, sia nel caso in cui essa giudichi in terza istanza (4).

che contiene il controricorso e quindi la decorrenza del termine per questo prescritto importa l'inammissibilità del ricorso incidentale per il quale non siano stati enunciati i motivi.

A parte la conseguenza — la cui esattezza è di intuitiva evidenza, date le premesse — la Corte ha dato per pacifico un principio già affermato in precedenti pronuncie (cfr. Cass. 20 gennaio 1962, n. 92, *Riv. leg. fisc.*, 1962, 1090). In effetti l'art. 48 r.d. cit. non fissa il termine per il ricorso incidentale, come invece fa per il controricorso; ma la lacuna legislativa è facilmente colmabile, facendo ricorso alle norme di diritto processuale comune, — secondo quanto espressamente dispone, con riferimento all'appello incidentale avanti alla Commissione Provinciale, l'art. 40 del r.d. medesimo —, e quindi alle norme che disciplinano la proposizione del ricorso incidentale per Cassazione (conforme ALLORIO, *Diritto processuale trib.*, Torino, 1962, 394 nota n. 39; RASTELLO, *op. cit.*, 1032).

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA
DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 aprile 1964, n. 876 - *Pres.*
Celentano - *Est.* Iannuzzi - P.M. Trotta (conf.) - Gorsalice
(avv. Marino) c. Ferrovie dello Stato (avv. Stato Pietrini).

Appalto - Appalto di opera delle Ferrovie dello Stato - Contestazioni relative a prescrizioni contrarie ai patti contrattuali - Riserva - Termine di decadenza.

(Capitolato generale di appalto delle opere ferroviarie, art. 14).

Appalto - Appalto di opera pubblica - Prescrizioni contrarie ai patti contrattuali - Fattispecie.

Appalto - Appalto di opera pubblica - Direttore dei lavori - Non rappresenta l'amministrazione.

A norma dell'art. 14 del capitolato generale di appalto delle opere ferroviarie, l'appaltatore è tenuto a proporre riserva nel termine di decadenza di cinque giorni, contro l'ordine di servizio contenente prescrizioni contrarie ai patti contrattuali (1).

Sono tali non solo le prescrizioni che contraddicono ai patti, ma anche quelle diverse o al di fuori dei patti stessi, aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori non previsti in contratto, o comunque esorbitanti dalle prescrizioni contrattuali (2).

Il direttore dei lavori non ha il potere di rappresentare la amministrazione. Pertanto nessuna responsabilità può addebitarsi alla stessa, per eventuali proposte od intese intervenute tra il medesimo e l'appaltatore (3).

(1-2) La precisazione è di notevole interesse, essendo la norma riportata anche nell'art. 23 del Regolamento 25 maggio 1895, n. 350 sulle opere di competenza del Ministero dei LL.PP. E' da avvertire, peraltro, che in tale sede è fatta distinzione tra « contestazioni riguardanti fatti », per le quali l'appaltatore è obbligato a formulare le proprie osservazioni nel termine di otto giorni dal verbale che li descrive, e contestazioni di diversa natura, per le quali i diritti dell'appaltatore vanno fatti valere nella procedura ordinaria delle riserve.

(3) Sulla figura del direttore dei lavori, cfr. in questa *Rassegna*, retro, 214.

CORTE DI APPELLO di Roma, Sez. I, 22 aprile 1964 n. 829 - *Pres. Ciaccio - Est. Mazzacane* - Ministero Lavori pubblici (avv. dello Stato del Greco) c. Impresa Vareschi (avv. Pal-lottino).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Contratto regolato dal capitolato generale 28 maggio 1895 - Lodo emanato nel vigore del capitolato generale 16 luglio 1962, n. 1063 - Impugnabilità per violazione di legge.

(cap. gen. 28 maggio 1895, art. 49; cap. gen. 16 luglio 1962 n. 1063, art. 51; cod. proc. civ., art. 829, u.c.).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Sospensione dei lavori - Firma del relativo verbale senza riserva - Decadenza dalle riserve per danni - Esclusione.

(R.D. 25 maggio 1895, n. 350, art. 16, 89).

L'impugnazione per violazione di legge è ammessa anche per i lodi relativi a contratti regolati dall'abrogato capitolato generale del 1895, sempre che risultino pronunciati dopo l'entrata in vigore del nuovo capitolato generale del 1962 (1).

Nel caso di sospensione dei lavori per fatto non imputabile all'impresa, alla stessa è dovuto il risarcimento del danno, e la relativa domanda non è preclusa dalla mancata inserzione di riserva nei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori (2).

(1) Nello stesso senso, cfr.: Cass. 19 gennaio 1963, n. 67, *Foro it.* 1963, I, 728, circa l'immediata applicabilità delle nuove norme « regolanti il *modus procedendi* dell'arbitrato », in quanto relative a situazioni giuridiche di carattere processuale. E' appena da aggiungere, che le disposizioni concernenti l'ordine dei giudizi, i gradi di giurisdizione, l'efficacia ed i mezzi di impugnazione, sono tutte di natura processuale, e quindi d'ordine pubblico, e perciò immediatamente cogenti (FURNO, *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1961, 1351).

(2) In senso contrario, cfr.: lodo 19 dicembre 1962, n. 66, *Arb. e app.*, 1963, 201 e ss. Va tenuto presente, che l'art. 16 del R.D. 25 maggio 1895, n. 350, testualmente impone all'appaltatore di *firmare* i verbali di sospensione e di ripresa dei lavori, e di indicarvi le *riserve* che ritiene di proprio interesse. Inoltre, la norma — per il caso di mancato intervento dell'appaltatore, o di firma con riserva — rinvia al successivo art. 89, secondo cui: *a*) nella prima ipotesi, l'appaltatore dovrà essere invitato per iscritto a firmare, nel termine perentorio di quindici giorni, con comminatoria di ritenere accertati i fatti e le circostanze registrate nei verbali; *b*) nella seconda ipotesi, il Direttore dei lavori iscrive le proprie controosservazioni; e le domande ed eccezioni dell'Impresa non hanno efficacia, e si considerano non avvenute, se non ripetute nel registro di contabilità nei termini e modi precisati negli artt. 53 e 54 dello stesso Regolamento.

(*Omissis*). — Rispetto agli altri motivi di impugnazione, la società Vareschi oppone, preliminarmente, che è esclusa l'impugnazione per violazione delle regole di diritto (art. 49 Cap. gen. del 1895 in relazione all'art. 829 u.c. c.p.c.).

L'eccezione è infondata. Giova precisare che la costituzione del collegio arbitrale è avvenuta il 24 maggio 1962, nel vigore dell'abrogato Capitolato generale del 1895, mentre tanto la sentenza arbitrale quanto l'impugnazione sono intervenute successivamente alla data di entrata in vigore del nuovo Capitolato (1.9.1962). Giova altresì precisare che, in dipendenza dell'unificazione, operata dal codice di rito vigente, dei distinti rimedi dell'appello e del giudizio di nullità contemplati dal codice del 1865, nonché in dipendenza della regolamentazione dallo stesso codice di rito vigente sancita (art. 827 a 830) per il rimedio così unificato, ossia per l'azione di nullità, questa si svolge come un giudizio di secondo grado sostanzialmente assimilabile all'appello: sul che concorda la prevalente dottrina e l'orientamento del Supremo Collegio (Cass. 8 luglio 1957, n. 2183; Cass. 19 gennaio 1963, n. 63).

Conseguentemente, al fine di risolvere la questione in esame, occorre fare riferimento alla disciplina intertemporale in tema di impugnazione per il caso di successione di leggi, che

Da tali prescrizioni chiaramente si desume che l'aver l'impresa firmato senza riserva i verbali ripetuti, costituisce un ostacolo insormontabile per l'ammissibilità di una riserva di danni, essendosi con ciò verificata la decadenza del diritto di proporla. Sembra ovvio, infatti, che la dichiarata perentorietà del termine da assegnarsi all'appaltatore, nel caso di non intervento alla firma, e la sanzione della inefficacia espressamente comminata per le domande ed eccezioni proposte con rituale riserva, ma non riportate successivamente nel registro di contabilità, pienamente giustificano l'affermazione, secondo cui la firma senza riserva, dei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori, preclude — al pari del decorso del cennato termine di grazia — la facoltà di proporre utilmente eccezioni e domande comunque riguardanti la legittimità della sospensione e della sua durata. In sostanza, cioè, è evidente che ad eccezioni e domande non proposte con rituale e tempestiva riserva, deve negarsi — *a fortiori* — quella efficacia, che il Regolamento nega ad eccezioni e domande tempestive, ma non ripetute ritualmente nel registro di contabilità.

I rilievi opposti nella sentenza annotata, non sembrano esatti, poiché dall'art. 16 del Regolamento, chiaramente si desume, che la disciplina per il verbale di ripresa, è identica a quella del verbale di sospensione. Se, quindi, per quest'ultimo si fa esplicita parola dell'inserzione di riserve, ovvie ragioni logiche e giuridiche impongono di ritenere, che anche per il primo l'impresa abbia non solo il diritto, ma il dovere, di esprimere eventuali riserve.

diversamente dispongono in proposito, senza che all'uopo, come nella specie, siano state emanate delle apposite norme transitorie.

Rispetto a detta disciplina due sono i criteri che risultano possibili e che in effetti sono stati proposti: l'uno secondo cui sarebbe applicabile la legge vigente al momento della proposizione del mezzo di impugnazione, e l'altro per cui invece si dovrebbe applicare la legge imperante alla data della pronuncia del provvedimento impugnabile.

Nel caso in esame, una indagine approfondita non risulta rilevante, in quanto, come si è detto, la sentenza arbitrale è stata emanata sotto l'imperio del nuovo Capitolato e parimenti il mezzo d'impugnazione. Sicché, qualunque sia il criterio che si intenda accogliere, la conclusione sarebbe in ogni caso la medesima, ossia quella della ammissibilità della impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto.

Non si può però tacere che dei due criteri suaccennati il primo risulta generalmente respinto, mentre sia il Supremo Collegio (cfr. tra l'altro: Cass. 23 maggio 1946, n. 641; Cass. 28 aprile 1948, n. 613) sia la dottrina più autorevole, nella sua grande maggioranza, accoglie il secondo, ritenendo che il potere di impugnazione nonché i relativi modi e termini sono disciplinati

Inoltre, l'art. 89 del Regolamento non riguarda solo i documenti contabili, ma pure gli altri, per i quali esista richiamo a tale norma: e questo è, appunto, il caso dell'art. 16. D'altro canto non può contestarsi che l'articolo ripetuto pone principi d'ordine generale, sulla condotta ed amministrazione di un'opera pubblica e sulle contestazioni con l'appaltatore; come è reso evidente dai rinvii contenuti in altre disposizioni, e dal fatto che in esso, è ripetuta la stessa disciplina dettata per tipici documenti contabili (art. 54, 64 e 47). Tale ripetizione non avrebbe significato, se non fosse espressione di criteri e principi di generale applicazione in tutte le ipotesi, nelle quali l'appaltatore è chiamato a convalidare e chiudere, con la propria firma, una determinata situazione nel progressivo svolgimento dei lavori.

A questo proposito, è opportuno anche ricordare che l'obbligo dell'immediata proposizione delle riserve e domande, risponde ad inderogabili esigenze dell'appalto pubblico; non solo per la necessità del tempestivo controllo delle situazioni di fatto, ma anche e specialmente per peculiari ragioni di bilancio, che impongono il continuo controllo degli oneri gravanti sull'Amministrazione, al fine di non eccedere i limiti di spesa e di stanziamento. Tanto ciò è vero, che la stessa ha in ogni tempo la facoltà di rescindere il contratto (art. 345 legge sui LL.PP.).

Questa esigenza è presente in ogni circostanza del rapporto, comunque suscettibile di incidenze pecuniarie; e non è — quindi — assolutamente possibile distinguere tra contestazioni limitate e « verbalizzazioni di fatti », e contestazioni economiche.

dalla legge vigente quando la sentenza che si impugna viene pubblicata. Ciò in base al principio fondamentale dell'irretroattività della legge (art. 11 preleggi), valevole sia per il diritto sostanziale che per quello processuale, sicché, nel caso di successione di leggi, rimangono fermi rispetto ai processi pendenti gli atti già compiuti e le loro conseguenze processuali secondo la legge anteriore, mentre si applicherà la nuova disciplina agli atti ancora da compiere, sempre che tale nuova disciplina sia compatibile con gli effetti già verificatisi, o in corso di verifica, degli atti predetti. Ora, in tema di impugnazioni, la fattispecie generatrice del potere giuridico d'impugnazione è data dalla pronuncia del provvedimento impugnabile, in quanto da detta pronuncia scaturisce il potere stesso, sicché lo stesso viene a configurarsi come un effetto giuridico di un atto (provvedimento del giudice) compiuto (con la sua emanazione) sotto l'imperio della legge successiva e quindi da questa regolato.

Tali conclusioni, alle quali questa Corte è già pervenuta in altre precedenti decisioni (sentenza 2192/63), non possono essere contrastate dalle obiezioni (accolta dalla sentenza 18 febbraio - 7 giugno 1963 di questa Corte, cui fa richiamo la Soc. Vareschi) secondo cui il nuovo Capitolato del 1962 non toglie efficacia agli accordi già conclusi (nella specie: quanto alla limitazione della impugnazione agli errori *in procedendo*, ai sensi dell'art. 49 del Cap. Gen. del 1895 in relazione all'art. 829 u.c. c.p.c.) nei quali la volontà delle parti intese recepire e far propria la disciplina delle impugnazioni come regolata dal capitolato in vigore al momento in cui esse conclusero il contratto. Invero tale principio può trovare applicazione nei capitolati che hanno carattere contrattuale, quali i capitolati predisposti da enti pubblici diversi dallo Stato, ed anche i capitolati generali dello Stato quando siano richiamati in contratti che non interessano lo Stato (come appunto nel caso esaminato dalla sentenza citata dalla Soc. Vareschi). Esso invece non può trovare applicazione per i capitolati generali dello Stato, i quali, secondo la costante giurisprudenza, hanno natura normativa di regolamenti di organizzazione, e per i quali, quindi, il problema va posto e risolto secondo il diverso aspetto sopra indicato.

Deve pertanto concludersi che l'impugnazione di nullità prevista dal terzo comma dell'art. 51 del nuovo Capitolato per violazione delle regole di diritto, deve ritenersi ammissibile nella specie. — (*Omissis*).

Con il quarto motivo l'Amministrazione denuncia la violazione degli artt. 16 ed 89 del Regolamento approvato con R.D.

25 maggio 1895 n. 350, nonché degli artt. 1223 e ss. e 2729 c.c., in relazione all'art. 829 n. 4 ed u.c. del c.p.c.

Il motivo concerne la risoluzione del sesto quesito, con il quale l'Impresa aveva posto in discussione la maggiore durata dei lavori, e quindi la legittimità delle due sospensioni, ordinate dal 18 ottobre 1958 al 23 giugno 1959, e dal 21 ottobre 1959 al 5 agosto 1960. L'impresa aveva sostenuto che le sospensioni predette erano dipese da ragioni meteorologiche solo in minima parte (rispettivamente giorni 23 e 27), e che la mancata tempestiva ripresa dei lavori era stata causata dalla necessità di attendere l'approvazione della variante (prima sospensione) e dal disordine e dalla incuria della Direzione (seconda sospensione).

Il Collegio arbitrale ha ritenuto che la prima sospensione fu giustificata da ragioni obiettive per soli 60 giorni su 248, e che la mancata tempestiva ripresa dei lavori doveva essere collegata con il ritardo nella approvazione della variante; ha liquidato i danni richiesti dall'Impresa in lire 24.000.000 per spese generali ed in lire 51.512.240 per immobilizzo del macchinario.

L'Amministrazione deduce che tale decisione è errata in quanto il Collegio arbitrale ha trascurato di considerare che la pretesa dell'impresa era tardiva, perché non avanzata immediatamente alla ripresa dei lavori e nel relativo verbale, secondo il disposto degli artt. 16 e 89 del Regolamento del 1895.

La Corte osserva: l'eccezione non risulta sollevata nel giudizio arbitrale. Comunque gli artt. 16 e 89 del R.D. 25 maggio 1895 n. 350 non prevedono preclusioni o decadenze per la sottoscrizione senza riserva del verbale di sospensione e del verbale di ripresa. In particolare l'art. 16 citato non prevede nemmeno l'iscrizione di riserva, nel verbale di ripresa: l'art. 89 si riferisce ai documenti di natura contabile (fra i quali non può essere compreso il verbale di ripresa). Deve aggiungersi che l'art. 89 commina la decadenza per le riserve che non vengono ripetute in occasione della prima firma del registro di contabilità, e tale ipotesi non essendosi verificata nella specie, la norma predetta non sarebbe in alcun caso applicabile. Va ancora ricordato che la riserva sul verbale di ripresa potrebbe essere richiesta, eventualmente, per le difformità fra verbalizzazione e fatti, o per le contestazioni sulla regolarità della ripresa, ma non per le conseguenze economiche della sospensione e della sua durata le quali attengono solo a fatti contabili e vanno quindi iscritte sul registro di contabilità (cfr. art. 11 regolamento citato). — (*Omissis*).

LODO 19 ottobre 1963 n. 53 (Roma) - Pres. ed Est. Novelli - Consorzio tra cooperative di produzione e lavoro del Polesine c. Istituto autonomo case popolari di Treviso e Gestione case per lavoratori.

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Capitolati generali - Natura normativa - Clausole particolarmente onerose - Approvazione specifica per iscritto - Non necessaria.
(cod. civ., art. 1341).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Appalto forfettario - Riferimenti ai calcoli di perizia ed alle analisi di progetto - Inconferenza.

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Appalto forfettario - Impugnazione per errore di calcolo e per errore vizio - Inammissibilità.
(cod. civ., artt. 1428, 1429 e 1430).

Riconosciuta la natura normativa del Capitolato generale d'appalto della Gestione Ina Casa, le clausole particolarmente onerose non devono essere approvate specificamente per iscritto, ai sensi dell'art. 1341 del c.c. (1).

Nell'appalto a forfait i richiami ai calcoli di perizia ed alle analisi di prezzo non valgono a snaturare i requisiti tipici del negozio, ed il loro valore è meramente indicativo della modalità di determinazione del prezzo complessivo (2).

Nell'appalto a forfait non è ipotizzabile l'impugnazione per errore di calcolo, nemmeno sotto il profilo della presupposizione, perché il procedimento formativo del prezzo è antecedente.

(1-3) Sulla natura giuridica del Capitolato d'appalto della Gestione case per lavoratori e questioni connesse (inammissibilità dell'approvazione specifica per iscritto delle clausole particolarmente onerose e inammissibilità dell'impugnazione per errore di calcolo e per errore-vizio nell'appalto a forfait).

(1) Da tempo la giurisprudenza, anche se con diversa motivazione, ha definito la natura normativa del Capitolato generale dello Stato. E ciò sia per gli appalti di competenza statale, che per quelli stipulati da enti pubblici obbligatoriamente tenuti ad applicarlo (v. Rassegna completa in: ALBANO; *Foro it.*, 1958, I, 1737).

Peraltro, ogni ulteriore dissenso in proposito dovrebbe considerarsi precluso dall'intervenuta approvazione con decreto presidenziale (d.p.r. 10 luglio 1962, n. 1063) del Capitolato generale in vigore. Approvazione che può ritenersi consentita dalla espressa autorizzazione legislativa, conte-

te alla fase contrattuale, ed il consenso delle parti è espresso ed accettato unicamente in relazione al corrispettivo globale. Non è nemmeno ipotizzabile l'impugnazione per errore vizio, perché esso non sarebbe comune alle parti, non avendo, nell'appalto a corpo, l'accettazione dell'appaltatore nesso causale con i criteri determinativi del prezzo (3).

(*Omissis*). — A questo punto potrebbe anche non esaminarsi l'altro aspetto del problema, che involge questioni più delicate, quello cioè della necessità o meno della specifica approvazione ex art. 1341 delle clausole onerose del Capitolato predisposto dall'Ina-Casa.

nuta nel titolo VI della legge sulle opere pubbliche (all. F alla legge 20 marzo 1865, n. 2248); ovvero anche dai principi generali di cui alla legge 31 gennaio 1926, n. 100 (v. in questa *Rassegna* 1962, 65-66). Da tanto immediatamente consegue la obbligatorietà *ex se* di tutte le norme del Capitolato generale suddetto; e l'inammissibilità di qualunque riferimento all'art. 1341, 2° comma, c.c. per le clausole particolarmente onerose (Cass., 9 marzo 1955, n. 715; id., 27 giugno 1956, n. 2342).

Anche per il Capitolato generale della Gestione Ina-Casa, sembra sostenibile la natura normativa. La decisione riportata sostanzialmente ne dà atto, pur considerando ultronea una indagine al riguardo.

In proposito va ricordato, che l'art. 6, secondo comma, del d.p.r. 22 giugno 1949, n. 340, stabilisce espressamente che: « I capitolati di appalto (per la costruzione di alloggi Ina-Casa) dovranno uniformarsi a quello generale per le opere di conto del Ministero dei lavori pubblici »; e che l'art. 9 del r.d.l. 4 luglio 1949, n. 436, a sua volta, attribuisce al Consiglio Direttivo della Gestione, il compito di « stabilire i capitolati di appalto per l'esecuzione dei lavori ».

Da tali norme, si desume la duplice conseguenza, che i principi del Capitolato generale statale sono recepiti nella regolamentazione degli appalti della Gestione; e che alla stessa è attribuito un potere regolamentare in materia, che si manifesta sia con lo stabilire il capitolato di appalto da osservare in ciascun lavoro, e sia con l'uniformare gli eventuali capitolati delle stazioni appaltanti a quello generale statale. Appunto in relazione a questo potere, la Gestione ha adottato un capitolato generale, di costante e necessaria applicazione in tutti gli appalti che la riguardano, essendo evidente che il potere di uniformare di volta in volta i singoli capitolati a quello generale dello Stato, necessariamente ipotizza anche il potere di emanare un capitolato generale valido per tutti gli appalti. Infatti, in ciascuna delle ipotesi accennate, trattasi di applicazioni diverse, ma perfettamente equivalenti, dello stesso potere, restando sempre fermo il modello al quale l'attività regolamentare viene uniformata.

Quindi, la definizione della natura giuridica del Capitolato della Gestione Ina-Casa va posta negli stessi termini più volte definiti dalla giurisprudenza, a proposito del Capitolato generale della Cassa per il Mezzogiorno; il cui carattere regolamentare è stato riconosciuto non

Peraltro il problema non sorge ove si ritenga, e come pare debbasi ritenere con la giurisprudenza e la dottrina prevalente, che non si applichi l'art. 1341 ai contratti che la più moderna dottrina definisce ad evidenza pubblica. La stessa dottrina, inoltre, ritiene l'inapplicabilità dell'art. 1341 ai Capitolati emanati con atti amministrativi, in quanto è l'atto di autorità che vincola la stessa Amministrazione e come tale non dà luogo ad un contratto di adesione (così Giannini M.S., *L'attività amministrativa*, pag. 59).

Alla stessa conclusione si giunge anche considerando che in questo tipo di contratto il contraente privato, invitato a paritarvi, ha a sua disposizione prima della conclusione le con-

solo per i lavori direttamente appaltati dalla Cassa, ma pure per quelli appaltati dagli enti concessionari (Cass., 23 giugno 1958, n. 2219, *Foro it.*, I, 1442). Infatti, la norma di cui all'ultimo comma dell'art. 9 della legge 10 agosto 1950, n. 646, istitutiva della Cassa (secondo cui: « si osservano, in quanto applicabili, le norme vigenti per l'esecuzione delle opere pubbliche di competenza del Ministero dei lavori pubblici »), esprime lo stesso principio fissato dal citato art. 6 del d.p.r. 22 giugno 1949, n. 340, prescrivendosi in entrambi i casi la necessità di regolamentare gli appalti dei due Enti, con l'osservanza delle norme vigenti per gli appalti statali. Pertanto, se ormai non è dubbia la natura regolamentare e non contrattuale del capitolo generale della Cassa per il Mezzogiorno, ad identica conclusione sembra consentito pervenire per il capitolato generale della Gestione.

Sulla linea delle osservazioni che precedono, va segnalata l'interessante opinione recentemente espressa in dottrina, ed alla quale la decisione riportata ha fatto esplicito richiamo (GIANNINI M.S., *L'attività amministrativa*, 1962, n. 35). Secondo la stessa, allorché il capitolato generale sia emanato con atto amministrativo, estraneo all'appalto e ad esso anteriore, si sarebbe in presenza di un mero provvedimento determinativo di clausole generali; e vale a dire non di atto negoziale dell'amministrazione contraente e contrattante, ma di atto dell'autorità, che vincola la stessa amministrazione. Ovvvia conseguenza di tanto, sarebbe la inapplicabilità dell'art. 1341 c.c.

E' opportuno aggiungere, che la tesi è sostenibile nella sola ipotesi che l'ente pubblico sia fornito del potere di emanare l'atto amministrativo regolamentare, come appunto risulta per la Gestione Ina Casa, in base ai precedenti rilievi.

Fuori dei casi in cui risulti chiara la natura regolamentare, l'opinione corrente è che i capitolati generali siano da qualificare come condizioni generali di contratto (CAPACCIOLI, nota in *Foro it.*, 1958, I, col. 1444 n. 3; GIANNINI M.S., *op. e loc. cit.*). La giurisprudenza, in proposito, è costante nell'affermare la necessità della specifica approvazione delle clausole onerose; ma in contrario potrebbe obiettarsi: a) che l'appalto pubblico non ipotizza un contratto di adesione, poiché l'iter contrattuale non si inizia con una *proposta* dell'amministrazione, ma con la presentazione dell'*offerta* da parte del terzo, alla quale segue — secondo le

dizioni della gara, i capitolati di oneri generali o speciali, dei quali si assume la vessatorietà di alcune clausole, e viene quindi meno quel motivo di particolare tutela connesso alla fattispecie normativa (in tali sensi Corte Cass. 29-7-1958, n. 2752).

Così decidendo appare altresì del tutto ultroneo l'esame delle tesi relative alla pretesa illegittimità costituzionale dell'articolo 6 del D.P.R. 9-4-56, n. 1165, che sanciva l'obbligo della Gestione di adottare un Capitolato uniformato a quello statale, e che è stato invocato dalle parti convenute per attribuire efficacia normativa al Capitolato generale per i lavori della Gestione INA-Casa. Se, infatti, è la natura amministrativa del provvedimento di adozione del Capitolato che esclude che il

norme del tipo di gara adottato — l'accettazione dell'amministrazione. Prima della offerta, non esiste alcun atto a contenuto negoziale, avendo l'avviso d'asta o la lettera d'invito (come la dichiarazione di apertura della gara) il solo scopo di rendere note le condizioni alle quali potrà farsi luogo alla contrattazione. Le condizioni generali sono, perciò, predisposte in una fase anteriore a quella formativa del contratto, ed è l'offerta del terzo a richiamarle esplicitamente o implicitamente; b) anche ad ammettere con la più recente dottrina (GENOVESE, *Enciclopedia del diritto*, Vol. X, 1962, 2), che l'ambito di operatività delle condizioni generali di contratto non è limitato ai così detti « contratti di adesione », nei pubblici appalti mancherebbero sempre le premesse per l'applicazione dell'art. 1341 c.c., trattandosi di contratti a *relazione perfetta*, data l'indubbia cooperazione delle parti nella scelta dell'atto di riferimento (capitolato generale) e nell'approvazione in contratto o nel capitolato speciale della clausola che prevede il rinvio (Cass., 1 febbraio 1962 n. 188, *Giust. civ.* 1962, 1780).

(2) Cfr.: RUBINO, *Appalto*, 1957, pag. 134, secondo cui gli eventuali richiami ai prezzi unitari non possono avere altro valore, che di « semplice traccia indicativa delle modalità di formazione del prezzo globale, destinata a restare nella fase precontrattuale e fuori del contenuto del contratto ». In giurisprudenza, cfr.: lodo 5 novembre 1953, in *Acque, bonifiche e costruzioni* 1954, pag. 88, con nota di richiami. Va aggiunto che l'art. 323 della legge sui lavori pubblici del 1865 dichiara che il capitolato speciale di appalto è « *affatto indipendente dalle perizie e dalle analisi che gli hanno servito di base* ». Ed il successivo art. 330 ribadisce il principio, disponendo che « fanno parte del contratto i disegni delle opere che si devono eseguire e il capitolato speciale di appalto, *esclusi tutti gli altri documenti di perizia che erano annessi al progetto* ». Inoltre, secondo l'art. 11 del d.m. 28 maggio 1895 (di approvazione dell'abrogato Capitolato generale delle opere pubbliche), l'Amministrazione deve consegnare all'appaltatore una copia autentica del contratto, corredata del capitolato stesso « e degli altri documenti, *tassativamente* indicati dall'art. 330 legge l.p.p., *qualunque altro escluso* ». Infine, l'art. 7, u.c. del vigente Capitolato generale per gli appalti statali (d.p.r. 16 luglio 1962 n. 1063), pur prescrivendo l'indicazione nel capitolato speciale e nei disegni di « tutti gli elementi sufficienti ad individuare la consistenza qualitativa e quantita-

contratto in virtù di esso stipulato possa qualificarsi adesivo, ovvero se il contratto di pubblica evidenza non richiede approvazione specifica, ogni disquisizione, sulla natura regolamentare, è irrilevante. Per altro, appare anche corretta l'argomentazione della difesa della Gestione, secondo cui l'INA-Casa eseguendo spese pubbliche, che altrimenti dovrebbero essere eseguite dallo Stato, è tenuta ad osservare e far osservare tutta la normativa delle opere pubbliche, comprensiva di regolamento e di capitolato. (*Omissis*).

Il contratto di appalto suole distinguersi a seconda del modo di determinazione del prezzo, in appalto a misura se il prezzo è stabilito per ogni unità di misura di cui si compone

tiva delle varie specie di opere», non solo non si pone in contraddizione con il citato art. 323 della legge del 1865, ma sostanzialmente ne conferma la perdurante validità (v. relazione ministeriale allo schema del Capitolato suddetto, Capo I, n. 2, in *Arbitrati ed appalti*, 1962, pag. 275).

Tali norme, prescrivendo l'assoluta indipendenza della perizia e delle analisi e l'esclusione dal contratto di tutti i documenti che erano annessi al progetto, pongono un *obbligo a carico dell'Amministrazione*: quello di *non farli conoscere all'appaltatore*. Conseguentemente, gli stessi non devono assumere, e non assumono, *forza di contratto* fra le parti. Ciò che costituisce l'oggetto, la causa, la legge del contratto sono unicamente il *capitolato speciale* ed i *disegni di progetto*: gli altri documenti, che secondo le norme e le discipline in vigore accompagnano, o che — secondo l'art. 330 legge II.p.p. — « erano annessi » al progetto (perizie, analisi compiute metriche, ecc.), ne sono espressamente esclusi, perché riguardano la formazione della volontà interna dell'Ente e l'appaltatore non ha quindi diritto di conoscerli.

Le norme in questione, perciò sono di azione, in quanto preordinano una disciplina, che esaurisce i suoi effetti *nell'ambito dell'Amministrazione* e rende possibile lo studio ed il controllo degli organi competenti sui problemi tecnici relativi alla progettazione ed esecuzione dell'opera pubblica, ma escludono nel contempo *ogni possibilità di sindacato, sia dell'appaltatore che dello stesso giudice*, sulla regolarità ed esattezza dei progetti, *dei calcoli di perizia e delle analisi dei prezzi*. Dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere che « l'appaltatore, nell'accostarsi all'asta, fonda i suoi calcoli sulle condizioni contenute nel capitolato speciale, che rappresenta *la vera legge del contratto ed è il solo documento*, oltre i disegni delle opere, *che abbia valore legale* » (CUNEO, *App. pubb. e priv.*, Cedam 1957, p. 92 e 96); che il « procedimento formativo dei prezzi e le analisi che ne servono di base costituiscono fatti *puramente interni dell'Amministrazione*, e perciò, se anche nelle analisi per la formazione dei prezzi di tariffa fossero incorsi degli errori, l'appaltatore non avrebbe titolo per richiederne la revisione, perché per lui quelli che contano sono *soltanto i prezzi offerti dalla stazione appaltante*, che è libero di accettare o meno, ma se li accetta ne rimane vincolato, *indipendentemente dall'esattezza o meno degli elementi tenuti presenti e valutati nella loro formazione* » (Lodo 6 maggio 1941, Soc. Torno contro Ministero LL. PP.,

l'opera ed appalto a corpo (o a forfait o per *aversionem*), se il prezzo è fissato al momento della stipula del contratto e globalmente.

Si sostiene dal Consorzio in questa causa che nel contratto *de quo*: 1) le quantità dei lavori da eseguire erano esclusivamente quelle corrispondenti a grafici di progetto; 2) i prezzi, ai quali tali quantità erano state valutate, erano quegli stessi dell'elenco prezzo da pagarsi per i lavori a misura; 3) « il forfait globale » era stato stabilito attraverso un computo metrico, cui si era pervenuti applicando i prezzi unitari alle quantità risultanti dai grafici.

Ciò, a quanto precisa parte attrice, si evincerebbe dagli

in *Giur. OO. PP.*, 1941, 1, 268); che conseguentemente « il progetto dell'opera e l'analisi dei prezzi non fanno parte del contratto e perciò non può ordinarsene la produzione in giudizio » (Lodo 11 dicembre 1939, Soc. Ingg. Mangano e Nobili contro Min. LL.PP., *ivi*, 1940, 1, 201).

I principi accennati sono indubbiamente applicabili anche a favore della Gestione Ina Casa e di tutti gli enti che utilizzano finanziamenti statali nella realizzazione di opere pubbliche. La normativa dei pubblici appalti ha riguardo non all'identità del soggetto che materialmente compie i lavori, ma alla obbiettiva natura degli stessi ed al fatto che comportino un onere economico a carico dello Stato, essendo essenzialmente posta a presidio degli interessi finanziari statali.

Diretta conferma della tesi si ha nelle disposizioni di cui all'art. 80 del t.u. sull'edilizia popolare ed economica (r.d. 28 aprile 1938 n. 1165); nell'art. 294 u.c. della legge comunale e provinciale del 1934; nell'art. 6 u.c. della legge 10 agosto 1950, n. 646 sulla Cassa per il Mezzogiorno: in questi casi, trattandosi di lavori eseguiti con il concorso o il sussidio dello Stato, la normativa dei lavori pubblici statali è resa obbligatoria. E' da aggiungere che la giurisprudenza ha ritenuto di dare a tali norme un'interpretazione estensiva, appunto perché risultano ispirate ai principi esposti (Cass., 18 aprile 1962, n. 754, *Foro it.*, 1962, I, 619).

(3) A proposito della presupposizione, è noto che la dottrina è orientata nel senso di negare riconoscimento all'istituto: se le parti hanno contratto sul presupposto di una data situazione di fatto, quando ciò non sia stato tradotto in espressa clausola, il contratto resta sempre valido, poco importando se poi la situazione istessa era diversa da quella creduta (CARIOTA-FERRARA: *Negozi giuridico*, n. 126; MARTORANO, nota in *Giur. it.* 1959, I, 1, 329; ALCAMO, in *Giur. Sic.*, 1959, 686). Al riguardo si arriva a sostenere che, anche quando la presupposizione risulti dal contratto, se le parti non si siano riservate un diritto di risoluzione, di recesso o di revoca, la patteggiamento resiste ad ogni attacco.

La giurisprudenza in passato è stata oscillante (in senso negativo: Cass. 20 giugno 1958, n. 2148, *Giur. it.* 1959, I, 1, 330, con richiami spec. a col. 333). Le ultime pronunce, tuttavia, sembrano orientate verso una soluzione positiva (Cass. 5 luglio 1959, n. 2203; *id.* 19 febbraio 1960, n. 292; *id.* 10 novembre 1961, n. 2631); ma, contemporaneamente, pongono limiti

artt. 30 e 41 del Capitolato speciale e dall'art. 1 del contratto di appalto: dall'art. 1 del contratto, in quanto si fa riferimento ad un appalto *del valore peritale presunto* di L. 479.764.900 a forfait e L. 9.030.000 a misura; dall'art. 30 del Capitolato speciale ove si indicano come parte integrante del contratto la lettera di invito, i disegni del progetto, i disegni costruttivi e l'elenco dei prezzi unitari che saranno adottati dall'Istituto per i lavori a misura e che hanno servito a determinare il prezzo complessivo del lavoro e di conseguenza il forfait globale posto a base di asta.

La citata disposizione, che dimostrerebbe lo stretto collegamento tra prezzo forfettario e prezzo unitario, sarebbe confermata dall'art. 2 dello stesso capitolato speciale, che prevede, ai fini delle eventuali variazioni entro i limiti previsti dall'art. 19 del ca-

rigorosi al riconoscimento dell'istituto, subordinando l'efficacia risolutiva di una situazione presupposta al fatto che essa *faccia parte del contratto e che sulla stessa esista l'accordo delle parti*. E' necessario, cioè, che la situazione suddetta abbia carattere *obiettivo*; e quindi sia *indipendente* — nel suo eventuale verificarsi — *dalla volontà delle parti*; che, inoltre, sia *comune ad entrambe*, e vale a dire costituisca un *esplicito presupposto della volontà negoziale*, e che — per di più — *chiaramente risulti dall'atto* (cit. sent. n. 2631 del 1961).

In buona sostanza, e facendo riferimento ad una corrente definizione, è necessario considerare la presupposizione come una « condizione non sviluppata, non svolta, implicita »; o, più esattamente, come un motivo rilevante perché determinante la volontà, ma non assunto a condizione. La differenza con la condizione (propria o impropria) è nel fatto, che nella presupposizione le parti hanno la sicurezza che la circostanza presupposta, se è passata, esiste; se è futura, si verificherà immancabilmente: quindi manca quell'incertezza dell'avvenimento, che è la fondamentale caratteristica della condizione (c.c., art. 1353). Tutto ciò necessariamente importa la necessità, che la circostanza presupposta sia esteriormente riconoscibile, appunto quale « condizione non sviluppata »; e che perciò risulti chiaramente dall'atto, per poter poi, nel caso di mancata realizzazione, invalidare il negozio. Se così non fosse, si ammetterebbe la rilevanza di qualsiasi motivo interno della volontà o di riserva virtuale; e sarebbero annullate sia la necessaria sicurezza dell'affidamento, che la remora dell'autoresponsabilità, determinandosi un'estrema incertezza nei rapporti giuridici. D'altro canto, che la presupposizione debba essere riconoscibile, si desume chiaramente dal fatto che nei negozi nei quali la legge considera la rilevanza pratica e giuridica dei *motivi* (negozi *mortis causa* o a titolo gratuito), questi devono aver determinato — da soli — la disposizione; e, per di più, devono risultare dalla stessa, e — cioè — non devono essere rimasti nella sfera interna del dichiarante (c.c., artt. 624, cpv. 648 cpv.; 787; 793, u. cpv.).

Pertanto, a meno che non si voglia sostenere l'assurda tesi, che la situazione presupposta è rappresentata dalla certezza della remuneratività del prezzo, è evidentemente impossibile parlare di presupposizione negli appalti a *forfait*. Ciò urterebbe contro la particolare natura della pattui-

pitolato generale per gli appalti del Ministero dei Lavori Pubblici, un calcolo con i prezzi contrattuali, nonché dall'art. 3 che impone prezzi unitari per i lavori extra forfait e per quelli in detrazione dal forfait, e dall'art. 42, che, per il caso di risoluzione senza colpa dell'Impresa, stabilisce che i rapporti saranno definiti corrispondendo per ogni fabbricato il prezzo che risulterà detraendo dall'importo forfettario stabilito in contratto come se fosse ultimato, l'importo dei lavori da eseguire, procedendo a valutazione « ai prezzi dell'elenco allegato al contratto ».

Decisivo altresì sarebbe l'art. 41 dello stesso capitolato speciale, da cui si evincerebbe l'esistenza di un computo metrico estimativo ufficiale preso a base per l'adozione dei prezzi di elenco.

zione, che, per quanto tipicamente aleatoria, necessariamente determina a carico dell'imprenditore il rischio di non vedere avverate, in sede di esecuzione, le proprie previsioni economiche; e suonerebbe negazione della essenza stessa del negozio, che consiste esattamente nel precludere questioni del genere, mediante la predeterminazione di un corrispettivo per l'opera nel suo insieme, e non per le quantità di lavoro occorrenti alla sua esecuzione.

E' noto che si ha errore di calcolo « quando in operazioni aritmetiche, posti come chiari, sicuri e fermi i termini da computare, si commette un errore *materiale di cifra*, che si ripercuote sul risultato finale. Si ha, invece, errore in *quantità*, quando la parte ha avuto ragionevolmente una falsa rappresentazione, una falsa conoscenza della realtà riguardo ai *dati aritmetici* o al *criterio matematico*, in base ai quali si debba effettuare il calcolo, il quale — posti quei dati e quel criterio — è esatto » (Cass. 22 luglio 1959, *Rep. Giur. It.*, 1959, I, 1, 2505). In altre parole, è errore di calcolo emendabile, quello di computo nell'elaborazione di dati matematici, del quale sia possibile ed agevole la correzione. Esso non incide sulla dichiarazione di volontà delle parti, perché se le stesse hanno voluto i singoli elementi del computo, non potevano non volere il risultato finale.

Quindi, l'errore in questione, può configurarsi solo se il corrispettivo della prestazione sia stato pattuito con *indicazione di numero, peso o misura*, e mai nell'ipotesi di una *somma fissa ed invariabile*, in cui ogni riferimento alle unità di misura è impossibile, perché fuori della previsione contrattuale. In base a questo principio, la giurisprudenza ha negato l'applicabilità dell'art. 1430 c.c. alla vendita di *massa*, appunto perché il rimedio, riferendosi all'*errore di computo aritmetico*, non può estendersi anche all'*errore di apprezzamento* circa la *convenienza* del contratto (v. *Rass. di giur. sul Cod. civ.*, Giuffrè, 1956, libro quarto, pag. 578); e, con maggiore aderenza al caso dell'appalto, la dottrina ha ritenuto, per la vendita di *massa futura*, che, « se il prezzo è stabilito a corpo e la quantità risulta maggiore o minore, non si potrà pretendere l'aumento o rispettivamente la diminuzione del prezzo » (RUBINO, *La compravendita*, Giuffrè, 1962, pag. 192). Analogamente per la vendita a *corpo di immobile*, la misura, eventualmente indicata nel contratto, non reagisce sulla determinazione del prezzo (Cass. 28 agosto 1956, n. 3151).

Tutte le richiamate disposizioni, ed in particolare quella dell'art. 30 del capitolato speciale circa le modalità del calcolo del prezzo forfettario sarebbero, secondo parte attrice, proprio in funzione di un eventuale errore di calcolo e darebbero diritto a ricostruire il prezzo risalendo al computo metrico sulla base del quale era stato determinato il prezzo globale, computo metrico che sarebbe stato dato in visione ai partecipanti alla gara. Dalle stesse norme risulterebbe altresì, indipendentemente dalla distinzione teorica tra appalto a misura e appalto a forfait, che nella specie si sarebbe di fronte ad un contratto nel quale pattizamente le parti avrebbero fatto richiamo oltre che al prezzo a corpo ai computi di misura e prezzi determinativi del prezzo unitario. Questa particolarità contrattuale, dalla difesa di parte attrice, è prospettata in più maniere che poi si concretano nella triplice tesi dell'errore di

In stretta aderenza a questi principi, la giurisprudenza arbitrale ha, perciò, affermato che nei contratti a *forfait* non è assolutamente concepibile una rettifica per errore di calcolo (Coll. Arb., 15 gennaio 1957, *Acque, ecc.*, 1958, p. 538; 13 gennaio 1958, *ivi*, 1958, pag. 309). Né, in ipotesi, sarebbe consentito sostenere una difformità fra le quantità che sarebbero occorse per l'esecuzione dell'opera secondo i disegni di progetto (o, il che è lo stesso, fra il prezzo globale presunto a base dell'appalto, e quello ottenuto applicando i prezzi unitari dell'elenco alle quantità previste dal computo metrico), poiché — in tal caso — sarebbe sempre da escludere un errore di calcolo nel senso illustrato di errore materiale in operazioni aritmetiche, dovuto al computo inesatto di criteri e dati correttamente presupposti. Si avrebbe, se mai, una falsa conoscenza o rappresentazione dei criteri e dati posti a base del computo, che risulterebbe esatto in sé, ma errato per l'inesattezza degli elementi su cui si fonda. Tale ipotesi, però, rimane estranea all'errore aritmetico, poiché l'eventuale divergenza riguarderebbe le previsioni considerate in sede di valutazione presuntiva delle quantità di lavoro; e non avrebbe nulla in comune con un mero errore materiale, riscontrabile *ictu oculi*, e consistente nella difformità tra il risultato e gli elementi assunti a base del calcolo.

In definitiva, nell'appalto a *forfait*, la promessa di un'opera considerata nel risultato finale e la natura aversionale del corrispettivo escludono la possibilità logica e la rilevanza giuridica dell'errore di calcolo.

La eventuale difformità tra la quantità di lavoro occorrente per l'esecuzione dell'opera ed il prezzo pattuito non è denunciabile nell'appalto a *forfait* nemmeno sotto il profilo dell'errore vizio. Infatti, un errore del genere non sarebbe essenziale, perché non cadrebbe sull'oggetto del contratto, né sulla identità dell'oggetto della prestazione, che sono rappresentati dall'*opus* promesso nel suo insieme, e non nelle singole quantità di lavoro. L'errore — semmai — riguarderebbe il valore del bene, e cioè un elemento attinente ai motivi soggettivi, e non alla causa ed all'oggetto del contratto (Cass., 29 settembre 1954, n. 3157, *Foro it.* 1955, I, 30; 18 giugno 1957, n. 2315, *ivi*, 1958, I, 584).

calcolo, dell'errore vizio o dolo e della presupposizione.

Le controparti contestano vivacemente dette tesi, sostenendo che in ogni caso esse vollero stipulare un contratto di appalto a forfait nel quale i richiami ai calcoli di perizia ed alle analisi di prezzo hanno ben diversa finalità e non valgono in ogni caso a snaturare la fisionomia del forfait, per essere contemporaneamente presenti i requisiti necessari a definire questa tipica figura contrattuale.

Esposte così le tesi *hinc inde* dedotte, pare anzi tutto al Collegio che nella specie non possa dubitarsi che il contratto debba qualificarsi come contratto di appalto con determinazione del corrispettivo a forfait.

La qualificazione in tal senso non costituisce un mero richiamo a nozioni teoriche, giacché in tutta la economia dei contratti di appalto e della loro esecuzione incide profondamente l'intento delle parti di determinare il corrispettivo a misura o a corpo.

Sotto questo profilo appare esatto il rilievo delle parti convenute circa l'impossibilità di configurare un *tertium genus*, e peraltro neppure di *genus* si deve parlare, perché tanto l'appalto a misura che quello a forfait restano nell'ambito dell'unitaria figura dell'appalto, distinguendosi solo in ordine ai criteri determinativi dei corrispettivi, senza che possa neppure ipotizzarsi qualificazione di contratto aleatorio, quale non è di certo l'appalto.

Ciò premesso, appare chiaro, nel merito, che nel caso in esame si volle un contratto in cui, per la maggior parte dei lavori, questi dovevano essere remunerati a corpo. Invero nessun altro significato può avere la gara su di un prezzo a forfait riferito ad una determinata cubatura e d'altra parte proprio la distinzione di una parte di lavoro che convenzionalmente doveva remunerarsi a misura avvalorava la tesi accolta.

Qualsiasi richiamo eventualmente contenuto nel contratto ai prezzi unitari, non può, come già è stato chiarito in dottrina in fattispecie analoghe, avere altro valore, che di semplice traccia indicativa delle modalità di formazione del prezzo globale, destinata a restare nella fase precontrattuale e fuori del contenuto del contratto.

Non diversamente la giurisprudenza arbitrale ha stabilito che non è affatto incompatibile con la volontà di concludere un appalto a forfait la previa elencazione e verifica dei prezzi dei singoli elementi che costituiscono l'*opus*, sempre che accanto al prezzo globale non sia fatta riserva di una liquidazione fi-

nale dei conti; di modo che il richiamo a prezzi unitari, lungi dall'inficiare la forza vincolante di quello totale concordato, può avere ed ha soltanto valore suo proprio di fornire la traccia in base a cui si è pervenuti alla determinazione della cifra complessiva. (*Omissis*).

Identificata così la natura del rapporto contrattuale e la regolamentazione da dare ad esso, non perciò la controversia può dirsi esaurita, in quanto le tesi prospettate dalla parte attrice vanno ora esaminate con riferimento a quanto sopra detto e a quanto dedotto in fatto.

Il Collegio non si nasconde la delicatezza del problema astratto dell'impugnativa per errore di un appalto a forfait, ma, salvo alcuni casi di palmare evidenza o puramente teorici — quali ad es. quello dell'errore ostativo (indicazione di un prezzo diverso da quello in realtà voluto: art. 1423 c.c.; o dell'errore, affine al precedente, materiale o di calcolo contenuto nello stesso contratto come per le inesattezze nelle somme di diversi forfait), ritiene che già in via astratta sia ben difficile ipotizzare una valida impugnativa per errore.

Tale tesi naturalmente prescinde dalle ipotesi in cui il problema si traduca in una questione di ermeneutica, ove cioè la interpretazione del caso concreto possa indurre a ritenere che al prezzo globale non sia stato attribuito valore vincolante, ma solo di gara per la liquidazione finale complessiva del prezzo alla stregua dei computi metrici. Qui evidentemente ci si trova di fronte ad un appalto a misura, in cui è stata segnata solo a titolo indicativo una cifra a forfait.

Salvo casi limiti, sicuramente estranei alla fattispecie, sembra che ripugni alla natura stessa del forfait ammettere la rilevanza di qualsiasi errore del committente nella fase precontrattuale, ovvero un qualsiasi errore dell'imprenditore circa il prezzo da lui accettato.

Se, come ha scritto un insigne giurista (il PLANIOL) l'appalto a forfait si concreta in un patto di assicurazione della realizzazione dell'opera per il prezzo indicato dal committente, è evidente che una volta accettata, questa garanzia non possa cadere in base all'assunto che essa è stata chiesta per un importo eccessivamente oneroso, ovvero senza i necessari approfondimenti sulla convenienza.

Potrà *de iure condendo* ritenersi più o meno opportuno che le pubbliche Amministrazioni si avvalgano del rigore del nostro ordinamento, il quale attribuendo efficacia all'autonomia negoziale, sacrifica gli interessi dell'imprenditore non avve-

duto o frettoloso, ma non può il Collegio, nell'ambito del diritto positivo, pretermettere la tutela della stazione appaltante alla stregua dell'affidamento nell'impegno dell'appaltatore ad eseguire i lavori per il prezzo da essa comunque stabilito.

Ciò in via più generale; passando ora all'analisi dei singoli profili, può subito sgombrarsi il campo riguardo alla tesi dello errore di calcolo, che è poi connessa con l'altra della presupposizione.

Secondo parte attrice il riferimento nel contratto a valori peritali e a computi metrici starebbe a significare che le parti hanno espresso la precisa volontà di rispettivamente offrire ed accettare il prezzo globale soltanto se ed in quanto esso costituisca il risultato di un computo metrico di cui venivano indicate e pattuite le componenti. Pertanto, ove si riscontri un errore di calcolo da ricostruirsi in relazione al conteggio prezzomisure, si potrebbe senz'altro rettificare questo errore rifacendo i conteggi in modo esatto e, come si è già detto, il rifiuto a compiere tale correzione importerebbe inadempienza della stazione appaltante.

La tesi, che in fatto trova sicura smentita nel contenuto delle pattuizioni come innanzi riferito, in linea di diritto, è un fuor d'opera, perché presuppone lo snaturamento del tipo di appalto adottato per trasformare uno specifico contratto con la indicazione di corpi e prezzi di essi, nel diverso tipo dell'appalto a misura, nel quale soltanto si procede di volta in volta alle misure ed al pagamento in relazione ai prezzi stabiliti. Né a questa forma di appalto si può ritornare con la giustificazione della revisione di un errore, perché se il prezzo è determinato a forfait, il procedimento peritale formativo non crea nell'altro contraente un diritto al riesame ma vale solo al più perché anch'egli si adegui nella fase precontrattuale e compia misurazioni e conteggi per giungere all'unico risultato utile (ed utile anche se si verificano errori nei computi dall'una o dall'altra parte), quello dell'accettazione del prezzo che è unico corrispettivo contrattuale.

L'altra tesi della presupposizione è da respingere per gli stessi motivi per cui non può accettarsi quella della rettifica dell'errore di calcolo. Peraltro, come presupposizione si vuole addurre la stessa fattispecie, sebbene con conseguenze diverse.

Non è il caso in questa sede di soffermarsi sulla nota questione dell'ammissibilità della presupposizione; anche ad aderire a quell'indirizzo giurisprudenziale che ammette la caducazione di contratti stipulati sul presupposto di una data situa-

zione di fatto, occorre ricordare che ad essa è data rilevanza solo se la situazione presupposta faccia parte del contratto e su di essa esista l'accordo dei contraenti; sia cioè una situazione a carattere obiettivo, comune ad entrambe le parti e chiaramente risultante dall'atto; deve trattarsi, in altre parole, di una condizione non sviluppata che, se non realizzata, invalida il negozio. Ed in ciò la presupposizione si distingue dai motivi che hanno portato al contratto.

Ciò premesso, è evidente che al pari dell'errore di calcolo non può ipotizzarsi una presupposizione di adeguatezza con riferimento ad un corrispettivo a forfait in un contratto di appalto, e ciò per la evidente contraddizione. L'asserzione, quindi, di aver indicato o accettato un prezzo a forfait su previsioni inesatte potrebbe incidere sui motivi del negozio e non sul presupposto comune ad entrambi, se, come è certo, in tale contratto il prezzo globale è accettato indipendentemente dalla meccanica della sua formazione.

Si noti in proposito che considerare in un contratto con prezzo a corpo come presupposto il conteggio misure-prezzi, è antinomico all'intento negoziale di questo tipo di contratto; ed è sintomatico a riguardo che l'acuta difesa di parte attrice, per sostenere coerentemente la propria tesi, è partita da una premessa (che già si è criticata) nella quale, pur non potendo disconoscere la natura di forfait del contratto, ha cercato quasi di configurarlo come un *tertium genus* in cui potessero valere presupposizioni o errore di calcolo.

Rimane l'impugnativa per errore di quantità o addirittura per dolo.

Non è il caso di procedere ad astratte disquisizioni in materia. Certamente non può escludersi a priori l'ammissibilità dell'impugnativa per dolo alla stregua della comune normativa privatistica applicabile ai contratti del genere, ma non pare rilevante un errore sulla quantità in un contratto, come quello di specie con prezzo a forfait. Per potersi avere l'errore -vizio, occorre che l'errore sia comune ad entrambe le parti e nel contratto con pagamento a corpo ciò non può in concreto accadere, perché anche se una delle parti ha erroneamente determinato l'importo, l'accettazione dell'altra non ha nesso causale con i criteri determinativi del prezzo e pertanto non può esservi comunanza di errore.

Il problema non è nuovo: come è stato rilevato in dottrina non può dirsi che l'errore di calcolo in cui è caduta l'impresa costituisca errore di fatto *che cada sopra la sostanza*

della cosa che forma oggetto del contratto, perché nel contratto di appalto a prezzo unitario l'appaltatore che adisce l'asta accetta il prezzo riconoscendolo di sua convenienza, e non può lamentarsi della eventuale ulteriore scoperta della non remuneratività dei prezzi.

Inoltre non può mai identificarsi l'errore in un divario tra stima precontrattuale del committente e quella che, secondo l'appaltatore, potrebbe desumersi da richiami a misure, disegni, etc. Questi richiami costituiscono dati presuntivi che non possono denunciare un errore di per sé incompatibile con la opinabilità degli apprezzamenti tecnici. Né l'errore potrebbe essere desunto dalle differenze, riscontrate nello stato di consistenza, fra l'importo forfettario e quello desunto dalle quantità di lavoro accertate dopo la risoluzione dell'appalto. Invero, come è stato esattamente opposto, il divario accennato va posto in relazione alla circostanza che la stima precontrattuale non poteva tener conto delle concrete modalità di esecuzione, rimesse al giudizio dell'impresa secondo calcoli effettuati da tecnici di sua fiducia.

In ogni caso, il preteso errore *in quantitate* non sarebbe essenziale e determinante del consenso e quindi capace di invalidare il contratto, E' noto al riguardo l'indirizzo della dottrina più autorevole, nonché quello della giurisprudenza nel senso che l'errore sul valore della cosa, quale che sia la proporzione tra il valore stesso e il corrispettivo, non costituisce errore essenziale che possa dar luogo all'annullamento del contratto ex art. 1429 c.c.. Nei contratti a titolo oneroso, come è stato più volte affermato, sacrificio e vantaggio di ciascun contraente stanno sì, di regola, in rapporto di equivalenza o di equilibrio contrattuale, non però nel senso oggettivo, essendo sufficiente che detta equivalenza sia soggettiva e con rispetto della piena libertà ed autonomia contrattuale.

La Corte di Cassazione, con la sentenza 18 giugno 1957, n. 2315, ribaditi gli accennati principi, in relazione alla vendita a corpo di un terreno ritenuto meno esteso dalle venditrici, concludeva affermando che un errore del genere incideva esclusivamente sui motivi e come tale non poteva condurre all'annullamento. E ciò in quanto l'errore sul prezzo non riguarda le qualità essenziali della cosa, perché estraneo alla sostanza ed alla individuazione della stessa.

Quanto riferito vale naturalmente, ed a maggior ragione, anche per l'appalto a corpo, nel quale il prezzo si intende accettato per l'intera opera perché ritenuto congruo e remunerato.

tivo dall'appaltatore, in base a propria valutazione di convenienza ed a suo esclusivo rischio. Nel caso in esame, poi, che l'errore non ricadrebbe sulla sostanza del contratto ma sul valore della cosa, deriva dal fatto che è incontrovertito essere stata l'opera esattamente identificata nei disegni di progetto, né è sorta contestazione sulla cubatura degli edifici che tuttavia secondo il contratto era solo indicativa; è sorta questione invece sulle quantità di lavoro occorrenti per l'esecuzione della opera come parametro della determinazione del relativo prezzo, laddove è noto che l'oggetto dell'appalto a forfait si identifica nell'*opus* promesso e non nelle singole quantità di lavoro.

E' a questo punto da rilevare che anche la circostanza, vivacemente contestata in fatto dalle parti convenute, della comunicazione del computo metrico anteriormente alla gara o della distribuzione ufficiosa dello stesso, non può indurre a diverse soluzioni in ordine al preteso vizio per errore.

L'appaltatore di una pubblica gara deve fare la propria offerta tagliando l'opportunità del contratto a suo rischio e pericolo e non può fare assegnamento su atti interni dell'Amministrazione. D'altro canto è decisivo in proposito che qualsiasi comportamento del genere potrebbe imputarsi esclusivamente a determinate persone fisiche e non certo farsi risalire agli organi della stazione appaltante, che manifestano la loro volontà attraverso atti formali e nelle vesti delle rispettive competenze.

Le questioni esaminate sono state decise in maniera del tutto analoga in numerosi lodi arbitrali (cfr. 11 dicembre 1939, Mangano c. Ministero LL.PP. in *Giur. op. pubbl.* 1940, I, 200; 13 giugno 1935, S.I.C.A.M. c. Ministero LL.PP. in *Nuova rivista dei pubblici appalti* 1935, I, 444; 14 aprile 1962, Impresa Cataldi c. Istituto Autonomo Case Popolari; 6 maggio 1941, S. A. Torno c. Ministero LL.PP., in *Giur. op. pubbl.* 1941, I, 268). Quest'ultimo ha stabilito che il procedimento formativo dei prezzi e le analisi che ne servono di base costituiscono fatti puramente interni dell'Amministrazione, e perciò se anche nelle analisi per la formazione dei prezzi si fosse incorso in errore, l'appaltatore non avrebbe titolo per richiedere la revisione, perché per lui quelli che contano sono soltanto i prezzi offerti dalla stazione appaltante, che è libero di accettare o meno, ma se li accetta ne rimane vincolato indipendentemente dalla esattezza degli elementi tenuti presenti e valutati nella loro formazione.

Quanto all'ultima impugnativa, quella di dolo, essa in astratto, come già è stato accennato, può trovare ammissibilità, in quanto un errore volutamente realizzato per ottenere un

vantaggio può essere imputato anche ad una P. A. per quanto il caso possa apparire eccezionale.

Perché si possa parlare di dolo, occorre però, che non solo vi sia un errore su elementi determinanti, ma che il raggirò costituente del dolo sia stato tale che senza di esso la parte non avrebbe contrattato. Nel caso, invece, le circostanze stesse che si vogliono provare escludono qualsiasi elemento circa una partecipazione degli organi competenti della stazione appaltante ad una determinazione dolosa del prezzo. Anche se in ipotesi nelle valutazioni precontrattuali vi sia stato un errore, non si è neppure dedotto che i mezzi adoperati siano stati adoperati con l'intenzione di ingannare. Nella specie, poi, non potendosi ritenere che la stazione appaltante abbia inteso porre in essere raggiri diretti ad ingannare tutti i partecipanti alla gara (né ciò si chiede di provare) si dovrebbe pensare a raggiri di terzi, cioè a raggiri da parte degli organi che hanno partecipato alla formazione dei prezzi, adoperati contro l'aggiudicatario. Occorrerebbe, però, provare ai sensi del 2° comma dell'art. 1439 cod. civ. la consapevolezza da parte della stazione appaltante e ciò è smentito dalla stessa deduzione dei fatti compiuta da parte attrice, che riferisce di errori obiettivi e palesi risultanti da computi o addirittura da atti che essa ha avuto in sue mani sia pure per poco tempo, il che sta senz'altro ad escludere la possibilità di parlare di raggiri.

Queste osservazioni, sono già sufficienti per negare l'ammissibilità dei mezzi istruttori chiesti per accertare errori di calcolo, errori circa il presupposto, ovvero errore nella quantità.

In particolare è indiscutibile la frustaneità dei mezzi istruttori richiesti circa l'esibizione degli elaborati di progetto, consistenti nel preventivo particolareggiato e nella relativa relazione nonché nel computo metrico estimativo compilato dalla Gestione e dall'Istituto.

Tale istruttoria, oltre ad essere diretta all'acquisizione di atti interni di una pubblica Amministrazione ed inerenti al procedimento contrattuale incide su elementi che anche se fossero legati al contratto, non varrebbero a spostarne l'economia.

E ciò anche ai fini della impugnativa per dolo, perchè, come è stato accennato in precedenza, la esibizione di un conto eventualmente errato da parte di un funzionario dell'INA-Casa — così come affermato da parte attrice — non importerebbe mai una responsabilità contrattuale all'Ente, che non ha certamente autorizzato (né si è chiesto di provare il contrario) tale comportamento del funzionario. (*Omissis*).

LODO 16 aprile 1964, n. 21 (Roma) - *Pres. Girelli - Impresa Della Ragione (avv. Peri) c. Ministero Pubblica Istruzione e Gestione case per lavoratori (avv. Stato Del Greco).*

Arbitrato - Notifica della domanda arbitrale presso l'Avvocatura dello Stato - Inderogabilità.

(l. 25 marzo 1958, n. 260, art. 1).

Le domande arbitrali devono essere notificate, a pena di nullità, presso l'Avvocatura dello Stato, che, a norma della legge 25 marzo 1958 n. 260, ha assunto il ruolo di domiciliataria generale di tutte le Amministrazioni dello Stato (1).

(1) Le domande arbitrali prima della legge 25 marzo 1958, n. 260, andavano notificate direttamente all'Amministrazione. Con tale legge è stato affermato il principio dell'unità delle notificazioni, innanzi a tutte le giurisdizioni, con la sola esclusione dei giudizi avanti ai Conciliatori ed ai Pretori. Come è noto, il Consiglio di Stato, con la decisione dell'Adunanza Plenaria 15 gennaio 1960, n. 1. ha ritenuto di derogare al principio, per ragioni che non sembrano da condividere.

La questione, relativamente ai giudizi arbitrali, è stata portata all'esame delle Sezioni unite della Corte di Cassazione nell'udienza dell'11 giugno 1964.

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 23 febbraio 1963 n. 4 - Pres. Tavolaro - Est. Erra - P.M. Violetti (conf.). Conflitto di competenza in c. Cogo ed altri.

Reato finanziario - Reato finanziario punito con ammenda connesso con reato comune - Competenza dell'Intendente di Finanza - Effetti della connessione - Insussistenza.
(l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 21; c.p.c., art. 49).

Nel caso di reati connessi alcuni di competenza dell'Intendente di finanza ed altri di competenza del Pretore non è applicabile il principio sugli effetti della connessione di cui all'art. 49 c.p.p. In tale ipotesi rimane ferma la competenza dell'Intendente di finanza in base all'art. 21 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, per il quale è attribuita alla competenza dello stesso Intendente di finanza la cognizione delle contravvenzioni previste dalle leggi finanziarie e per le quali è commisurata la sola pena dell'ammenda. Poichè l'art. 21 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 riguarda le contravvenzioni previste da leggi finanziarie, deve aversi riguardo alla natura finanziaria del testo legislativo in cui sono inserite le disposizioni sanzionate penalmente, con la conseguenza che la deroga alla competenza del pretore in caso di reati connessi deriva proprio dalla natura finanziaria del testo legislativo in cui la disposizione è contenuta (1).

Il Pretore di Saluzzo, con sentenza del 12 aprile 1962, considerato che fra i reati addebitati agli imputati alcuni erano di natura finanziaria, dichiarò la propria incompetenza e rimise gli atti al Tribunale di Saluzzo, da esso ritenuto competente a conoscere dei reati finanziari in base all'art. 21, 17 gennaio 1929 e del reato comune di cui all'art. 686 cod. penale in base all'art. 49 cod. proc. pen. data la connessione fra tutti i reati. Senonchè

(1) La sentenza, che è pubblicata in *Arch. pen.*, 1964, II, 243, appare avere correttamente fatto applicazione del rapporto fra la norma dell'art. 21 della legge n. 4 del 1929 ed il principio di cui all'art. 49 c.p.c.

Eguale esatto appare l'altro principio in tema di definizione della natura di legge finanziaria con particolare riguardo al caso in cui una disposizione contenuta in un testo qualificato come complesso di norme finanziarie sia munita della sanzione posta nel testo legislativo predetto.

il Tribunale, ritenuto che agli imputati erano addebitati un reato comune contravvenzionale e reati finanziari punibili con la sola ammenda e che pertanto non poteva sussistere la competenza del tribunale, bensì i reati finanziari dovevano essere demandati alla competenza dell'intendente di finanza e quello comune doveva essere giudicato dal pretore, con ordinanza del 12 dicembre 1962 ha dichiarato la propria incompetenza e ha rimesso gli atti a questa Corte Suprema per la risoluzione del conflitto.

Ciò stante, in merito al problema della individuazione del giudice competente allorchè siano connessi reati finanziari di competenza dell'intendente di finanza (perchè punibili con la sola ammenda) e reati di competenza del pretore, va rilevato che la giurisprudenza di questa Corte Suprema ha espresso tre diversi indirizzi.

Sulla base del principio generale sancito nell'art. 49 cod. proc. pen. secondo cui la competenza del giudice ordinario attrae quella del giudice speciale, si è ritenuto in un primo tempo e la tesi è stata ripresa anche in una recente decisione, che competente a giudicare sia i reati comuni sia quelli finanziari è il pretore.

Si è poi affermato che, fermo rimanendo il principio della devoluzione di tutti i reati connessi, finanziari e comuni, al giudice ordinario, questo però deve essere non il pretore, ma il tribunale, l'unico giudice ordinario di primo grado cui l'art. 21 della legge del 1929 sopraindicato riconosca la competenza a giudicare i reati finanziari non di competenza dell'intendente di Finanza.

Si è infine, nelle meno remote decisioni, stabilito il principio che, nel caso di reati connessi di competenza alcuni dell'intendente di finanza e altri del pretore, non può operarsi alcuno spostamento di competenza, e l'intendente di finanza e il pretore devono conoscere ciascuno dei reati di propria competenza.

Un ulteriore esame della questione induce a confermare questo ultimo orientamento.

Stabilisce invero l'art. 21 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, che la cognizione dei reati preveduti dalle leggi finanziarie spetta: 1) all'intendente di finanza se trattasi di contravvenzioni per le quali la legge stabilisca la sola pena dell'ammenda; 2) al tribunale quando si tratti di ogni altro reato.

E' evidente perciò che, in tema di reati finanziari non devoluti alla cognizione del giudice speciale (intendente di finanza), la legge ha indicato come unico competente, fra i giudici ordinari di primo grado, il tribunale, così attribuendo a quest'organo giudiziario una competenza qualitativa.

Se quindi al pretore è stata sottratta in modo assoluto la competenza per i reati finanziari, fare risorgere tale competenza at-

traverso l'istituto della connessione significherebbe svuotare completamente di contenuto la tacita disposizione dell'art. 21 della legge del 1929. E' ben vero che nella sua formulazione letterale l'art. 49 cod. proc. pen. sembrerebbe contrastare la soluzione adottata, salva, si intende, la possibilità da parte di questa Corte Suprema di ordinare, per ragioni di convenienza, la separazione dei procedimenti connessi. Ma l'apparente contrasto si dissolve, ove si consideri che una disposizione di legge va interpretata non soltanto in relazione al suo testo, come se fosse avulsa da tutto il sistema, ma anche in relazione al suo spirito e all'esigenza di un'armonica coordinazione con le altre norme vigenti nella materia: e l'art. 49 cod. proc. pen. non può essere interpretato senza tener presente che le norme concernenti gli effetti della connessione sulla competenza per materia non sono assolute, ma consentono, in determinate ipotesi, la separazione dei procedimenti connessi (artt. 46 e 49 cod. proc. pen.) e senza collegare tale articolo con l'art. 21 della menzionata legge n. 4 del 1929.

Esclusa la competenza del pretore a giudicare dei reati finanziari connessi, non si potrebbe peraltro profilare, per questi e per quelli comuni, la competenza del Tribunale in base alla considerazione che — dovendo conoscere di tutti i reati, ai sensi dell'art. 49 cod. proc. pen., il giudice ordinario — questi dovrebbe essere l'organo cui alla legge speciale è attribuita la competenza in generale per i reati finanziari. E' manifesto infatti che l'attrazione della competenza a norma dell'art. 49 cod. proc. pen. si attua nei confronti del giudice competente a conoscere dei reati comuni, ma non può avere risultato che il giudizio venga attribuito ad un terzo giudice che non è competente, originariamente, rispetto ad alcuno dei reati ascritti all'imputato.

Si deve perciò concludere che, quando uno o più reati finanziari siano di competenza dell'intendente di finanza e siano connessi con uno o più reati di competenza del pretore, sono inapplicabili le regole sulla competenza per connessione dettate nell'art. 49 cod. proc. pen. E l'esattezza di tale conclusione trova conferma nella considerazione che, diversamente opinando, si verrebbe a togliere all'imputato la possibilità di addivenire, per i reati finanziari alla conciliazione amministrativa, posto che l'art. 14 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 stabilisce che la relativa domanda (sulla cui ammissibilità ogni valutazione è riservata all'autorità finanziaria) deve essere fatta prima che il decreto penale di condanna, da emettersi dall'intendente di finanza, sia divenuto esecutivo, o anche dopo, prima però dell'apertura del dibattimento innanzi la autorità giudiziaria di primo grado, ma sempre che vi sia stato

il decreto penale emesso dal giudice e a questo sia stata fatta opposizione.

Ciò stabilito, si tratta ora di esaminare quali fra i reati ai tre imputati, siano di competenza del pretore e quali dell'intendente di finanza.

Fuori discussione essendo la contravvenzione di cui all'art. 686 cod. proc. pen. la quale appartiene alla competenza del pretore, l'indagine consiste nell'accertare se tutti gli altri reati attribuiti agli imputati siano di natura finanziaria, e quindi devoluti alla competenza dell'intendente di finanza, e se fra essi alcuno ve ne sia — come sostenuto dal Procuratore Generale presso questo Supremo Collegio — che debba essere considerato comune, e quindi attribuito alla competenza del pretore.

Dal combinato disposto degli artt. 1 e 21 della legge 1929, n. 4, emerge che l'intendente di finanza è competente a conoscere delle contravvenzioni prevedute dalle leggi finanziarie relative ai tributi dello Stato, per le quali è stabilita la pena soltanto dell'ammenda, e perciò la determinazione della competenza dell'intendente di finanza si connette alla nozione di legge finanziaria relativa ai tributi statali. E leggi finanziarie relative a tributi statali sono quelle che impongono e disciplinano i tributi dello Stato e ne regolano la riscossione.

E' però ovvio che — una volta riconosciuto che una legge regola in generale l'imposizione o la riscossione di un tributo dello Stato — nessuna possibilità esiste di distinguere in essa singole disposizioni a carattere fiscale da altre che tale carattere non avrebbero.

Il carattere fiscale della legge nel suo complesso informa necessariamente tutte le norme in essa contenute, e quindi anche quelle che, pur non concernendo direttamente l'imposizione o la riscossione del tributo, sono tuttavia dirette a un fine di prevenzione e di controllo o, in generale, a disciplinare il modo della imposizione e della riscossione del tributo medesimo, sicchè, mentre è possibile che una disposizione di carattere venga inserita in una legge non avente nel complesso come oggetto l'imposizione o la riscossione di un tributo, deve escludersi l'ipotesi inversa, e cioè che una legge avente per scopo l'imposizione e la riscossione di un tributo possa contenere disposizioni spoglie del carattere fiscale. D'altra parte l'art. 21 della citata legge n. 4 del 1929 si riferisce alle contravvenzioni previste da leggi finanziarie, e dà quindi rilevanza al carattere finanziario non di singole norme, bensì dell'intero testo legislativo in cui il precetto sancito penalmente è contenuto. La deroga alla giurisdizione ordinaria è collegata dun-

que al carattere finanziario della legge e attrae le infrazioni a tutte le singole disposizioni in essa contenute.

Poichè il d.l. 11 gennaio 1956, n. 108, concerne l'imposta di fabbricazione sui vini ed ha quindi carattere fiscale, ne consegue che tutti i reati in esso previsti sono, se punibili con la sola ammenda, di competenza dell'intendente di finanza.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 21 giugno 1963 - Pres. Polimeno - Rel. Guadagno - P.M. De Gennaro (concl. parz. diff.) - ric. P.M. c. Borzone.

Peculato - Peculato per distrazione - Destinazione diversa - Profitto altrui - Presupposti.

Peculato - Qualità di pubblico ufficiale - Esercizio di fatto di pubbliche funzioni o di pubblico esercizio - Ammissibilità.
(c. p., art. 314).

Si ha peculato per distrazione quando l'agente imprime al danaro o alla cosa mobile posseduta una destinazione diversa da quella stabilita dalla p.a. Sussiste egualmente diversità di destinazione quando il danaro o la cosa seppure rivolta ad uno scopo di interesse generale sia, peraltro, diverso da quello stabilito dalla p.a. anche se rientrante in quello stesso genericamente da quest'ultima stabilito. L'elemento del profitto altrui viene ad integrarsi anche quando il terzo si identifichi in una persona giuridica che non sia la p.a. (1).

La qualità di pubblico ufficiale può sussistere anche in difetto di nomina formale, purchè l'affidamento delle funzioni pubbliche derivi dal rapporto intervenuto con la stessa p.a. a seguito del consenso da quest'ultima prestato. ovvero per acquisizione. (2).

(1-2) La sentenza che è pubblicata in *Giust. pen.* 1964, II, 452, risulta avere esattamente applicato i principi interpretativi in materia di peculato per distrazione; v. in senso conforme Cass. 20 settembre 1963, *Giust. pen.* 1964, II, 384, 457 (m.), e, particolarmente, nel senso che « l'uso difforme delle cose integra di per sè gli estremi della distrazione che sussiste anche quando si altera la destinazione specifica della cosa senza alterarne quella generica ».

Per quanto riguarda l'assunzione della posizione di pubblico ufficiale da parte del soggetto che esplica « di fatto » pubbliche funzioni, sempre però « con il beneplacito dell'autorità competente, nonostante il difetto di una formale investitura » v. Cass. 6 marzo 1963, *Giust. pen.* 1964, II, 294; v. anche *Riccio, I delitti contro la pubblica Amministrazione*, 40 e segg.

(*Omissis*). — Occupandosi ora la Corte del motivo principale del don Barzone, le doglianze da questi avanzate in ordine alla sussistenza degli estremi del delitto di peculato mediante distrazione sono infondate. E' noto, infatti, che l'ipotesi del peculato mediante distrazione si realizza con il dare danaro alla cosa mobile posseduta, una destinazione diversa da quella stabilita dalla pubblica amministrazione cui appartiene. Nella specie è emerso che l'imputato ebbe a impiegare parte dei fondi assegnati ai cantieri di lavoro di cui aveva la gestione per la costruzione di opere della colonia parrocchiale ed elargizioni varie mentre non risultano accetrate le destinazioni date alle differenze di compensi versati al Lonardo Pietro ed Adriana. Ed il delitto di cui all'art. 314 c.p. sussiste egualmente se il denaro o la cosa vengano destinate ad uno scopo, anche di interesse generale, difforme da quello stabilito oppure, nell'ambito della stessa generica destinazione, venga alterata la destinazione specificamente imposta dalla pubblica amministrazione. Nè può ritenersi sufficiente la dimostrazione della mancanza di un fine proprio e di un profitto personale da parte dell'agente, perchè la fattispecie normativa di cui all'art. 314 prevede che il profitto possa essere anche di altri. E nella nozione di profitto altrui, rientra qualsiasi vantaggio patrimoniale di cui si giovi persona (anche giuridica) che non sia la Pubblica Amministrazione. Questo indirizzo interpretativo cui la Corte aderisce, è rispondente agli scopi stessi della tutela e si ispira alla finalità fatta palese dall'art. 314 di evitare che la confusione di fondi e le alterazioni giuridiche e materiali delle specifiche destinazioni date al denaro ed alle cose si traduca non solo in danno patrimoniale per la pubblica amministrazione, ma sia turbato quello che è il regolare funzionamento della pubblica amministrazione e vengano esposti a un pregiudizio quelli che sono i precisi scopi stabiliti dalla legge per le finalità proprie della stessa Pubblica Amministrazione.

Nè a diversa soluzione poteva pervenire la Corte di merito, esaminando il problema sotto un profilo più strettamente subiettivo, essendo noto che ad integrare il dolo del delitto di peculato, è sufficiente la cosciente volontà del pubblico ufficiale di investire in profitto proprio o di altri le cose o il denaro e di dare alle stesse, una destinazione diversa da quella stabilita. E per l'estraneità dei motivi e moventi alla nozione di dolo, bene è stato ritenuto che le finalità di carattere morale e sociale di cui poteva essere accusato l'imputato potevano al più dar vita all'attenuante propria di cui all'art. 62 n. 1 c.p.

Anche su tale punto della decisione, la doglianza è infondata. Affidata ad ampia motivazione risulta anche la dimostrazione

della Corte circa la qualità di Pubblico Ufficiale del don Barzone, a nulla rilevando l'eventuale esercizio di fatto della stessa pubblica funzione. Esiste valido titolo all'esercizio delle funzioni pubbliche anche allorchè manchi una nomina esplicita, ma l'affidamento delle pubbliche funzioni o del pubblico servizio e quindi la esistenza del rapporto organico con la P.A. siano desumibili dallo stesso rapporto di fatto, instaurate per l'effetto del consenso e dell'acquiescenza della stessa pubblica Amministrazione. Avvertendo altresì, che titolo non è soltanto quello legale o quello negoziale, ma che esso oltre a discendere dalle leggi o dalla consuetudine, può consistere in atto amministrativo espresso o tacito (consenso o acquiescenza da parte della P.A.).

Nè va tralasciato di osservare - quanto alla qualità del soggetto attivo - che le persone addette ai cantieri scuola di cui alla legge 29 aprile 1949 n. 264, attese le finalità particolari dei loro compiti organizzativi e direttivi rientranti nelle funzioni assistenziali, sociali ed economici dello Stato, debbono considerarsi pubblici ufficiali anche quando siano privati cittadini estranei alla pubblica amministrazione o facciano parte di organizzazioni non riconosciute come enti di diritto pubblico. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 20 febbraio 1964, n. 202 - Pres. Auriemma - Est. Muscolo - P. M. Ponzi - (conf.) ric. Poli Osvaldo - Failla Giovanni Filippo - p.c. Ministero Finanze.

Corruzione Concussione - Distinzione.
Concussione - Induzione ex art. 317 c.p. - Nozione.

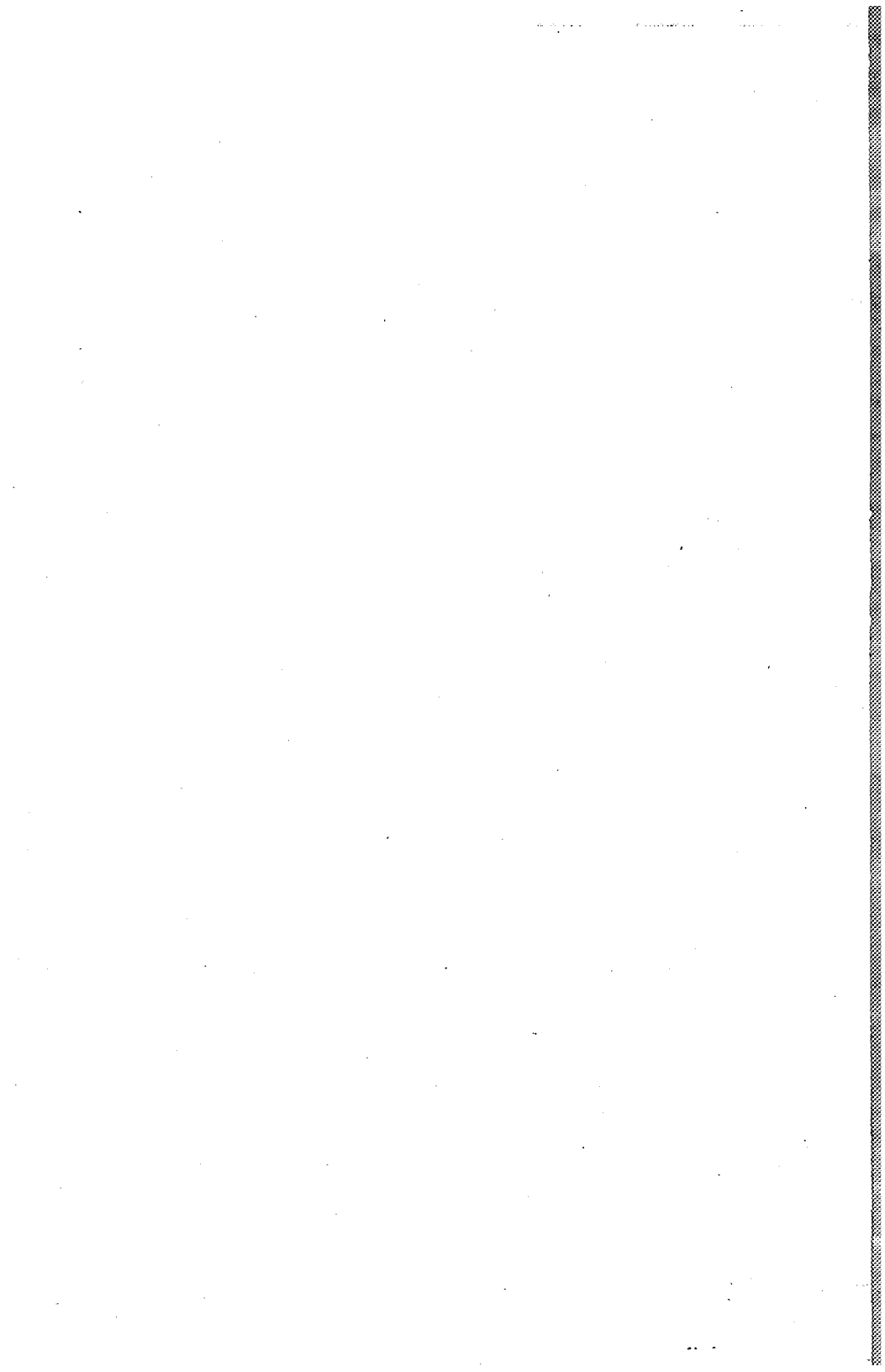
La corruzione e la concussione si distinguono in quanto nella prima il privato e il pubblico ufficiale, patteggiando una retribuzione non dovuta, agiscono su un piano di assoluta parità ai danni della pubblica Amministrazione, mentre nella seconda il privato è vittima del sorpreso del pubblico ufficiale e cede alla sua azione intimidatrice e fraudolenta (1).

La induzione richiesta dall'art. 317 c.p. riguarda qualunque forma non esplicita mediante la quale, sempre attraverso il metus publicae potestatis, il privato può restare vittima del pubblico ufficiale (2).

(1-2) Conf. Cass. 20 marzo 1963, n. 835, ric. Vezzani ed altri, *Riv. pen.*, 1964, II, 607.

Sulla distinzione v. GUERRIERI, *Appunti in tema di corruzione e di conclusione*, *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1964, 202; CHIAROTTI, *Enc. dir.*, vol. VIII, voce *Concussione* 705, VENDITTI, *ibidem*, vol. X, voce *Corruzione*, 765.

PARTE SECONDA



RASSEGNA DI DOTTRINA

G. BALBI *La donazione* (Trattato di diritto civile diretto da Grosso e SANTORO PASSARELLI - vol. II, fasc. IV), Milano, 1964, pagg. 121.

Individuato lo scopo della disciplina data dal diritto positivo allo istituto, di cui si tratta, « nella adeguata ponderazione », che dovrebbe accompagnare la donazione l'A., già con l'introduzione, lo definisce come « il contratto gratuito, mediante il quale una parte (donante), disponendo di un diritto, che le appartiene, manifesta la volontà, personale, spontanea, e nella forma solenne richiesta, di attribuire all'altra parte (donatario) un diritto reale di godimento oppure di obbligarsi a procurarle in seguito tale attribuzione; e quest'altra parte manifesta la volontà, nella forma prescritta, di accettare la titolarità del diritto, che lei si vuole attribuire » (pagg. 5 e 6).

Quindi, l'A. dimostra la bontà della definizione proposta, che, non essendo, invero, molto sintetica, contiene già *in nuce* la soluzione dei fondamentali problemi, che l'istituto pone.

La donazione è pure per il Balbi, come del resto si legge anche nell'articolo 769 c.c., un contratto, eccezione fatta per la donazione obnuziale, non richiedendosi per questa l'accettazione del donatario (art. 785 c.c.), e con talune particolari caratteristiche in certe fattispecie: donazione manuale, donazione al nascituro, donazione ad enti, fondazione; mentre non ogni liberalità contrattuale costituisce donazione (pagg. 7-13). Per l'A., poi, l'arricchimento « in senso giuridico » (ma non pure necessariamente in senso economico) del donatario, come conseguenza dell'attribuzione senza corrispettivo, costituisce l'oggetto della donazione, la cui causa consiste nella rappresentazione del risultato empirico di quell'arricchimento, restando in ciò assorbita la nozione di *animus donandi* (pagg. 13-16). Sempre nell'ambito dell'esame dei requisiti del contratto tipico di donazione, l'A. considera altresì distintamente i caratteri particolari della volizione del donante e del donatario, soffermandosi sulla capacità degli stessi (pagg. 17-22 e 23-30), e la forma solenne richiesta per le manifestazioni di volontà del donante e del donatario (ma non anche per la revoca, beninteso nei limiti in cui può ipotizzarsi), sostituita dalla consegna nelle donazioni manuali (pagg. 31-35).

Successivamente, l'A. passa ad esaminare gli effetti, che distingue in tipi principali — l'attribuzione, di cui si è detto nella definizione, e lo arricchimento, nel senso sopra precisato — a tal proposito considerando i possibili oggetti della donazione e la essenziale differenza tra questa e gli altri contratti gratuiti nominati (pagg. 37-44), tipici secondari — obbligo alimentare del donatario ed attenuata responsabilità del donante per l'adempimento, per la evizione e per i vizi della cosa — (pagg. 37-44), ed accidentali — condizioni, termine, riserva del donante di disporre di cose determinate — (pagg. 54-62); le donazioni speciali — remuneratoria, modale, con riserva di usufrutto, con clausola di sostituzione, a

più donatari, accennando qui all'accrescimento, *mortis causa* e *de eo quod supererit* — (pagg. 63-85); la revocazione — per ingratitudine e per sopravvenienza di figli — i suoi effetti e le donazioni non soggette a revocazione (pagg. 87-94); la nullità e la convalida nei suoi peculiari aspetti (pagg. 95-105).

Infine, con l'indagine sulle liberalità diverse dal contratto di donazione, enucleate ex art. 809 c.c. (nonchè ex artt. 770 cpv. c.c., 742 c.c. e 1875 c.c.) ed alla cui disciplina sarebbe sottoposta la cosiddetta rinuncia donativa, nella quale si fanno rientrare molte ipotesi, che non costituissero negozio indiretto, il volume si conclude (pagg. 107-121).

L'istituto della donazione, negli ultimi anni, è stato argomento di trattazioni condotte con grande rigore scientifico, e quanto meno di molto maggior respiro, da parte di giuristi famosi che vi hanno tra l'altro profuso il frutto di un'esperienza, maturata in campi diversi ma comunque preziosa per lo studioso (v. BIONDI, *Le donazioni*, nel Trattato di diritto civile italiano diretto da VASSALLI — vol. XII, tomo IV — Torino, 1961, e TORRENTE, *La donazione*, nel Trattato di diritto civile e commerciale diretto da CICU e MESSINEO, vol. XXII, Milano, 1956; v. pure, ma con più vasto oggetto, AZZARITI, e MARTINEZ, *Successioni per causa di morte e donazioni*, Padova, 1959). Il moltiplicarsi dei trattati a carattere monografico esige, peraltro, che in ognuno di essi non si escluda alcun istituto, sicchè magari nel breve volgere di otto anni il medesimo istituto, negletto per qualche intero decennio, costituisce oggetto specifico di numerose trattazioni: è il caso della donazione. Con questo non si vuole, ovviamente, negare l'utilità di vari studi, anche contemporanei, sullo stesso istituto, in quanto almeno in astratto ciascuno può portare un suo contributo, non importa di quale entità; certo è però che chi, preceduto da altri, tratta lo stesso tema, dovrebbe dire di più o di meglio o almeno di diverso per rendere utile il proprio contributo. In questo senso il compito del Balbi era quanto mai difficile; ma egli lo ha adempiuto fornendo, sebbene la sua provata competenza in materia (v. dello stesso autore, *Saggio sulla donazione* in Memorie dell'Istituto giuridico di Torino, Torino, 1942 e *Liberalità e donazione*, in Riv. dir. comm. 1948, I, 157 e segg.) poteva attrarlo verso altra impostazione, una trattazione agile, laddove le precedenti erano ponderose, ed, anche se non del tutto esauriente, organica, molto ben sistemata e ricca di spunti interessanti, spesso originali, talvolta felici, pur se non sempre convincenti.

In particolare, converrà soffermarsi su taluni punti, che più da vicino possono riguardare i fini di questa rassegna: intendiamo riferirci principalmente, nell'ordine dell'esposizione fatta dall'A., alla donazione in favore di enti (riconosciuti o non riconosciuti), alla fondazione, alla capacità di donare nelle persone giuridiche pubbliche.

Prima, peraltro, sembra opportuno accennare ad un'osservazione di carattere generale, riflettentesi su ogni specie di donazione ed, anche, si ritiene, su ogni liberalità. Benvero, porre la volontà del donante rispetto a quella del donatario come preminente e più influente nella formazione del contratto e nella determinazione del suo contenuto può apparire giustificato (v. pure BIONDI, *op. cit.*, p. 132 e segg.), ma affermare lo stesso in quanto attiene all'interpretazione del contratto, «per cui dovrà aversi riguardo alla volontà del donante», non pare in perfetta armonia con la costruzione dell'A. (pure altri fa analoga affermazione: ad esempio il BIONDI — *op. cit.* p. 134 —, ma dopo aver accettato

più che propugnato la natura contrattuale della donazione, respingendo nella sostanza come fuori della realtà i concetti di offerta e di accettazione, e, soprattutto, non senza formulare espressa eccezione per la donazione modale) nè pare possa comunque condividersi. Infatti, « nei negozi *inter vivos*, nei quali, dal più al meno, le dichiarazioni determinano l'altrui affidamento, è precisamente il criterio dell'affidamento che domina l'interpretazione » (v. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1964, p. 228); mentre, nei negozi *mortis causa*, dove la preminenza della volontà del testatore è fuori di dubbio, tale preminenza non si motiva « per la gratuità dell'attribuzione » (v. SANTORO PASSARELLI, *op. cit.*, p. 234): del resto, le norme in materia di successione (*mortis causa*) anche per quanto riguarda la interpretazione non si ritiene siano applicabili alla donazione, se non espressamente richiamate (v. pure Cass. 16 marzo 1957 n. 921, menzionata dallo stesso A.).

In merito alla donazione ad un ente, presentata come una proposta, irrevocabile nei termini in cui l'irrevocabilità è disposta dall'art. 782, quarto comma, c.c., e, per gli enti non riconosciuti, dall'art. 786 c.c., l'A. si limita a brevissime considerazioni e tra queste a quella della necessità da parte del donante di attendere per poter revocare la propria dichiarazione, dopo l'autorizzazione o il riconoscimento, il tempo stabilito od un tempo congruo, onde l'ente possa provvedere ad accettare: ciò, essendo in armonia con la ritenuta natura contrattuale della donazione e con la costruzione come offerta della dichiarazione del donante (v. art. 1326, secondo comma, c.c.), dovrebbe valere tanto rispetto all'autorizzazione quanto rispetto al riconoscimento (che peraltro non escluderebbe la necessità dell'autorizzazione: v. BIONDI, *op. cit.*, p. 266) pure se l'accettazione potesse avvenire prima dell'autorizzazione o del riconoscimento salvo che, avvenendo, la donazione come tale sarebbe perfetta e l'acquisto subordinato all'autorizzazione od al riconoscimento (BIONDI, *op. cit.*, p. 480; v. però TORRENTE, *op. cit.*, p. 376 e segg.). Ma non si dà carico l'A. della diversa terminologia usata negli articoli 782, quarto comma, e 786, primo comma, c.c., la quale potrebbe avere una sostanziale rilevanza, come non si dà carico di altre questioni connesse alle norme citate (v. in proposito BIONDI, *op. cit.*, p. 263 e p. 266 e segg., nonchè TORRENTE, *op. cit.*, p. 368 e segg.), il che, se può giustificarsi dato il rilevato carattere della trattazione, appare pur sempre una lacuna.

Con riferimento alla fondazione l'A. sostiene l'applicabilità dell'art. 786 c.c., adombrando un negozio « unilaterale quanto alla volontà di costituire l'ente, mentre quanto all'attribuzione allo stesso (una volta riconosciuto) del patrimonio di dotazione, la volontà del fondatore » costituirebbe « una proposta di donazione, che dovrà venire accettata dall'ente dopo il riconoscimento » onde « si avrebbe così un vero e proprio contratto di donazione ». La tesi suggestiva ma non in armonia con la più autorevole dottrina, citata dallo stesso A. (alla nota 11), è motivata dalla mera enunciazione di gravi, ma non indicate, conseguenze, le quali perverso non mancherebbero, invece, di certo, accogliendosi la costruzione prospettata: basti pensare alla ipotizzabile revoca od alla « caducità » (v. BIONDI, *op. cit.*, p. 488 e segg.) della donazione, dopo il riconoscimento dell'ente e prima dell'accettazione (che sarebbe necessaria, come l'autorizzazione, mentre nè l'una, ovviamente, nè l'altra sarebbero necessarie, ove non si scindesse il negozio di fondazione: v. TORRENTE, *op. cit.*, p. 381), o, comunque, alla disciplina della revocazione, la quale

seppur non fosse ipotizzabile per ingratitudine, lo sembrerebbe per sopravvivenza di figli.

Per quanto riguarda, infine, la capacità di donare da parte delle persone giuridiche pubbliche l'affermata esclusione in ragione degli interessi che ne caratterizzano gli scopi con la conseguenza della nullità delle donazioni compiute, eccettuandosi, comunque, «le attribuzioni gratuite» adempiute per dovere statutario, le quali donazioni non sarebbero perchè «non spontanee» ed «effetto» di atti amministrativi, avrebbe reso opportuna qualche precisazione.

Intanto, come segnala lo stesso A., la giurisprudenza, pur non trascurando la natura dei fini, che le persone giuridiche pubbliche devono perseguire, ad esse riconosce una generica capacità di donare mediante contratti di diritto privato (v., per tutte, Cass. S.U. 17 novembre 1953 n. 3540 in questa *Rassegna* 1954, 58 ed ivi nota redazionale; Cass. 11 febbraio 1958 n. 422 in questa *Rassegna* 1958, 60 ed ivi nota di Peronaci; Cass. S.U. 14 marzo 1961 n. 577). Ed, invero, mentre si può convenire nella natura pubblicistica di molte «elargizioni gratuite», che «sotto forma di sussidi di beneficenza, di sovvenzioni di imprese di diritto pubblico, di borse di studio, etc., l'ordinamento consente espressamente nell'esercizio dei suoi scopi istituzionali» allo Stato ed alle altre persone giuridiche pubbliche (SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1952, p. 251; v. pure ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Milano, 1958, p. 466), di fronte a taluni atti, che non solo assumono la forma contrattuale privata, ma non difettano almeno in principio del requisito della spontaneità, si potrebbero nutrire fondate perplessità. Si vuole alludere non tanto alle gratificazioni, il «cui scopo remunerativo» potrebbe valere a distinguerle dalle donazioni in senso stretto (v. ZANOBINI, *op. e loco cit.*), non sempre, però, secondo i concetti del Balbi, lasciando comunque, tuttavia, almeno in parte, insoluto il problema (che resterebbe per le liberalità diverse dalle donazioni), ma la cui essenza ne consentirebbe l'inquadramento tra gli atti amministrativi, quanto alle cessioni gratuite tra enti pubblici di beni del patrimonio disponibile. La necessità dell'esistenza di «una utilità per i fini dell'Amministrazione» (v. ZANOBINI, *op. e loco cit.*; v. pure SANDULLI, *op. cit.*, Napoli, 1962, p. 380-381) cedente, o meglio «di uno specifico interesse pubblico da attuarsi attraverso l'avvantaggiamento» del cessionario «a spese dell'ente» (ALESSI, *Sull'ammissibilità di donazioni da parte di enti pubblici*, in *Giur. compl. cass. civ.* 1947, XXV, p. 482) cedente, è fuori discussione, ma non sembra possa in sé risolvere il problema in quanto analoga necessità sussiste per ogni volizione della Pubblica Amministrazione, anche se al relativo interesse od alla relativa utilità si provveda mediante la conclusione di altri contratti privatistici (v. GUGLIELMI, *I contratti della Pubblica Amministrazione*, in questa *Rassegna* 1951, p. 61), di certo ad essa non inibiti.

Tutto questo potrà forse incidere alquanto sul requisito della spontaneità, ma non sempre e non del tutto, giacchè spontaneità non può significare assenza di un interesse od anche di un'utilità nel senso in cui qui se ne discorre (v. in proposito Cass. S.U. 17 novembre 1953 n. 3540 cit.); potrà piuttosto incidere su «l'*animus donandi*, che se c'è è irriverente» (ALESSI, *scritto e loco cit.*) o che, comunque, si presenterebbe in modo particolare, senza per ciò snaturare l'essenza del contratto di donazione (v. Cass. S.U. ult. cit.), ma specialmente se la nozione di *animus donandi* come diversa dall'oggetto e dalla causa è superflua, e

secondo la costruzione del Balbi lo è, o, almeno, in sè, come comunemente la si intende, non è indispensabile alla qualificazione del contratto, di cui si tratta, la soluzione del problema dovrà rinvenirsi per altra via. Nè varrebbe osservare che spesso in quelle cessioni gratuite si rinviene una condizione od un modus, giacchè nè l'una nè l'altro, pure secondo il Balbi, snaturerebbero di per sè il contratto di donazione, come non varrebbe parlare genericamente di liberalità, giacchè sarebbe un modo di aggirare nella forma il problema il quale nei suoi termini essenziali potrebbe riproporsi immutato. La verità potrebbe essere che le liberalità in genere e le donazioni in specie nei sensi ora accennati non fossero assolutamente incompatibili con la natura di ente pubblico (v. pure *Relazione Avvocatura Stato 1956-1960*, vol. III, p. 80-81, SEPE, *Contratti della Pubblica Amministrazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano, 1961, p. 989-990, MIELE, *In tema di atti di liberalità degli enti pubblici*, Foro amm., 1958, II, 1, p. 500 e segg. e FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli 1923, p. 866), ma, ad ogni modo, « il problema della validità della trasmissione gratuita deve essere considerato problema concreto, da risolversi in concreto caso per caso, sganciandolo dalla questione astratta dell'ammissibilità di donazioni da parte di enti pubblici » (ALESSI, *scritto e loco cit.*), non senza tener conto della potestà dell'ente, in relazione alle norme anche statutarie, che ne disciplinano l'attività, di porre in essere una trasmissione patrimoniale a titolo gratuito ed alla sussistenza di un interesse pubblico sufficiente a giustificare tale trasmissione (v. *Relazione citata* p. 81). Così potrebbero pure superarsi talune obiezioni di principio (v. per tutti, con chiarezza di impostazione, larghezza di indagine, e dovizia di argomenti, TORRENTE, *op. cit.*, p. 326 e segg., il quale tuttavia nota la peculiarità nei rapporti tra enti pubblici, esclusa, invece, dal ROHERSENN, *I contratti della Pubblica Amministrazione*, vol. I, Bologna, 1959, p. 57 e segg.; v. pure C. CAMMEO, *I contratti della Pubblica Amministrazione*, Firenze, 1954, p. 146 e segg., il quale, però, negando rilevanza sostanziale a molte delle argomentazioni comuni ad altri autori, riconduce la impossibilità per gli enti pubblici di porre in essere validi contratti di donazione ai principi dell'aderenza allo scopo e della competenza), se non risolversi ogni questione in relazione alle ipotesi prospettate (cfr. BIONDI, *op. cit.*, pagg. 209 e segg.).

Collegata a questo problema è, sotto certi aspetti, la questione della stipula di tali atti a mezzo degli ufficiali roganti delle Amministrazioni. La giurisprudenza ha ripetutamente affermato la nullità della donazione fatta da un Comune, se rogata dal Segretario comunale (v. Cass. S.U. 14 marzo 1961 n. 577 cit. e, da ultimo, Cass. 15 febbraio 1963 n. 329): l'A. ponendo la questione, in armonia con i presupposti, solo per l'accettazione (*rectius*: per le donazioni ricevute), esclude la possibilità del compimento dell'atto a mezzo di ufficiale rogante per tutti gli enti pubblici (così pure TORRENTE, *op. cit.*, p. 423; contra BIONDI, *op. cit.*, p. 444 e segg.), ma, in effetti, mentre sembra inconferente il motivo addotto dell'assenza di specifiche norme in proposito (v. pure BIONDI, *op. e loco ult. cit.*), appare innegabile la diversa formulazione delle pertinenti disposizioni della legge comunale e provinciale e della legge e del regolamento di contabilità dello Stato, diversa formulazione, che potrebbe far venir meno per quanto disciplinato dalle norme di contabilità dello Stato quel rapporto tra le funzioni dell'ufficiale rogante e la particolare procedura prevista di regola per i contratti della Pubblica Ammini-

strazione e non applicabile alla donazione (v., però, Cass. 9 ottobre 1962 n. 2892 in questa *Rassegna*, 1963, 83, ma cfr. pure la nota redazionale ivi, p. 84-85, e Relazione cit., p. 83).

BENEDETTO BACCARI

M. ROSSANO, *L'espropriazione per pubblica utilità*, vol. I - Torino, 1964, pp. 480.

Il tema dell'espropriazione per pubblica utilità è di sempre vivo, anzi crescente, interesse, per lo sviluppo dei campi di applicazione dell'istituto, ed una nuova opera in materia, quindi, non può non richiamare l'attenzione dello studioso, in genere, ed in particolare di chi, nella quotidiana pratica professionale, si trova ad affrontare questioni e problemi che, nel considerato settore, e specialmente in rapporto a nuovi orientamenti su aspetti generali che necessariamente vi si connettono, non mancano di presentarsi con profili spesso delicati e, comunque, implicanti un coordinato ed armonico esame dei principi e della particolare disciplina positiva.

Anche il nome del chiaro A. — cui si deve, tra l'altro, la pur succinta, ma esauriente e chiara esposizione della voce « *Espropriazione per pubblica utilità* » del *Novissimo Digesto* —, sollecita all'esame del lavoro in rassegna, il quale, frutto di una encomiabile fatica condotta con pari impegno alla ricerca di conclusioni su piano squisitamente scientifico, in ordine agli argomenti fatti oggetto della trattazione, ed alla applicazione, poi, dei risultati così raggiunti, alle varie situazioni che in concreto possono venire in rilievo, si presenta come utile strumento di studio e di indagine, sia per il cultore che per l'operatore pratico del diritto.

Il disegno dell'opera, della quale ha visto ora la luce il primo volume, risponde ad una impostazione sistematica, in funzione della quale, e dopo alcuni interessanti cenni storici, l'istituto dell'espropriazione per p.u. viene visto ed esaminato, in primo luogo, in rapporto ai principi nei quali esso si inquadra, e poi trattato con riferimento alle norme particolari che lo regolano, nel nostro ordinamento; con approfondimento, alla stregua della legge 25 giugno 1865 n. 2359, in ordine alle varie fasi del procedimento (atti preparatori; dichiarazione di p.u.; designazione dei beni; determinazione dell'indennità; decreto di espropriazione, etc.), nonché circa la normativa concernente la retrocessione, le occupazioni temporanee, le espropriazioni per opere militari, quelle con obbligo di contributo, quelle di immobili di interesse storico o artistico, e quelle, sempre secondo la legge fondamentale, per i piani regolatori edilizi e di ampliamento: alla quale trattazione segue lo studio delle materie regolate da leggi speciali, ed in particolare, in questo primo volume, delle disposizioni della nota legge 15 gennaio 1885 n. 2892 per la città di Napoli e di quelle che le dette norme hanno esteso successivamente ad altri casi di espropriazione, delle norme per la esecuzione di opere pubbliche, di cui al R.D. 8 febbraio 1923 n. 422, di quelle della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150, e di quelle, infine, sui piani di ricostruzione.

Quanto alla parte concernente più specificamente il procedimento, in senso ampio, secondo l'accennata ripartizione di argomenti, va sottolineata l'ampiezza dei richiami giurisprudenziali, che sono spesso espo-

sti, anzi, con riferimento ad una minuta casistica, la quale si rivela di particolare utilità specialmente in relazione a quelle questioni che, per la loro stessa natura, vanno esaminate sulla base di una approfondita elaborazione di situazioni di specie, passate al crivello dell'esperienza giudiziaria: ed è quanto va detto, in particolare, delle questioni concernenti la qualificazione e la valutazione dei beni, per la determinazione dell'indennità, e con speciale riguardo, inoltre, alle collegate e conseguenti applicazioni in tema di espropriazione parziale, di incrementi valutabili o meno in dipendenza di piani regolatori urbani o di piani di sviluppo di zone industriali, di determinazione, infine, delle indennità ex art. 46 della legge fondamentale: per le quali questioni tutte, e con riferimento anche ai limiti del sindacato consentito, nella soggetta materia, alla Corte regolatrice, « sulla consistenza del bene in base ad elementi tipici » e « sull'applicazione di elementi tipici rilevanti per regole tecniche », in genere, è veramente ricca l'informazione sullo stato della giurisprudenza (cfr. pp. 234-280 et passim).

Anche copiose, d'altro canto, sono le citazioni riguardanti i temi di fondo della trattazione, in relazione ai quali, però, i riferimenti assumono un diverso e più impegnativo significato, poichè l'A. se ne serve per saggiare e confrontare, reciprocamente, posizioni dottrinarie e giurisprudenziali, rispetto alle une ed alle altre, inoltre, sempre avendo cura di indicare la propria adesione o il proprio dissenso, con motivazione che, quando apparentemente succinta, trova poi più ampia giustificazione nelle conclusioni additate nella parte preliminare, nella quale sono esaminate in profondità, in teoria generale, i fondamenti stessi dell'istituto della espropriazione per pubblica utilità.

Ed è tale prima parte, appunto, quella di maggiore interesse, per l'inquadramento dogmatico delle questioni, al cui approfondimento il R. perviene con una accurata indagine sulla base dei principi costituzionali, da una parte, ed in relazione ai concetti di potere giuridico e di fattispecie, dall'altra, con le conseguenti considerazioni in tema di responsabilità dell'a.p., di consistenza delle situazioni giuridiche dei privati rispetto ai quali il potere di espropriazione sia esplicato, ed in relazione ad eventuale illegalità o illegittimità dell'azione amministrativa, di discriminazione, infine, ed anche in rapporto alle dette situazioni, delle competenze giurisdizionali.

Si sarebbe tentati di dar conto più ampiamente dello sviluppo, negli accennati sensi, della trattazione, e delle conclusioni cui l'A. perviene, in relazione alle quali, però, e derivando le stesse, come del resto è logico, dall'accettazione o meno di una o di altra concezione sui temi generali, si rischierebbe di portare il relativo discorso ben oltre i limiti propri di una nota di recensione, che vuole servire, in particolare, a segnalare l'opera per l'interesse che essa presenta nella specifica materia esaminata.

Ed in tale ordine di idee, quindi, ci si limiterà ad accennare ad alcune peculiari questioni, e così, in primo luogo, a quella concernente la nozione di « indennizzo » secondo l'articolo 42 della Costituzione, in relazione al quale il R., esprimendo la propria perplessità circa l'interpretazione accolta dalla Corte Costituzionale (la quale, come è noto, ha avuto occasione di ribadire che l'indennità, pur se non deve essere irrisoria, nemmeno deve, d'altro canto, necessariamente corrispondere al valore venale del bene espropriato: cfr. tra le altre, sent. 12 febbraio 1960 n. 5 *Relaz. Avv. Stato* 1956-60, I, 290 segg., ove ampi riferimenti

anche a precedenti pronunce sul punto), sostiene, pur se non in termini di assolutezza, che appunto il criterio del valore venale dovrebbe, invece, « di regola » essere tenuto presente, anche alla stregua della coscienza sociale, quale espressa dalla elaborazione di vari progetti di riforma della legge sulle espropriazioni (p. 61): la quale opinione, e questo sembra anche il pensiero dell'A., in definitiva, non dovrebbe comunque escludere ogni diversa valutazione, che non potrebbe non essere riservata al legislatore ordinario, dei criteri di contemperamento degli interessi pubblici e di quelli dei privati, in relazione ai singoli considerati fini di utilità generale, e secondo il principio, rilevato appunto dalla Corte Costituzionale, per cui l'indennizzo deve soltanto rappresentare « il massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di generale interesse, la pubblica Amministrazione può garantire all'interesse privato ».

Quanto alle questioni che si pongono in relazione alla dichiarazione di pubblica utilità, e pur se in alcuna conclusione, e sempre in relazione a posizioni di principio, non sembra potersi consentire, va segnalata la specifica organica trattazione in ordine ai requisiti soggettivi ed oggettivi (p. 86-109), che consente una analitica ed interessante disamina, in particolare, dei problemi concernenti la competenza degli organi amministrativi, da una parte, e, dall'altra, la prefissione dei termini, e, quanto a questi, con speciale riguardo alla dichiarazione *ex lege* ed a quella implicita.

Ed un cenno va fatto, infine, della conclusione cui l'A. perviene, con riferimento alla nozione di limiti estrinseci ed intrinseci del potere, ed alla distinzione esistenza-esercizio del potere, in rapporto alla dichiarazione di pubblica utilità ed alla espropriazione: conclusione, secondo cui « il difetto dei requisiti di esistenza del potere (limiti intrinseci) implica l'inesistenza giuridica dell'atto che appaia emesso come atto di esercizio del potere » (p. 37), e sulla base della quale l'A. rileva che deve perciò ammettersi la risarcibilità del danno, in detta ipotesi, e pure nel caso che sia soltanto violata una norma sull'esercizio del potere (della quale violazione effetto normale è l'annullabilità dell'atto), quando la violazione abbia anche cagionato, sia pure « in modo mediato ed indiretto la lesione di un diritto soggettivo, che sia connesso all'interesse legittimo » (p. 38). E va detto, in particolare, che di tale conclusione — (che i limiti di queste note, si ripete, non consentono di più ampiamente discutere, e rispetto alla quale, ad ogni modo, non possono non formularsi riserve, che investono il più generale problema della risarcibilità in rapporto a violazione di interessi legittimi: cfr. lo studio del FOLIGNO in questa *Rassegna*, 1963, I, ss., e le nostre brevi osservazioni nella recensione de « *L'illecito* » dell'ALESSI, *ivi*, 1964, II, 25) — l'A. indica una peculiare applicazione in tema di concorrenza di tutele giurisdizionali in caso di inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità per scadenza del termine prefisso, tutela che dovrebbe ammettersi congiuntamente (p. 107), e senza nemmeno il limite preclusivo del giudicato (p. 130), sotto il profilo che al giudice ordinario si chiederebbe la restaurazione del diritto leso, mentre da quello amministrativo si invocherebbe l'annullamento dell'atto in vista dell'interesse pubblico immediatamente protetto: la quale conseguenza, in verità, appare eccessiva, giacchè, a prescindere dalle più generali questioni in materia di doppia tutela (si veda, in argomento, *Relaz. Avv. Stato*, 1956-60, II, 137 segg.), verrebbe ad ammettersi, ed insieme a negarsi, la rilevanza dell'interesse pubblico e dell'atto amministrativo in concreto emanato, e ciò, inoltre, senza ade-

guato conto degli effetti di quest'ultimo e della sua inoppugnabilità, quando verificatasi, da un canto, e, dall'altro, dei limiti della possibile disapplicazione da parte del giudice ordinario, al quale deve comunque ritenersi non consentito di esaminare e nemmeno in via pregiudiziale, la questione concernente la legittimità dell'atto medesimo (cfr. GUGLIELMI, *La pregiudiziale amministrativa*, in questa *Rassegna*, 1964, I, 399).

Le riserve innanzi espresse, ed in quanto relative a questioni ancora fatte oggetto di ampio dibattito, nulla tolgono, ovviamente, al pregio dell'opera; e di questa, quindi, va atteso con interesse anche il promesso completamento, in relazione al quale, per altro, sarebbe soltanto da auspicare di veder collocate in note, e specialmente per ciò che riguarda la parte più squisitamente teorica, le citazioni, spesso integrali, di disposizioni di legge che, inserite nel testo, come in questo primo volume, ne interrompono in qualche modo la più armonica lettura.

MARIO FANELLI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI *

D.P.R. 14 FEBBRAIO 1964 n. 237 - Emanato in virtù della delega conferita al Governo con la legge 12 dicembre 1962 n. 1862, detta disposizioni in materia di leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica. Per le controversie di competenza dell'autorità giudiziaria, in materia di arruolamento (art. 25, lettere b e c; art. 54) è previsto che le stesse sono « giudicate con procedura di urgenza dal Tribunale nella cui giurisdizione siede il Consiglio di leva, in contraddittorio del Presidente del Consiglio di leva » (art. 55); per le sanzioni penali, dispongono gli articoli 128 e ss., con precisazione dei reati di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria e di quelli devoluti alla cognizione dell'autorità giudiziaria militare. (G. U. 5 maggio 1964 n. 110, suppl.).

D.P.R. 5 MARZO 1964 n. 338 - Modifica gli articoli 53 e 260 del regolamento doganale, con semplificazione della procedura per le operazioni di esportazione di merci ammesse alla restituzione di diritti (G.U. 3 giugno 1964 n. 134).

D.P.R. 5 MARZO 1964 n. 339 - Modifica l'art. 2 del D.P.R. 27 febbraio 1955 n. 192, contenente norme di attuazione della legge 31 luglio 1954 n. 570, in tema di restituzione dell'imposta generale sull'entrata sui prodotti esportati (G.U. 3 giugno 1964 n. 134).

LEGGE 24 GIUGNO 1964 n. 420 - Converte in legge, senza modificazioni, il D.L. 24 aprile 1964 n. 212, recante norme sul trattamento fiscale delle vendite di merci allo stato estero (G.U. 26 giugno 1964 n. 155).

LEGGE 24 GIUGNO 1964 n. 421 - Converte in legge, con modificazioni, il D.L. 24 aprile 1964 n. 213, recante disposizioni in materia di imposta di bollo e di bollo sui documenti di trasporto per atti relativi al commercio internazionale (G.U. 26 giugno 1964 n. 155).

* Si segnalano quelli ritenuti di maggiore interesse.

DISEGNI E PROPOSTE DI LEGGE

PROPOSTA DI LEGGE n. 502, di iniziativa dei Deputati Foderaro e Sammartino, presentata alla Camera dei Deputati il 1° ottobre 1963 ed in discussione davanti alla X commissione permanente (trasporti), in sede referente: *Risarcimento obbligatorio del danno alle vittime della circolazione dei veicoli a motore.*

PROPOSTA DI LEGGE n. 981, di iniziativa dei Deputati Orlandi, Gagliardi, Merenda, presentata alla Camera dei Deputati il 15 febbraio 1964 ed in discussione davanti alla X commissione permanente (trasporti), in sede referente: *Assicurazione obbligatoria dei veicoli a motore per responsabilità civile verso i terzi.*

PROPOSTA DI LEGGE n. 1310, di iniziativa dei Deputati Isgrò, Buttè, Colombo Vittorino, Bianchi Fortunato, presentata alla Camera dei Deputati il 28 aprile 1964 ed in discussione davanti alla X commissione permanente (trasporti) in sede referente: *Provvedimenti relativi ai danni provocati dalla circolazione dei veicoli a motore.*

* * *

Le tre proposte sopraindicate verranno qui considerate nell'ordine, ma in un'unica trattazione poichè esse, attinenti ad analoghe materie, presentano pure delle interferenze, onde congiuntamente se ne discute davanti alla Commissione, cui sono state assegnate in sede referente.

* * *

La proposta n. 502 prevede l'istituzione di un Fondo, ente di diritto pubblico senza scopo di lucro sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Industria e commercio, per il risarcimento obbligatorio del danno a favore di coloro che siano vittime di incidenti causati dalla circolazione dei veicoli a motore per colpa del proprietario (e dell'usufruttuario? e dell'acquirente con patto di riservato dominio?) o del conducente dei veicoli stessi circolanti senza guida di rotaie o di filo per presa di corrente sulle strade del territorio della Repubblica, nei casi, in cui il responsabile rimanga sconosciuto ovvero risulti totalmente o parzialmente insolubile e non sufficientemente coperto da assicurazioni entro i massimali previsti dalla medesima proposta (artt. 1-2).

Tale proposta prevede limiti nell'ammontare del risarcimento (quindici milioni per sinistro e tre milioni per ciascun sinistrato) - art. 4 - e limiti per i danni risarcibili (danni di una determinata gravità alla persona) - art. 3 -, esclude dal risarcimento una serie di soggetti (tra cui i trasportati, i soci ed i dipendenti dei responsabili, gli aventi diritto a prestazioni da assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro o sociali fino a concorrenza dei massimali) - art. 5 -, condiziona l'azione del danneggiato alla denuncia in un breve termine (art. 6) e l'obbligo del risarcimento, in caso di insolubilità, ad adempimenti tendenti ad accertarla (art. 7), disciplina il diritto di rivalsa del Fondo (art. 8) e ne stabilisce la composizione del consiglio di amministrazione (art. 11) e le fonti dei mezzi per l'attuazione degli scopi (artt. 9-10), con applicazione, in favore di esso, di privilegi tributari (art. 12).

La proposta stessa è illustrata da una premessa, in cui se ne mettono in luce i pregi, principalmente di fronte al sistema della assicurazione obbligatoria, ma i motivi addotti, data la loro natura, non costituiranno per ovvie ragioni oggetto di considerazione in questa sede.

Converrà, peraltro, segnalare che tutte le argomentazioni svolte con riferimento alla proposta di cui si tratta sono esaminate punto per punto nella illustrazione premessa alla proposta di legge n. 981 (sulla base anche dei rilievi della Commissione permanente industria e commercio in merito ad altra proposta, di contenuto simile a quella n. 502, presen-

tata nella scorsa legislatura), illustrazione di ben ventinove facciate, corredata da tre allegati, nella quale si svolgono altresì osservazioni in ordine agli inconvenienti che la istituzione del Fondo potrebbe presentare. La completezza di siffatta illustrazione, la quale attiene anche agli aspetti giuridici del problema, esime pure da considerazioni del genere.

Può solo aggiungersi sul piano tecnico-giuridico che la facoltà attribuita al Fondo di avvalersi, per l'esercizio dell'azione di regresso, della legge 14 aprile 1910 n. 639 (prima parte del secondo comma dell'art. 8 della proposta n. 502), seppur rispondente ad esigenze di pronta reintegrazione dei mezzi finanziari, non sembrerebbe, per quanto riguarda le somme esborsate in favore delle vittime di incidenti il cui responsabile dapprima sconosciuto sia poi identificato, in perfetta armonia con i principi di diritto, giacchè secondo questi occorrerebbe un giudizio normale (v. pure Cass. 16 luglio 1963 n. 1950); ed ancora rilevarsi come, alla stregua degli articoli 6 e 7 della proposta, di cui si tratta, qualsiasi danneggiato, in ogni caso, parrebbe costretto a fare la denuncia dell'incidente al Fondo ed a dargli notizia degli atti esecutivi intrapresi, giacchè nei brevi termini previsti per tali adempimenti potrebbe l'interessato non sapere se ricorreranno gli estremi per l'azione nei confronti del Fondo medesimo.

* * *

La proposta n. 981 è, come già accennato, illustrata da una premessa completa ed esauriente sotto ogni aspetto. Ciò, beninteso, non significa che gli argomenti addotti contro il sistema dell'assicurazione obbligatoria siano superati; non è riprova la presentazione successiva della proposta di legge n. 1310, di cui si dirà, e la discussione, tutt'ora in atto, mentre si scrive, di questa proposta e della proposta n. 502, le quali entrambe contestano la bontà di quel sistema.

Sta di fatto, però, che la proposta di legge n. 981 prende le mosse dagli « impegni che l'Italia ha assunto in sede internazionale con la firma della convenzione europea per l'assicurazione obbligatoria in materia di responsabilità civile autoveicoli, promossa dal Consiglio di Europa ».

E' vero che tale convenzione consente ampi margini di discrezionalità nel modo di attuazione dei principi fissati e non è stata ancora ratificata, ma la sua importanza è innegabile, e, da un canto, il testo della proposta n. 981 appare molto aderente alla citata convenzione, dall'altro, la mancata ratifica, finora, di questa non consente illazioni in quanto « per effetto dell'art. 1 della convenzione » stessa « i paesi che ad essa hanno aderito sono impegnati » ad adottarne il sistema previsto « entro sei mesi dall'entrata in vigore nei loro confronti », onde può ben ritenersi « che il nostro Governo, per presentare il disegno di legge di ratifica e di esecuzione, attenda » prima i provvedimenti del Parlamento rivolti ad introdurre quel sistema anche nel nostro Paese.

Il testo della proposta di legge n. 981 si compone di ventinove articoli, i quali disciplinano:

a) l'obbligo dell'assicurazione, l'estensione di tale obbligo e la portata dell'assicurazione (artt. 1-5), la prova dell'adempimento dell'obbligo (art. 7), le conseguenze del trasferimento del veicolo (art. 8) ed i massimali assicurativi (art. 9);

b) l'esercizio dell'assicurazione obbligatoria da parte delle imprese assicuratrici (artt. 10-15);

c) gli effetti dell'assicurazione obbligatoria quanto ai diritti ed alle azioni di tutti gli interessati (artt. 16-19);

d) il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli per i quali comunque non sia stato adempiuto all'obbligo della assicurazione o che non vengano identificati (artt. 20-24);

e) le sanzioni penali per il mancato adempimento dell'obbligo di assicurazione (art. 25);

f) le situazioni transitorie (art. 26-27);

g) le imposte relative (art. 28);

h) l'emanazione del regolamento di esecuzione e l'entrata in vigore della legge (art. 29).

Per quanto qui interessa, converrà, innanzitutto, rilevare che pur nella vastissima estensione dell'obbligo, il quale si può dire non lasci scoperta alcuna ipotesi, beninteso nell'ambito dei massimali e salve le limitazioni per i terzi trasportati, escludendovi solo le macchine agricole ed i ciclomotori ma includendovi anche alcuni tipi di natanti, si è ritenuto di esonerare dall'assicurazione lo Stato e di prevedere la possibilità di esonero per le aziende municipalizzate. Benvero, tali esoneri sono nella illustrazione premessa alla proposta n. 981 rapportati alle garanzie di solvibilità (per la precisione nella citata convenzione si fa cenno a « *garanties financières suffisantes pour demeurer leur propre assureur* » e, prima ancora genericamente, alla facoltà di esenzione per i veicoli appartenenti « *à des autorités publiques nationales ou étrangères ou à des organisations intergouvernementales* »), ma le ragioni su un piano più strettamente giuridico potrebbero consistere nel non essere consentita allo Stato la conclusione di contratti di assicurazione (v. oltre p. 100 e segg.) e sotto questo aspetto, se non anche sotto l'accennato aspetto della garanzia di solvibilità, quanto meno la possibilità di esonero prevista per le aziende municipalizzate sarebbe da estendere a tutti gli enti pubblici.

Converrà altresì rilevare come le disposizioni per garantire l'osservanza dell'obbligo dell'assicurazione, nella relativa modestia delle sanzioni previste a carico degli inadempienti, mentre sembrano efficienti per i contratti da stipulare con riferimento ai nuovi veicoli, i quali non potrebbero essere messi in circolazione senza la prova della stipula del contratto, non appaiono altrettanto adeguate per quanto attiene alle successive vicende, cui si riferisce lo art. 8 e potrebbe riferirsi l'art. 17 della proposta senza chiarire compiutamente gli effetti di tali vicende; nè si ritiene che in relazione a tutto ciò sia da provvedersi con il regolamento di esecuzione.

Qualche riserva, sempre sul piano giuridico, può farsi, sia pure dando atto di accuratissime disposizioni per garantire gli adempimenti delle imprese assicuratrici, con riferimento alla mancata previsione dell'ipotizzabile sottoposizione delle stesse a procedure concorsuali; mentre rispondente, si ritiene, invece, la concessione della delega al Governo per la variazione, ove necessario, della misura di massimali, che nella prima applicazione della legge si sono prudentemente tenuti in limiti piuttosto bassi.

A proposito, poi, dell'azione diretta del danneggiato (e degli enti anticipatori di spese ed indennità in suo favore) nonchè dei pagamenti effettuati in buona fede dall'assicuratore, mentre non sembra disposta

una funzionale pubblicità dei contratti di assicurazione (magari mediante trascrizione presso il P.R.A.) per consentire agli aventi diritto di conoscere con tempestività l'impresa assicuratrice obbligata, anche prescindendosi dalla cooperazione dell'assicurato, non appaiono convenientemente tutelate le ragioni degli stessi di fronte al pericolo di un pagamento liberatorio dell'assicuratore, che li lascerebbe con un'azione di dubbia efficacia nei confronti del percipiente, così come lo sarebbero vietandosi i pagamenti prima della scadenza dei termini per le denunce e prima dell'acquisizione, da parte dell'assicuratore ed a cura del danneggiato, della prova di tempestiva informazione a quegli enti, che potrebbero aver diritto ai previsti rimborsi.

Ancora per quanto riguarda il termine delle denunce dei danni, causati da veicoli per i quali non risulti adempiuto l'obbligo dell'assicurazione e «risarciti nei limiti dei massimali previsti per l'assicurazione obbligatoria», salva, si ritiene sottinteso, l'azione per il di più nei confronti dei responsabili, tenuti anche alla rivalsa dell'impresa assicuratrice designata, la scadenza fissata come per la denuncia nei casi normali di veicoli assicurati sembrerebbe da posticipare per la necessaria armonia con quanto in rapporto a tali casi è disposto, evitandosi denunce tuzioristiche fin quando sia ancora possibile identificare utilmente l'assicuratore.

Infine, per quanto attiene alla tutela contro il pericolo di frodi, nel caso «di richieste di risarcimento di danni provocati da veicoli non identificati», l'onere della denuncia di sinistro entro cinque giorni all'Autorità Giudiziaria od agli organi di polizia giudiziaria, mentre costituisce una relativa remora per chi già si esporrebbe ad altri reati, imporrebbe un sovraccarico di lavoro per molti uffici, se non si limitasse, magari con il diritto al risarcimento, ai casi di danni alle persone.

* * *

La proposta n. 1310 muove da talune obiezioni di principio al sistema dell'assicurazione obbligatoria, peraltro considerate dai fautori di tale sistema, nonché da taluni rilievi di carattere statistico (per quanto del caso provvederebbe poi uno speciale reparto di studi e ricerche da costituire presso l'Istituto centrale di statistica: art. 1-2 della proposta) e si avvicina molto alla proposta n. 502, prevedendo la costituzione in consorzio delle imprese assicuratrici, con lo «scopo di risarcire i danni alle persone causati dalla circolazione dei veicoli a trazione meccanica senza guida di rotaie... esclusi i ciclomotori, le macchine agricole ed i veicoli appartenenti allo Stato, nel caso in cui il responsabile: a) rimanga sconosciuto; b) non sia assicurato o lo sia presso un'impresa caduta in stato di insolvenza e non possa far fronte ai propri obblighi di risarcimento» (art. 3, prima parte).

Le gestione di tale consorzio, avente personalità giuridica, senza scopo di lucro, sottoposto alla vigilanza del Ministero della industria e del commercio, sarebbe affidata all'Unione italiana di riassicurazione e la amministrazione ad un apposito comitato (art. 3, seconda parte).

La proposta prevede un limite, variabile in futuro, per l'ammontare del risarcimento (L. 15.000.000 per sinistro e L. 5.000.000 per sinistro, con diritto del Consorzio di detrarre quanto dovuto al danneggiato per assicurazioni sociali) - art. 4 -, i mezzi per l'attuazione degli scopi del consorzio (tassa sui premi, compensata ampiamente da di-

minuzioni delle attuali relative imposte, contributo dei proprietari dei veicoli, rimborsabile a chi contrae la assicurazione, somme recuperate in sede di regresso) — artt. 5 e 6 —, le categorie di persone escluse dal « beneficio » (art. 7). E' altresì prevista una dettagliata regolamentazione delle imprese assicuratrici del ramo (artt. 11-14) e sono disciplinate minutamente l'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore o contro il consorzio e la azione di regresso del consorzio stesso contro il responsabile, identificato, rafforzata dalla eventualità di sospensione della patente di guida, che dovrebbe costituire pure una forma di coazione indiretta a contrarre l'assicurazione (artt. 8, 9 e 15).

La proposta n. 1310 non si sottrae a molte delle considerazioni svolte nella richiamata illustrazione premessa alla proposta n. 981 e talune osservazioni già fatte in precedenza si prestano ad essere estese ad essa. Di particolare è da rilevare che la prevista non opponibilità al consorzio non chiamato ad intervenire nel relativo giudizio delle sentenze emesse contro il responsabile del sinistro sembrerebbe consentire al danneggiato, il quale non conoscendo a priori la solvibilità del responsabile per non dover promuovere un giudizio ex novo in ogni caso in cui potesse ipotizzarsi anche solo in via eventuale un suo diritto nei confronti del consorzio una tale facoltà eserciterebbe, di chiamarlo in causa con le ovvie conseguenze che ciò comporta, senza dire delle questioni che in merito sempre sul piano giuridico sarebbero adombrabili con riferimento proprio al carattere dell'obbligo del consorzio.

* * *

A conclusione di quanto si è scritto, appare interessante ricordare che nella seduta della X commissione permanente (trasporti) della Camera in data 20 maggio 1964 il relatore ha espresso parere favorevole alla proposta n. 981 e contrario alle proposte n. 502 e 1310.

PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI

SOTTOPOSTI A GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITA'

DISPOSIZIONI DI LEGGE DELLE QUALI E' STATA DICHIARATA L'ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

D.P.R. 9 MAGGIO 1961 n. 792, art. unico (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini della provincia di Perugia*).

Dell'indicata norma, e nei limiti in cui con la stessa era disposta l'obbligatorietà *erga omnes* delle clausole n. 8 e n. 9 dell'accordo di lavoro 21 novembre 1959 per la provincia di Perugia, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in relazione ai limiti della legge di delega 14 luglio 1959 n. 741, ed in riferimento agli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione (Corte Cost., sent. 23 giugno 1964 n. 59, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATA DICHIARATA NON FONDATA LA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE.

CODICE DI PROCEDURA CIVILE, art. 460.

R.D.L. 4 OTTOBRE 1935 n. 1827, art. 97, quarto comma (*Improprietà della domanda giudiziale, nelle controversie in tema di previdenza ed assistenza obbligatorie, prima dell'esaurimento dei procedimenti amministrativi prescritti*).

Le questioni, proposte in relazione alle indicate disposizioni, sono state, in riferimento all'art. 113 della Costituzione, dichiarate non fondate (Corte Cost., sent. 16 giugno 1964 n. 47, G.U. 27 giugno 1964 n. 157, ed. spec.).

LEGGE 25 GIUGNO 1865 n. 2359, art. 34 (*Espropriazioni per pubblica utilità*).

R.D. 25 DICEMBRE 1933 n. 1775, art. 33, comma terzo (*Testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici*).

Le questioni sollevate in relazione alle indicate disposizioni, concernenti la perizia per la determinazione dell'indennità di espropriazione secondo la legge fondamentale n. 2359 del 1865 ed il procedimento particolare del T.U. n. 1775 del 1933 (determinazione ad opera del Genio Civile), sono state dichiarate non fondate, in riferimento agli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione (Corte Cost., sent. 19 maggio 1964 n. 35, G.U. 23 maggio 1964 n. 126, ed. spec.).

R.D. 19 OTTOBRE 1923 n. 2316, art. 15, ultimo comma, modificato dalla LEGGE 24 DICEMBRE 1928 n. 3241, art. 4 (*Ordinamento della giustizia militare*).

La questione di legittimità dell'indicata disposizione, concernente l'attribuzione di funzioni temporanee di giudice istruttore a magistrati di altro ruolo dei Tribunali Militari, e viceversa, è stata dichiarata non fondata, in riferimento all'art. 108, comma secondo, della Costituzione (Corte Cost., sent. 16 giugno 1964 n. 43, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

LEGGE 1 GIUGNO 1939 n. 1089, artt. 45 e 68 (*Tutela delle cose di interesse artistico o storico*).

In relazione alle indicate disposizioni, che pongono una particolare disciplina per le ricerche archeologiche e comminano sanzioni a carico dei trasgressori, è stata dichiarata non fondata la sollevata questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 27 e 41 della Costituzione (Corte Cost., sent. 23 giugno 1964 n. 54, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

D.L.L. 27 GIUGNO 1944 n. 159, art. 9 (*Sanzioni contro il fascismo*).

La disposizione concernente la confisca dei beni è stata ritenuta non in contrasto con gli articoli 25 e 27 della Costituzione (Corte Cost., sent. 16 giugno 1964 n. 46, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

LEGGE 22 OTTOBRE 1954 n. 1041, artt. 1, 3, 6, 18 e 25 (*Disciplina della produzione, del commercio e dell'impiego degli stupefacenti*).

Le questioni di legittimità delle indicate disposizioni, sollevate in riferimento all'art. 25 della Costituzione, sono state dichiarate non fondate (Corte Cost., sent. 19 maggio 1964 n. 36, G.U. 23 maggio 1964 n. 126, ed. spec.).

LEGGE 4 APRILE 1956 n. 212, art. 1; art. 8, comma quarto (*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*).

In relazione alle indicate disposizioni, che disciplinano la propaganda con manifesti, tabelle, etc., e prevedono sanzioni a carico dei trasgressori, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 21, primo e secondo comma, della Costituzione. (Corte Cost., sent. 16 giugno 1964 n. 48, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

LEGGE 26 OTTOBRE 1957 n. 1047, art. 6 (*Estensione dell'assicurazione per invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni*).

La questione di legittimità dell'art. 6 (istituzione presso l'INPS di una gestione speciale autonoma per le pensioni ai coltivatori, mezzadri e coloni), che era stata sollevata in relazione all'art. 1 della legge 4 agosto 1955 n. 692, ed in riferimento all'art. 81, ultimo comma, della Costituzione, è stata dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 19 maggio 1964 n. 33, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.).

D.P.R. 29 GENNAIO 1958 n. 645, art. 207 lett. b. (*Testo unico delle leggi sulle imposte dirette*).

La questione di legittimità della disposizione dell'art. 207 lett. b, la quale prevede che il coniuge ed i parenti ed affini, entro il terzo grado, del debitore, non possono proporre opposizione a norma dell'art. 619 c.p.c., salvo in relazione a beni costituiti in dote con atto anteriore alla presentazione della dichiarazione o alla notifica dell'accertamento, è stata dichiarata non fondata, in riferimento agli articoli 24, primo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione (Corte Cost., sent. 16 giugno 1964 n. 42, G.U. 27 giugno 1964 n. 157, ed. spec.).

LEGGE 20 FEBBRAIO 1958 n. 75, art. 3 n. 8 (*Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*).

La questione di legittimità dell'art. 3 n. 8 (favoreggiamento e sfruttamento) è stata, in riferimento agli articoli 13 e 25 della Costituzione, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 16 giugno 1964 n. 44, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

LEGGE 16 SETTEMBRE 1960 n. 1014, art. 27 (*Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali*).

La questione di legittimità dell'art. 27, che consente ai Comuni ed alle Province, in determinati casi, di applicare le imposte e le sovrimposte con eccedenze oltre i limiti per le stesse fissate dalla legge, è stata, in riferimento all'art. 23 della Costituzione, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 23 giugno 1964 n. 58, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

LEGGE 12 GIUGNO 1962 n. 567, artt. 1 e 7 (*Norme in materia di affitto di fondi rustici*).

Le disposizioni indicate, concernenti la determinazione del canone di affitto di fondi rustici alla stregua di apposite tabelle formate da commissioni tecniche provinciali, sono state ritenute non in contrasto con gli articoli 41, 42 e 101 della Costituzione (Corte Cost., sent. 23 maggio 1964 n. 40, G.U. 30 maggio 1964 n. 132 ed. spec.).

LEGGE 22 NOVEMBRE 1962 n. 1706, art. 4 (*Interpretazione autentica della legge 20 ottobre 1954 n. 1044, richiamata dalla legge 27 maggio 1959 n. 355, in materia di accertamento di valore nei trasferimenti di fondi rustici; integrazioni e modifiche*).

La questione di legittimità sollevata in relazione alla norma dell'art. 4, che precisa l'applicabilità delle disposizioni degli articoli 1 e 2 della stessa legge n. 1706 del 1962 a far data dall'entrata in vigore delle leggi n. 1044 del 1954 e n. 355 del 1959, per altro escludendo ogni ripetizione di imposte già pagate, è stata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 23 maggio 1964 n. 39, G.U. 30 maggio 1964 n. 132, ed. spec.).

LEGGE 15 FEBBRAIO 1963 n. 150, art. unico (*Modifica dell'art. 18 della legge 16 settembre 1960 n. 1014 ed interpretazione autentica dell'art. 117 del testo unico per la finanza locale*).

In relazione alle indicate disposizioni, concernenti la facoltà dei Comuni, ai fini dell'imposta di famiglia, di stabilire coefficienti di riduzione fino al massimo del cinquanta per cento, per redditi di lavoro o artigianali, e di fissare i limiti oltre i quali il detto beneficio non va applicato, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità sollevata in riferimento agli articoli 41, 42, 43 e 53 della Costituzione (Corte Cost., sent. 16 giugno 1964 n. 45, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATO PROMOSSO GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE.

CODICE CIVILE, art. 2118, primo comma (*Recesso dal contratto a tempo indeterminato*).

L'indicata disposizione che, in materia di rapporti di lavoro, consente il recesso del datore di lavoro dal contratto a tempo indeterminato, è parsa, al Pretore di Scalea, contrastante col precetto, di cui all'art. 4, primo comma, della Costituzione (Ord. 28 febbraio 1964, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA CIVILE, art. 25 (*Foro della Pubblica Amministrazione*).

R.D. 30 OTTOBRE 1933 n. 1611, artt. 6, 7, 8 e 10 (*Testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato*).

In relazione alle indicate norme, che dispongono in tema di compe-

tenza per le cause in cui è parte l'Amministrazione dello Stato, il Pretore di Sant'Agata di Militello ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 24, primo comma, 25, primo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione (Ord. 31 marzo 1964, G.U. 13 giugno 1964 n. 144). La questione, sia pure in relazione all'art. 55 del D.P.R. 19 maggio 1949 n. 250, che estende alla Regione Sarda le norme sul foro dello Stato, ed in riferimento al solo art. 25, primo comma, della Costituzione, è stata già esaminata dalla Corte Costituzionale, e dichiarata non fondata (sent. 9 luglio 1963 n. 119, G.U. 13 luglio 1963 n. 187 ed. spec.).

CODICE PENALE, art. 323 (*Abuso di ufficio in casi non preveduti specificamente dalla legge*).

La questione di legittimità dell'indicata norma è stata, dal Giudice Istruttore del Tribunale di Foggia, ritenuta non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 25, comma secondo, della Costituzione (Ord. 27 aprile 1964, G.U. 13 giugno 1964 n. 144, ed. spec.).

CODICE PENALE, art. 509 (*Inosservanza delle norme disciplinanti i rapporti di lavoro e delle decisioni del Magistrato del lavoro*).

Il Pretore di Monsummano Terme ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'indicata norma, in riferimento all'art. 39 della Costituzione (Ord. 23 marzo 1964, G.U. 13 giugno 1964 n. 144 ed. spec.). La questione stessa, per altro, ed in riferimento allo stesso art. 39 della Costituzione, venne dalla Corte Costituzionale già dichiarata non fondata (sent. 17 aprile 1957, G.U. 20 aprile 1957 n. 104 ed. spec.).

CODICE PENALE, art. 570, primo comma (*Violazione degli obblighi di assistenza familiare*).

In relazione all'indicata norma, il Pretore di S. Arcangelo ha ritenuto ipotizzabile un contrasto con i principi di cui agli articoli 13, prima parte, 16, prima parte e 29, comma secondo, della Costituzione. (Ord. 16 aprile 1964, G.U. 13 giugno 1964 n. 144 ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 28 (*Autorità del giudicato penale in altri giudizi civili o amministrativi*).

Il Tribunale di Napoli, ritenendo l'indicata norma limitativa del diritto alla difesa ed alla integrità del contraddittorio, e perciò in contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, ha rimesso la questione all'esame della Corte Costituzionale (Ord. 15 novembre 1963, G.U. 30 maggio 1964 n. 132 ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 164 n. 3 (*Pubblicazione di atti di procedimenti penali, nei quali il dibattimento è tenuto a porte chiuse*).

Il Tribunale di Palermo, confermando il suo precedente avviso (ordinanza 30 novembre 1963, retro 11), ha ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 21 della Costituzione, la questione di legittimità dell'indicata norma (Ord. 3 dicembre 1963, G.U. 13 giugno 1964 n. 144 ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 177 bis (*Notificazioni all'imputato all'estero*).

Per ritenuto contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ed in relazione al disposto dell'art. 171 del codice di procedura penale, il Tribunale di Bassano del Grappa ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità dell'indicata norma (Ord. 16 aprile 1964, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 392, primo comma (*Forme dell'istruzione sommaria*).

Nel rilievo dell'inapplicabilità all'istruzione sommaria delle norme, dettate per l'istruzione formale, in tema di avvisi, interventi del difensore e depositi di atti (artt. 304 bis, ter, quater, cod. proc. pen.), e per ritenuto contrasto con l'art. 24, comma secondo, della Costituzione, il Tribunale di Varese ha rimesso la questione alla Corte Costituzionale (Ord. 7 aprile 1964, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 553 n. 2 (*Sentenze soggette a revisione*).

In relazione all'indicata norma, nella parte in cui è esclusa l'ammissibilità dell'istanza di revisione da parte del condannato per reato contravvenzionale, non dichiarato contravventore abituale o professionale, il Pretore di Salò ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione (Ord. 15 aprile 1964 G.U. 13 giugno 1964 n. 144 ed. spec.).

T.U. 4 FEBBRAIO 1915 n. 148, artt. 8 e 158.

T.U. 3 MARZO 1934 n. 383, art. 22.

D.P.R. 5 APRILE 1951 n. 203, art. 10.

(*Autorizzazione del Presidente della Repubblica per i procedimenti a carico dei Sindaci per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni di ufficiali del Governo*).

La questione di legittimità delle indicate norme, già all'esame della Corte Costituzionale (ordinanze dei Pretori di San Cipriano Picentino e di Moncalieri, retro, 12), è stata ora ritenuta non manifestamente infondata anche dal Pretore di Serramanna, in riferimento agli articoli 3, 28, 104 e 112 della Costituzione (ord. 15 marzo 1964, G.U. 23 maggio 1964 n. 126, ed. spec.), e dal Tribunale di Vallo della Lucania, in riferimento ai soli articoli 3 e 28 (Ord. 14 febbraio 1964, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

R.D. 30 DICEMBRE 1923 n. 3269, art. 50 (*Legge del registro*).

In relazione all'indicata norma, e per la parte in cui sarebbe da essa escluso il procedimento di accertamento del valore venale dei beni acquistati ai pubblici incanti, la Commissione provinciale delle imposte di Avellino ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione (Ord. 6 dicembre 1963, G.U. 13 giugno 1964 n. 144 ed. spec.).

R.D. 30 DICEMBRE 1923 n. 3270, artt. 45 e 48 (*Legge tributaria sulle successioni*).

Per ipotizzato contrasto con l'art. 53 della Costituzione, nel rilievo che le indicate norme, concernenti la prova dei debiti ai fini della deducibilità dall'attivo ereditario, farebbero riferimento a una capacità

contributiva soltanto presunta, la Commissione provinciale delle imposte di Palermo ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale (Ord. 25 marzo 1963, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

R.D. 30 DICEMBRE 1923 n. 3270, art. 77 (*Legge tributaria sulle successioni*).

La disposizione dell'art. 77, che condiziona la proponibilità di istanze in giudizio, o presso pubblici uffici amministrativi, in relazione ad eredità o legati, alla prova dell'effettuata denuncia di successione, e, se siano scaduti i relativi termini, anche dell'eseguito pagamento dei tributi, è parsa, al Tribunale di Bari, in contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione (Ordinanza 31 ottobre 1963, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.). In relazione ad analoghe disposizioni della legge del registro (articoli 85, 106, 108, 118), la Corte Costituzionale dichiarò non fondata la questione, che era stata proposta in riferimento agli stessi articoli 3 e 24 della Costituzione (sent. 9 aprile 1963 n. 45, G.U. 13 aprile 1963 n. 101, ed. spec.).

R.D. 18 GIUGNO 1931 n. 773, art. 134 (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*).

In relazione alla disposizione dell'art. 134, che richiede una speciale autorizzazione per la prestazione di opera di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, il Pretore di Oppido Mamertina ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 4 della Costituzione (Ord. 8 marzo 1963, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.).

R.D. 14 SETTEMBRE 1931 n. 1175, artt. 117 e 118.

LEGGE 11 GENNAIO 1951 n. 25, art. 44, secondo comma.

LEGGE 2 LUGLIO 1952 n. 703, art. 30 lett. a).

LEGGE 16 SETTEMBRE 1960 n. 1014, art. 18, secondo comma ed ultimo alinea.

(Disposizioni in tema di imposta di famiglia).

In relazione alle indicate disposizioni, nella parte in cui rimettono ai Comuni di stabilire discrezionalmente la quota di reddito, corrispondente al fabbisogno fondamentale di vita, da mandare esente dall'imposta di famiglia, nonchè di determinare, e sempre discrezionalmente, una riduzione percentuale per alcune categorie di redditi (di lavoro dipendente o autonomo artigianale), la Commissione dei tributi locali di Castellammare di Stabia ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione (Ordinanza 10 marzo 1964, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.). La questione, in relazione alla legge 15 febbraio 1963 n. 150 (di modifica dell'art. 18 della legge 16 settembre 1960 n. 1014 e di interpretazione autentica dell'art. 117 del testo unico per la finanza locale) è stata, intanto, esaminata dalla Corte Costituzionale, in riferimento agli articoli 41, 42, 43 e 53 della Costituzione, e ritenuta non fondata (sent. 16 giugno 1964 n. 45, retro, 90).

R.D. 29 SETTEMBRE 1931 n. 1207 (*Disciplina del commercio dei cambi*).

In relazione alla delega conferita, con la legge indicata, al Ministro delle Finanze, per la emanazione di norme per la disciplina del commercio dei cambi, e per ipotizzato contrasto con gli articoli 76 e 77 della Costituzione, e, inoltre, sotto il profilo sostanziale, con l'art. 41 della stessa, il Tribunale di Roma ha rimesso la questione alla Corte Costituzionale (Ord. 20 dicembre 1963, G.U. 30 maggio 1964 n. 132 ed. spec.).

R.D. 7 AGOSTO 1936 n. 1639, artt. 24 e 26, modificati dal

R.D.L. 13 MARZO 1944 n. 88, artt. 2 e 4.

R.D. 8 LUGLIO 1937 n. 1516, artt. 2, 5, 6 e 10.

(*Riforma degli ordinamenti tributari*).

In relazione alle indicate norme, che demandano ad organi dell'Amministrazione delle Finanze la nomina dei componenti delle Commissioni distrettuali delle imposte, e per ipotizzato contrasto con l'art. 108, comma secondo, della Costituzione, la Commissione distrettuale delle imposte di Sorrento ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale (Ord. 7 aprile 1964, G.U. 30 maggio 1964 n. 132 ed. spec.).

R.D. 17 GIUGNO 1937, n. 1048, art. 24.

R.D.L. 9 NOVEMBRE 1945 n. 788, art. 16.

LEGGE 4 APRILE 1952 n. 218, art. 23, terzo comma.

(*Disposizioni in materia di assegni familiari, integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti*).

In relazione alle disposizioni indicate, nella parte concernente l'obbligo dei datori di lavoro di fornire notizie e documenti per accertamenti nei loro confronti, il Pretore di Siracusa ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 13 della Costituzione (Ord. 18 marzo 1964, ed altra conforme, di pari data: G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

R.D. 13 APRILE 1939 n. 652, artt. 8 e 9.

D.L. 8 APRILE 1948 n. 514, art. 2.

LEGGE 23 FEBBRAIO 1960 n. 131, artt. 1 e 2.

D.M. 19 FEBBRAIO 1962 (G.U. 20 aprile 1962 n. 104).

(*Formazione del nuovo catasto edilizio urbano ed accertamento dell'imposta fabbricati*).

In relazione alle indicate disposizioni, nella parte in cui è previsto l'accertamento del reddito, ai fini dell'imposta fabbricati, secondo il criterio catastale, e, per altro, demandandosi al Ministro delle Finanze di determinare i coefficienti di aggiornamento, la Commissione distrettuale delle imposte di Napoli ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 23, 24, 53, 70, 76 e 134 della Costituzione (Ord. 4 marzo 1964, G.U. 13 giugno 1964 n. 144 ed. spec.).

R.D. 30 GENNAIO 1941 n. 12, art. 105 (*Ordinamento giudiziario*).

La disposizione dell'art. 105, nella parte in cui è previsto che un magistrato onorario (vice pretore) può essere chiamato ad integrare il collegio del Tribunale, è parsa, al Tribunale di Palermo, in contrasto

col disposto dell'art. 106 della Costituzione (Ord. 30 aprile 1964, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

LEGGE 17 AGOSTO 1942 n. 1150, art. 7, n. 2 e 3 (*Legge urbanistica*).

Il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle indicate norme, relative a vincoli di zona, in riferimento all'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione (Ord. 14 gennaio 1964, G.U. 2 maggio 1964 n. 108 ed. spec., ed altra, conforme, di pari data, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.). Le questioni sollevate in relazione alla stessa legge 17 agosto 1942 n. 1150, nel suo complesso, ed in riferimento agli articoli 16 e 42 della Costituzione, vennero dalla Corte Costituzionale dichiarate non fondate (sent. 10 maggio 1963 n. 64, G.U. 18 maggio 1963 n. 132 ed. spec.).

D.L. 30 MAGGIO 1947 n. 439, modificato dalla

LEGGE 11 FEBBRAIO 1952 n. 69.

D.L. 5 SETTEMBRE 1947 n. 888.

D.L. 5 GENNAIO 1949 n. 7.

LEGGE 4 LUGLIO 1950 n. 454.

LEGGE 10 LUGLIO 1951 n. 541.

LEGGE 26 GIUGNO 1952 n. 664.

D.L. 21 GIUGNO 1953 n. 452, convertito nella

LEGGE 21 AGOSTO 1953 n. 589.

(*Ammasso del grano per contingente*).

In relazione alle indicate norme, e per ipotizzato contrasto con l'art. 41 della Costituzione, sotto il profilo che non sarebbe stata rispettata la riserva di legge per la classificazione del prodotto, la determinazione del prezzo e la gestione e distribuzione, il Tribunale di Bologna ha rimesso la questione alla Corte Costituzionale, denunciando, insieme, vari decreti ministeriali emessi in applicazione delle disposizioni impugnate (Ord. 12 febbraio 1964, G.U. 2 maggio 1964 n. 108). Questioni di legittimità, in riferimento allo stesso art. 41 della Costituzione, sono state altra volta esaminate dalla Corte Costituzionale, e dichiarate non fondate (sent. 23 marzo 1964 n. 24, *retro*, 44).

LEGGE 28 FEBBRAIO 1949 n. 43, art. 5 (*Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori*).

In relazione all'indicata disposizione, che prevede contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, il Pretore di Barcellona Pozzo di Gotto ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 23 e 42 della Costituzione (Ord. 17 gennaio 1964, G.U. 23 maggio 1964 n. 126, ed. spec.).

LEGGE 15 AGOSTO 1949 n. 533, artt. 5 e 7 (*Norme sulla durata dei contratti individuali di lavoro dei salariati fissi dell'agricoltura e sulle relative controversie*).

Il Pretore di Ferrara ha ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 102, comma secondo, e 108 della Costituzione, la questione di legittimità delle norme che prevedono la nomina di consulenti tecnici che assistano il giudice nella decisione delle controversie di cui all'indicata legge (Ord. 9 maggio 1964, G.U. 13 giugno 1964 n. 144 ed. spec.).

LEGGE 27 DICEMBRE 1953 n. 959, art. 1 (*Norme modificative del t.u. 11 dicembre 1933 n. 1175, sulle acque e gli impianti elettrici, riguardanti l'economia montana*).

LEGGE 30 DICEMBRE 1959 n. 1254, art. 1 (*Norme interpretative delle disposizioni della legge 27 dicembre 1953 n. 959*).

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità delle indicate norme, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, in quanto i sovracani, dalle dette disposizioni previsti in favore dei comuni montani, determinerebbero un trattamento disuguale nei confronti dei concessionari di bacini di pianura e di quelli montani, da una parte, e nei confronti, poi, dei concessionari da ritenere tutelati da leggi di incentivazione (Ord. 23 novembre 1963, G.U. 2 maggio 1964 n. 108, ed. spec.).

LEGGE 4 APRILE 1956 n. 212, artt. 2, 3 ed 8 (*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*).

Il Pretore di Roma ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità sollevata in relazione alle indicate norme, ed in riferimento agli articoli 21 e 49 della Costituzione (Ord. 28 febbraio 1964, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.). Le questioni di legittimità, già sollevate in precedenza in relazione al quarto comma dell'art. 8 citato, ed all'art. 1 della stessa legge n. 212 del 1956, sono state, in riferimento all'art. 21, primo e secondo comma, della Costituzione, dichiarate non fondate (Corte Cost., sent. 16 giugno 1964 n. 48, retro, 89).

D.P.R. 29 GENNAIO 1958 n. 645, art. 207 lett. b. (*Testo unico delle leggi sulle imposte dirette*).

La questione, in riferimento agli articoli 24 e 42 della Costituzione, è stata dal Pretore di Soriano Calabro ritenuta non manifestamente infondata (Ord. 9 marzo 1964, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.). La questione stessa, in riferimento all'art. 24, primo comma, ed all'art. 42, secondo comma, della Costituzione, è già stata dalla Corte Costituzionale dichiarata non fondata (sent. 16 giugno 1964 n. 42, retro, 89).

D.P.R. 29 GENNAIO 1958 n. 645, artt. 208 e 209 (*Testo unico delle leggi sulle imposte dirette*).

Le disposizioni indicate, che disciplinano il ricorso all'Intendente di finanza contro gli atti esecutivi dell'esattore e la sospensione della procedura esecutiva, sono state già varie volte esaminate dalla Corte Costituzionale, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sotto vari profili proposte. Il Pretore di Biella, ora, ha nuovamente sollevato la questione, ipotizzando un contrasto delle ridette norme con i principi di cui agli articoli 3, 24 e 42 della Costituzione (Ord. 17 febbraio 1964, G.U. 2 maggio 1964 n. 108 ed. spec.).

LEGGE 20 FEBBRAIO 1958 n. 75, art. 3 nn. 3 e 8 (*Abolizione della regolamentazione della prostituzione*).

La questione di legittimità della disposizione del n. 3 dell'art. 3 è stata dal Tribunale di Ascoli Piceno, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, ritenuta non manifestamente infondata (Ord. 6 aprile 1964, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

La questione relativa alla norma del n. 8 dello stesso art. 3 è

stata rimessa, invece, dal Tribunale di Lanciano, per ipotizzato contrasto con gli articoli 13 e 27 della Costituzione (Ord. 8 aprile 1964, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.); e tale questione, per altro, di cui già in precedenza era stata investita la Corte Costituzionale, è stata da questa, in riferimento agli articoli 13 e 25 della Costituzione, dichiarata non fondata (sent. 16 giugno 1964 n. 44, retro, 89).

LEGGE 27 FEBBRAIO 1958 n. 190, art. 1, terzo comma (*Repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari*).

La questione di legittimità in relazione alla norma indicata, per la parte in cui questa prevede termini perentori per la richiesta di revisione di analisi, i cui risultati siano da prendere a base dell'accertamento delle violazioni, è stata, dal Pretore di Corteolona, ritenuta non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 24, comma secondo, della Costituzione (Ord. 17 gennaio 1964, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.). Le questioni concernenti lo stesso art. 1, nonché l'art. 2, della legge indicata, in precedenza sottoposte alla Corte Costituzionale, furono da questa dichiarate non fondate, in riferimento agli articoli 24 e 102 della Costituzione (sent. 7 maggio 1963 n. 63, G.U. 18 maggio 1963 n. 132 ed. spec.).

D.P.R. 14 LUGLIO 1960 n. 1019, art. unico (*Norme sui licenziamenti per riduzione di personale*).

In relazione alla disposizione indicata, che rende obbligatorio *erga omnes* l'accordo interconfederale 20 dicembre 1950 sui licenziamenti per riduzione di personale, il Pretore di Monsummano Terme ha ritenuto non manifestamente infondate le questioni di legittimità, sollevate per eccesso rispetto alla legge di delega 14 luglio 1959 n. 741 ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nonché per contrasto anche con gli articoli 25, prima parte, 39 e 102, secondo comma, della Costituzione medesima (Ord. 23 marzo 1964, ed altra conforme di pari data, G.U. 13 giugno 1964 n. 144 ed. spec.).

D.P.R. 14 LUGLIO 1960 n. 1032, art. unico (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai ed impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini*).

La Corte di Appello di Napoli ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità della disposizione indicata, per la parte in cui la stessa rende obbligatoria *erga omnes* la norma dell'art. 55 del contratto nazionale 24 luglio 1959 n. 1 (Ord. 21 gennaio 1964, G.U. 2 maggio 1964, n. 108, ed. spec.; e cfr., per riferimenti anche a pronuncia della Corte Costituzionale sulla stessa disposizione: ord. 27 dicembre 1963 della stessa Corte di Napoli, ed altre, retro, 48).

LEGGE 21 DICEMBRE 1960 n. 1521, art. 2, primo comma lett. a) (*Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani*).

La questione è stata rimessa dal Tribunale di Venezia, sotto il profilo già considerato in precedente sua ordinanza (Ord. 30 gennaio 1964, G.U. 2 maggio 1964 n. 108 ed. spec.; e cfr. retro, 49).

D.P.R. 9 MAGGIO 1961 n. 865, art. unico (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno*).

La questione di legittimità della disposizione indicata, nei limiti in cui con la stessa è resa obbligatoria *erga omnes* la clausola dell'art. 7 del contratto integrativo 2 ottobre 1959 per la provincia di Napoli, è stata dal Pretore di Casoria ritenuta non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione (Ord. 1. aprile 1964, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.; e cfr., per riferimenti sulla questione, Corte Cost., sent. 13 luglio 1963 n. 129 — G.U. 20 luglio 1963 n. 194 ed. spec. — che dichiarò illegittimo il D.P.R. n. 865 del 1961 per la parte concernente l'obbligatorietà *erga omnes* della clausola n. 6 dell'accordo integrativo per la provincia di Salerno).

D.P.R. 11 DICEMBRE 1961 n. 1642, art. unico (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti da imprese di escavazione e lavorazione di materiali lapidei della provincia di Palermo*).

Il Pretore di Termini Imerese ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità della disposizione indicata, per la parte concernente l'obbligatorietà *erga omnes* delle clausole nn. 6, 9 e 13 del contratto integrativo per la provincia di Palermo, per eccesso rispetto alla legge di delega 14 luglio 1959 n. 741, ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione (Ord. 14 dicembre 1963, G.U. 2 maggio 1964 n. 108 ed. spec.). Con la stessa ordinanza è stata anche denunciata l'illegittimità dell'art. unico del D.P.R. 14 luglio 1960 n. 1032, nella parte concernente l'obbligatorietà *erga omnes* dell'art. 34, per il riferimento alle casse edili, e dell'art. 62, del contratto nazionale 24 luglio 1959: illegittimità già dichiarata, invece, con la sentenza della Corte Costituzionale del 13 luglio 1963 n. 129, G.U. 20 luglio 1963 n. 194 ed. spec.

LEGGE 21 DICEMBRE 1961 n. 1527, artt. 2 e 3 (*Determinazione dei prezzi delle sanse*).

In relazione alle indicate disposizioni, che demandano al Comitato interministeriale ed ai Comitati provinciali dei prezzi di fissare i corrispettivi minimi per l'estrazione delle sanse, il Consiglio di Stato ha ritenuto non manifestamente infondata le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli articoli 23, 24, 36, 41 e 102 della Costituzione (Ord. 29 gennaio 1964, G.U. 2 maggio 1964 n. 108 ed. spec.).

LEGGE 30 APRILE 1962 n. 283, art. 5, comma g. (*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*).

In relazione alla disposizione indicata, ed in quanto con la stessa sarebbe dato all'autorità amministrativa di imporre prescrizioni penalmente sanzionate, e quindi per ipotizzato contrasto con il principio di riserva della legge in materia penale, il Pretore di Torriglia ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale (Ord. 18 febbraio 1964, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.).

LEGGE 12 GIUGNO 1962 n. 567, artt. 1, 2, 3, 7, 16 (*Norme in materia di affitto di fondi rustici*).

In relazione alle indicate disposizioni, concernenti la determinazione dei canoni di affitto di fondi rustici, che non possono essere pattuiti, tra l'altro, in misura superiore a quella stabilita da apposite Commissioni, il Tribunale di Oristano, per gli articoli 1, 2, 3 e 7 della legge, ed in riferimento all'art. 101 della Costituzione, e quello di Lucera, per gli articoli 1 e 16, ed in riferimento agli articoli 41 e 42 della Costituzione

medesima, hanno ritenuto non manifestamente infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale (Ord. Trib. Oristano 24 marzo 1964, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.; ord. Trib. Lucera 8 aprile 1964, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.). Le questioni relative agli articoli 1 e 7 della legge sono state, intanto, dalla Corte Costituzionale, dichiarate non fondate, in riferimento ai citati articoli 41, 42 e 101 della Costituzione (sent. 23 maggio 1964 n. 40, *retro* 90).

LEGGE 22 NOVEMBRE 1962 n. 1646, art. 34; art. 35, ultimo comma (*Modifica agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del Tesoro*).

Le indicate norme, nei limiti in cui è da ritenere che dispongano retroattivamente circa i requisiti per l'iscrizione obbligatoria alle Casse di previdenza, sono parse, alla Corte dei Conti, in contrasto con i principi fissati dall'art. 3 della Costituzione (Ord. 20 marzo 1964, G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

LEGGE 19 GENNAIO 1963 n. 15, art. 4 (*Disposizioni in tema di assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*).

In relazione alla disposizione indicata, che pone a carico del datore di lavoro l'onere della retribuzione al lavoratore infortunato, per il periodo di carenza dell'assicurazione, il Pretore di Ferrara ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 23 e 38 della Costituzione (Ord. 26 febbraio 1964, G.U. 2 maggio 1964 n. 108 ed. spec.).

LEGGE 25 FEBBRAIO 1963 n. 327 (*Norme sui contratti a migliorìa in uso nelle province del Lazio*).

Le disposizioni dell'indicata legge, nel loro complesso, ed in particolare quelle degli articoli da 1 a 7, le quali dichiarano applicabili le norme sull'enfiteusi a contratti di colonia migliorataria, e regolano in modo particolare l'affranco, sono parse, al Pretore di Alatri, contrastanti con i principi di cui agli articoli 3, 41, 42, 97, 101, 104 e 108 della Costituzione (Ord. 28 marzo 1964, G.U. 23 maggio 1964 n. 126 ed. spec.).

QUESTIONI

E' CONSENTITO ALLO STATO CONCLUDERE CONTRATTI DI ASSICURAZIONE?

Negli ultimi anni talune Amministrazioni dello Stato hanno preso in considerazione la conclusione di contratti di assicurazione e specialmente di assicurazione della responsabilità civile.

Tale fatto induce a prendere in esame la questione suindicata, ritenendosi che con riferimento alla Pubblica Amministrazione in genere ed allo Stato in ispecie essa vada impostata e risolta in termini peculiari.

E' noto come sia oggetto di discussione la capacità delle persone giuridiche pubbliche per gli atti di diritto privato ed è altrettanto noto come anche chi in linea astratta riconosca agli enti pubblici la possibilità di avvalersi di tutti i contratti noti al diritto privato, ivi compresi quelli misti e quelli innominati, limiti, tuttavia, questa libertà in ragione della natura stessa di tali enti e del dovere che essi hanno di agire esclusivamente per il conseguimento dei propri fini nell'ambito delle leggi che li riguardano (v., per tutti, EULA, in *Commentario al codice civile*, diretto da D'AMELIO, libro I, Firenze, 1940, 115-116 e ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Milano, 1958, 466). Non manca, peraltro, chi più specificamente esclude che la Pubblica Amministrazione abbia capacità per qualsiasi atto di diritto privato (v., per tutti, SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1962, 380), pure, beninteso, prescindendo da quegli atti, che presuppongono l'esistenza della persona fisica (come, ad esempio, per restare in argomento, l'assicurazione sulla vita).

Il problema accennato è stato particolarmente agitato in materia di donazioni ed in tale specifica materia la dottrina è appunto orientata nel senso di escludere la capacità di donare da parte degli enti pubblici (agli autori in ultimo citati si aggiungano tra i più autorevoli BIONDI, *Le donazioni*, Torino, 1961, 209 e segg. e TORRENTE, *La donazione*, Milano, 1956, 326 e segg.) finanche ad altri enti pubblici (v. ROEHRSEN, *I contratti della Pubblica Amministrazione*, Bologna, 1959, 57 e segg.). La giurisprudenza diversamente orientata (v. Cass. S.U. 17 novembre 1953 n. 3540, in questa *Rassegna* 1954, 58 ed ivi nota redazionale, nonché, da ultimo, Cass. S.U. 14 marzo 1961 n. 577) e qualche isolato, seppur illustre autore, di opinione più o meno contraria (FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli, 1923, 866, ALESSI *Sull'ammissibilità di donazioni da parte di enti pubblici*, *Giur. compl. cass. civ.*, 1947, XXV, 480 e segg., MIELE. *In tema di atti di liberalità degli enti pubblici*, *Foro amm.*, 1958, II, 1, 500 e segg.), variamente motivano il loro atteggiamento sì da non perdere, comunque, mai di vista la particolare situazione che la presenza della Pubblica Amministrazione determina (per una più approfondita indagine in proposito v. *retro*, p. 73 e segg.).

E' sintomatico, però, notare come pure chi non escluda che «l'Am-

ministrazione » sia « legittimata a donare » in casi nei quali ad ogni modo possa riconoscersi « l'esistenza di un pubblico interesse », osservando altresì che « identiche considerazioni possono farsi per la fideiussione, la cui ammissibilità era stata negata », affermi che « non vi è legittimazione a stipulare contratti aleatori » (SEPE, *Contratti della Pubblica Amministrazione, Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Milano, 1961, 989-990; nel senso che « sono ritenuti vietati alle pubbliche amministrazioni tutti i contratti aleatori », eccezione fatta per « i contratti di gioco propri esclusivamente dello Stato » e disciplinati da leggi speciali, v. ZANOBINI, *op. cit.*, 466-477). Altrettanto sintomatico è che, in un caso, per vero singolare, nel quale un ente pubblico cedette con particolari pattuizioni un bene ad una società commerciale, pur ammettendosi in astratto la capacità di donare nell'ente pubblico, si escluse la configurabilità di una donazione per quanto modale anche in ragione della qualità del cessionario, il cui scopo non poteva non essere di lucro (C. App. Ancona, 30 aprile 1957, *Acque bonifiche e costruzioni*, 1957, 300, con nota, però, contraria di LASCHENA, *ivi*, 301).

Orbene, il contratto di assicurazione è un « tipico contratto aleatorio » [v., per tutti, BUTTARO, *Assicurazione (contratto di)*, *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1958, 455], mentre almeno in principio esso prevede un lucro dell'assicuratore.

Bisogna, a questo punto, subito precisare che, pur escludendosi per la Pubblica Amministrazione « la legittimazione a stipulare contratti aleatori », suole aggiungersi che « sono ammessi i contratti assicurativi » (v. SEPE, *op. e loc. cit.*). Un'affermazione del genere, che contrasta con la rilevata natura tipicamente aleatoria del contratto di assicurazione, viene motivata con la considerazione che l'alea del contratto di assicurazione non importi « un pericolo per le finanze dell'ente » (arg. da ZANOBINI, *op. cit.*, 467). In particolare, si è osservato che « il contratto di assicurazione... rappresenta per l'assicuratore il mezzo per coprirsi dei rischi della vita propria ed altrui e dei rischi dei danni alle cose », onde, « a parte che la P. A.... non può per sua natura coprirsi dei rischi della vita propria, essa è pienamente legittimata a compiere contratti di assicurazione per coprirsi degli altri rischi: con ciò essa, lungi dal compromettere la consistenza del proprio patrimonio, viene a garantirla » (CAMMEO, *I contratti della Pubblica Amministrazione*, Firenze, 1954, 157; v. pure ROEHRSEN, *op. cit.*, 61-62).

L'osservazione è suggestiva, ma il contratto di assicurazione resta in ogni caso un contratto tipicamente aleatorio ed un contratto che implica un lucro, per l'assicuratore, oltre ad un rimborso delle spese generali.

In definitiva, per quanto attiene specialmente alla assicurazione contro i danni (dell'assicurazione sulla vita non pare sia il caso di trattare oltre tanto evidente è che non sia concepibile per lo Stato la conclusione dei relativi contratti), « attraverso l'adozione e l'attuazione di... fondamentali regole tecniche » l'assicuratore ottiene « col pagamento dei premi i mezzi necessari... per risarcire gli eventuali sinistri » (v. BUTTARO, *Assicurazione, Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1958, 430), per organizzare i propri servizi e per realizzare un lucro.

Già, sotto questo aspetto, quindi, almeno, le persone giuridiche pubbliche, in genere, e lo Stato, in specie, dovrebbero con quelle medesime regole accertare se non potessero più convenientemente con lo esborso di somme inferiori all'ammontare dei premi da corrispondere

in forza dei contratti di assicurazione sopportare tutte le conseguenze degli eventuali danni, risparmiando così il rimborso delle spese di un'organizzazione estranea ed ancor più lo scotto di un lucro dell'assicuratore, che si potrebbe rivelare pertanto ingiustificato. E se l'accertamento fosse positivo, anche prescindendo dall'ammissibilità o meno della « legittimazione » per i contratti di assicurazione, vi sarebbe di che sostanziale una risposta negativa alla questione posta.

Ma vi è dell'altro. La conclusione di contratti di assicurazione contro i danni, e segnatamente della responsabilità civile, dove tra l'evento dannoso e la diminuzione del patrimonio dell'assicurato corre un rapporto soltanto indiretto (v. SALANDRA, in *Commentario al codice civile* a cura di SCIALOJA e BRANCA, Bologna-Roma, 1958, libro IV, artt. 1861-1932, 315 e segg.), contrasta con l'impostazione economico-finanziaria della gestione statale, la cui base, come è noto, è costituita dal bilancio di previsione, approvato con legge formale. Infatti, poichè lo scopo della gestione dell'azienda statale non è il lucro, nè, pertanto, la conservazione pura e semplice del patrimonio, in quanto fine a se stesso o in quanto mezzo per conseguire vantaggi economici, sembra chiaro come pagare somme fisse a titolo di premi di assicurazione per evitare di dover subire solo in via eventuale e per importi di cui non si conosce l'entità le conseguenze di ipotizzabili danni significativi per lo Stato rimettere sia pure in parte la funzione sua propria di formulare il bilancio di previsione della spesa ad un istituto assicuratore. E poichè sul bilancio di previsione della spesa si stabilisce il bilancio di previsione dell'entrata, ossia la misura dei tributi i quali dovranno gravare sui cittadini, mentre è ovvio che l'istituto assicuratore nel formulare le sue previsioni per determinare la misura dei premi deve necessariamente tener conto pure del suo guadagno, una parte dei tributi percepiti dallo Stato va a costituire il lucro di quello in evidente incompatibilità con la natura e con la funzione dello Stato stesso. In altri termini, questo, per fare fronte alle conseguenze di eventuali danni può e deve provvedere, come provvede, con stanziamenti in appositi capitoli a seguito delle previsioni fatte da propri organi, cui un tal compito è demandato.

Infine, lo Stato per i danni comunque subiti, mentre non può non agire nei confronti dei terzi, in caso di responsabilità di questi, dovrà, in quanto i danni medesimi siano effetto di un comportamento anti-giuridico, anche se solo presunto ex lege, di propri agenti, — e per lo più *tertium non datur* — esperire l'apposita azione nei confronti degli stessi in conformità alla vigente legislazione (v., in particolare, gli articoli 82 e 83 del r.d. 18 novembre 1923 n. 2440, con nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, gli articoli 52 e 53 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, che approva il t. u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei Conti, nonché gli artt. 18 e segg. del d. P. R. 10 gennaio 1957 n. 3 con il t. u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato). Ciò posto è evidente che una volta stipulati i relativi contratti di assicurazione si vengano sostanzialmente a rendere inoperanti i principi suindicati, in quanto lo Stato si assumerebbe, seppur in misura fissa, definitivamente e per l'intero, le conseguenze eventuali di un comportamento anti-giuridico di altri. Benvero, formalmente, il danno derivante da tale comportamento viene pagato dall'assicuratore, sicchè mancano i presupposti giuridici per l'applicazione di quei principi, ma non ne mancano i presupposti economici ossia una diminuzione sostanziale del

patrimonio dello Stato o meglio una spesa a carico del bilancio dello Stato, non recuperabile appunto per la sua determinazione generica e forfettaria. L'assicurazione si risolverebbe, adunque, nel contrasto insuperabile con i menzionati principi, in una sorta di contratto a favore di altri, pure come tale non consentito allo Stato.

E' vero che in base all'ultima parte del comma secondo dell'art. 22 del t. u., di cui al d. P. R. 10 gennaio 1957 n. 3, ed agli artt. 1 e segg. della legge 31 dicembre 1962 n. 1883 l'azione di rivalsa dello Stato nei confronti dei conducenti di veicoli è limitata ai casi di dolo o colpa grave dei conducenti stessi, quasi come la conduzione di veicoli costituisca una complessa attività tecnica, rispetto alla quale, invece, per i funzionari che effettivamente la esercitano, l'azione di rivalsa non pare incontri così espliciti limiti. Ma, a parte la breccia aperta nel sistema (basti pensare che il terzo danneggiato può agire direttamente in ogni caso contro il conducente, il quale non potrebbe mai pretendere dallo Stato quanto vada ad esborsare di conseguenza, seppur tenuto per colpa non grave), ciò riguarda una particolare branca della responsabilità civile per fatto illecito ed anche nell'ambito di questa branca non abbraccia tutti i casi rientranti negli abituali contratti di assicurazione del ramo. Comunque, almeno nei ristretti limiti imposti dalle disposizioni ora richiamate, le quali prevedono pure un'apposita procedura, non può essere neanche parzialmente esclusa la rivalsa nei confronti dei conducenti, giacchè, oltretutto, rendendosi in concreto inutili le norme sostanziali e procedurali testè citate, per essi potrebbe praticamente venir meno la residua remora all'osservanza nella condotta di guida di quel *minimum* costituito da un comportamento non gravemente colposo.

I doveri dello Stato nei confronti dei propri dipendenti ed i diritti di questi nei confronti dello Stato, poi, sono anch'essi minutamente regolati sotto ogni aspetto dalle vigenti leggi, alle quali non potrebbe derogarsi se non a mezzo di altre leggi e rispetto alle quali la conclusione di contratti di assicurazione rappresenterebbe un'inammissibile deroga. In particolare per i cosiddetti rischi professionali degli impiegati in genere (né vi sarebbe motivo di considerare specialmente i conducenti di veicoli già tanto favoriti dall'eccezionale legislazione che li riguarda e di cui si è scritto, comunque incontrati (ed anche, quindi, da « trasportati » su veicoli dello Stato, i quali trasportati altri non dovrebbero essere che dipendenti in servizio), provvedono ampiamente l'art. 68 del t. u. di cui al d. P. R. 10 gennaio 1957 n. 3, la l. 1 novembre 1957 n. 1140 ed il t. u., di cui al r. d. 21 febbraio 1895 n. 70, e successive modificazioni, che disciplinano sostanzialmente e proceduralmente gli effetti delle infermità (in senso lato) dipendenti da cause di servizio, nelle quali, soltanto, possono risolversi quei rischi; senza dire che gli effetti pregiudizievoli per il bilancio dello Stato di tali infermità come in genere di ogni altro danno, salve le rare ipotesi di cause di forza maggiore, dovrebbero essere eliminate attraverso la ripetizione, a carico dei responsabili, delle somme conseguentemente esborsate, laddove per i motivi innanzi accennati ciò non potrebbe avvenire, in caso di assicurazione, con riferimento all'importo dei premi.

Nè, in alcuna ipotesi, varrebbe obiettare che l'assicurazione potesse riguardare i casi di responsabilità obbiettiva, giacchè, per quanto interessa, un simile tipo di responsabilità non appare normalmente configurabile, ed anche la colpa presunta può essere esclusa dalla pro-

va contraria, mentre quando presunzioni non esistono colui che pretende di avere un qualsiasi diritto deve dare la prova della fondatezza della propria pretesa nei vari aspetti, in cui tale fondatezza si concreta.

Concludendo, alla questione posta si ritiene debba risponderci negativamente; non solo, ma la conclusione, alla quale si è pervenuti, nei limiti in cui le ragioni indicate a sostegno di siffatta conclusione siano applicabili *mutatis mutandis* agli enti pubblici diversi dallo Stato, dovrebbe valere anche per questi.

LA REDAZIONE

CONSULTAZIONI*

ACQUE PUBBLICHE

Delimitazione da parte del Prefetto degli alvei e delle sponde

1) Quale sia la natura del potere attribuito al Prefetto, in materia di delimitazione degli alvei a sponde variabili od incerte, dall'art. 94 t.u. 25 luglio 1904, n. 523. (n. 77).

2) Se sia fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 94 t.u. citato in relazione agli artt. 24, 25 e 42 della Costituzione. (n. 77).

Valle d'Aosta - Derivazioni idroelettriche - E.N.E.L.

3) Quale sia la natura del rapporto che si instaura fra Stato e Regione in base all'art. 7 S.S.V.A., e se in materia di acque pubbliche sia ipotizzabile un conflitto di attribuzione fra Stato e Regione. (n. 78).

4) Se, con l'entrata in vigore della legge istitutiva dell'E.N.E.L., possa ritenersi ancora sussistente il diritto della Valle d'Aosta alla concessione di acque a scopo idroelettrico. (n. 78).

AGRICOLTURA

Riforma fondiaria - Rapporti con gli assegnatari

Se in caso di alienazione dei terreni oggetto di assegnazione, da parte degli assegnatari si possa far dichiarare, nei loro confronti, la risoluzione del rapporto giuridico per inadempimento. (n. 35).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Transazioni

Se gli atti con i quali si risolvono transattivamente le riserve avanzate dalle Ditte appaltatrici siano soggetti al parere obbligatorio di merito dell'Avvocatura dello Stato, ovvero al semplice visto di legittimità. (n. 285).

ANTICHITA' E BELLE ARTI

Fondo per il Culto - Natura giuridica - Dichiarazione di importanza artistica

1) Se per la dichiarazione di importanza storico-artistica di due chiese appartenenti al Fondo per il Culto debba provvedersi ai sensi dell'art. 822 c.c., secondo comma, ovvero ai sensi del combinato disposto dell'art. 830 c.c. e dell'art. 2 della legge 1 giugno 1939 n. 1089. (n. 51).

2) Se il Fondo per il Culto sia soggetto distinto dallo Stato, fornito di autonoma personalità giuridica. (n. 51).

* La formulazione del quesito non riflette in alcun modo la soluzione che ne è stata data.

Immobili adiacenti edifici monumentali

3) Se sia legittima l'imposizione del divieto assoluto di edificabilità, nei confronti di immobili adiacenti a edifici monumentali, sulla base dell'art. 21 legge 1 giugno 1939, n. 1089. (n. 52).

4) Se un tale divieto assoluto di edificabilità possa imponersi in virtù della legge 30 giugno 1939 n. 1497. (n. 52).

APPALTO*Opere pubbliche - Cessione di contratto*

1) Quale sia la differenza tra l'ipotesi prevista dall'art. 334 legge 30 marzo 1865 n. 2248 all. F e quella prevista dal successivo art. 339. (n. 274).

2) In quali condizioni possa ritenersi giustificato il rifiuto della p. a. ad acconsentire alla cessione del contratto di appalto da parte del deliberatario. (n. 274).

Imposta di registro - Restituzione

3) Se l'imposta di registro, relativa ad un contratto di appalto stipulato dall'Amministrazione dei Lavori Pubblici in ordine al quale il Consiglio di Stato abbia dichiarato la illegittimità della aggiudicazione (con il conseguente annullamento parziale, da parte della stessa Amministrazione, degli atti della predetta procedura ivi compreso il decreto di approvazione del contratto), debba essere restituita all'impresa. (n. 275).

BELLEZZE ARTISTICHE E NATURALI*Valle d'Aosta - Tutela paesistica*

1) Se nel territorio della Valle d'Aosta sia applicabile la legge n. 1497 del 1939 sulla tutela del paesaggio. (n. 10).

2) Se sia annullabile una licenza di costruzione rilasciata dal Sindaco di un Comune della Valle d'Aosta in mancanza dell'autorizzazione del Soprintendente alle Antichità e Belle Arti e, nell'affermativa, quale procedura si debba seguire. (n. 10).

3) Se il Regolamento edilizio deliberato da un Comune della Valle d'Aosta ed approvato dalla Giunta Regionale debba essere sottoposto all'approvazione del Ministro dei Lavori Pubblici, a norma dell'art. 36 Legge 17 agosto 1942 n. 1150. (n. 10).

CONCESSIONI*Beni indisponibili ad uso di abitazione*

Se il divieto degli aumenti dei canoni, di cui alla legge n. 1444 del 1963, debba trovare applicazione anche per le concessioni-contratto riguardanti beni immobili indisponibili dello Stato adibiti ad uso di abitazione. n. 71).

CONCORSI*Ferrovie dello Stato - Concorso per soli titoli*

Quali siano i criteri da osservare per i concorsi per soli titoli ban-

diti dalle Ferrovie dello Stato in base alla legge n. 304 del 1963 in ordine alla presentazione da parte dei candidati dei documenti necessari e alla valutazione dei singoli titoli. (n. 7).

CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO

Contratti

1) Se, a norma dell'art. 114 reg. Cont. Stato, allorchè nel capitolato di oneri o nello schema di contratto sia stabilito un termine per l'approvazione del contratto stesso, il contraente privato abbia diritto di esser liberato da ogni suo impegno, ove entro il termine predetto venga emesso il decreto di approvazione ma non intervengano il visto e la registrazione da parte della Corte dei Conti. (n. 198).

2) Se la dichiarazione di scioglimento per mancata approvazione in termine del contratto resti superata dalla successiva spontanea esecuzione da parte del contraente privato, malgrado l'espressa riserva di ogni diritto nascente dalla dichiarazione stessa. (n. 198).

Transazioni

3) Se gli atti con i quali si risolvono transattivamente le riserve avanzate dalle ditte appaltatrici siano soggetti al parere obbligatorio di merito della Avvocatura dello Stato, ovvero al semplice visto di legittimità. (n. 199).

CONTRABBANDO

Apparecchi di accensione - Sopratassa - Condono

Se in virtù della legge 31 ottobre 1963 n. 1458 possa considerarsi condonata la sopratassa per contrabbando di apparecchi di accensione e di pietrine focaie prevista dall'art. 10 r.d.l. 26 febbraio 1930 n. 105. (n. 37).

COSTITUZIONE

Delimitazione da parte del Prefetto degli Alvei e delle sponde dei corsi di acque pubbliche

1) Se sia fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 94 t.u. citato in relazione agli artt. 24, 25 e 42 della Costituzione. (n. 23).

Corte Costituzione - Conflitti di attribuzione - Decorrenza del termine di cui all'art. 39 l. 23 marzo 1953 n. 87

2) Se il termine per proporre ricorso alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzioni, ai sensi dell'art. 39 legge 23 marzo 1953 n. 87, decorra per lo Stato dal giorno in cui il provvedimento che dà luogo a conflitto sia giunto a conoscenza del Ministero interessato oppure alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. (n. 24).

DANNI DI GUERRA

Reliquidazione danni di guerra

Se sia legittimo, tramite una circolare, disporre la reliquidazione dei danni di guerra anche relativamente a pratiche già liquidate e divenute definitive e secondo un criterio di liquidazione diverso da quello adottato in precedenza. (n. 114).

DEMANIO*Demanio forestale - Adeguamento canoni*

Se i criteri di adeguamento dei canoni demaniali, previsti nella legge n. 1501/1961, possano essere applicati ad una concessione-contratto di beni del demanio forestale dello Stato, nella quale il canone fu pattizialmente concordato. (n. 186).

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE*Cooperative edilizie - Restrizione ipotecaria*

Se in caso di restrizione ipotecaria, il versamento da effettuarsi dalle Cooperative edilizie a sensi dell'art. 8 t.u. 28 aprile 1938 n. 1165 possa essere limitato alla somma corrispondente, proporzionalmente, al prezzo d'acquisto dell'area da liberare, ovvero debba adeguarsi al valore attuale dell'area stessa. (n. 147).

ELETTRICITA'*E.N.E.L.*

1) Se l'E.N.E.L. sia tenuta all'osservanza delle norme del T.U. sulle acque e sugli impianti elettrici che non siano state espressamente abrogate dalla legge istitutiva dell'E.N.E.L. 6 dicembre 1962, n. 1643. (n. 10).

Valle d'Aosta - Derivazioni idroelettriche - E.N.E.L.

2) Quale sia la natura del rapporto che si instaura fra Stato e Regione in base all'art. 7 S.S.V.A., e se in materia di acque pubbliche sia ipotizzabile un conflitto di attribuzione fra Stato e Regione. (n. 11).

3) Se, con l'entrata in vigore della legge istitutiva dell'E.N.E.L. possa ritenersi ancora sussistente il diritto della Valle d'Aosta alla concessione di acque a scopo idroelettrico. (n. 11).

ELEZIONI*Infortunio a componente di seggio elettorale*

Se l'Amministrazione dell'Interno sia tenuta a risarcire il danno subito dal Presidente di un seggio elettorale a seguito di un incidente occorsogli per colpa di terzi mentre con la propria autovettura si recava a depositare i plichi elettorali, essendo stato autorizzato dal sindaco ad usare il proprio autoveicolo in assenza di ogni altro mezzo di trasporto pubblico o privato atto allo scopo. (n. 6).

ENTI E BENI ECCLESIASTICI*Fondo per il Culto - Natura giuridica - Dichiarazione di importanza artistica*

1) Se per la dichiarazione di importanza storico-artistica di due chiese appartenenti al Fondo per il Culto debba provvedersi ai sensi dell'art. 822 c.c., secondo comma, ovvero ai sensi del combinato disposto dell'art. 830 c.c. e dell'art. 2 della legge 1 giugno 1939 n. 1089. (n. 41).

2) Se il Fondo per il Culto sia soggetto distinto dallo Stato, fornito di autonoma personalità giuridica. (n. 41).

ESECUZIONE FISCALE

Regione Siciliana - Applicabilità art. 140 t.u. 1963/858

Se il rapporto d'impiego dei dipendenti esattoriali in Sicilia debba ritenersi attualmente regolato dall'art. 140 t.u. 15 maggio 1963 n. 858. (n. 67).

ESPROPRIAZIONE PER P. U.

Regione Sarda - Impianti sportivi

1) Se gli organi regionali siano competenti ad approvare i progetti per la costruzione di impianti sportivi in Sardegna. (n. 183).

2) Se, inoltre, per l'approvazione di detti progetti sia necessaria l'intesa col Ministero dell'Interno e con quello de Turismo e dello Spettacolo. (n. 183).

FERROVIE

Concorso per soli titoli

1) Quali siano i criteri da osservare per i concorsi per soli titoli banditi dalle Ferrovie dello Stato in base alla legge n. 304 del 1963 in ordine alla presentazione da parte dei candidati dei documenti necessari e alla valutazione dei singoli titoli. (n. 350).

Lanci di oggetti dai treni

2) In quali casi e in quali condizioni di tempo e di luogo il lancio di oggetti dai treni possa essere configurato come reato a termini dell'art. 574 c.p. (n. 351).

Riscatto di ferrovia concessa

3) Se il riscatto delle ferrovie concesse previsto dal t.u. 9 maggio 1912 n. 1447 si debba intendere come riscatto di azienda o come riscatto di impianti e cioè dei singoli beni che costituiscono la rete ferroviaria. (n. 352).

IMPIEGO PUBBLICO

Cassa Conguaglio Tariffe Elettriche - Liquidazione - Trattamento del personale

1) Se il personale licenziato dalla Cassa Conguaglio Tariffe Elettriche posta in liquidazione con provvedimento del C.I.P. n. 1012 del 1962 abbia diritto alla corresponsione straordinaria prevista dall'art. 12, 5° comma, della legge 4 dicembre 1956, n. 1404. (n. 557).

Dipendente Statale - Aggiunta di famiglia per i figliastri e i figli di moglie divorziata

2) Se spetti al dipendente statale la quota di aggiunta di famiglia anche per i figliastri. (n. 558).

3) Se spetti al dipendente statale la quota di aggiunta di famiglia per il figlio della moglie divorziata da cittadino della Germania dell'Est, a carico del quale sia stato posto il mantenimento del minore, che non può essere adempiuto per la impossibilità di trasferire moneta dalla Germania dell'Est in Italia. (n. 558).

Responsabilità dei conducenti di autoveicoli

4) Se il 2° comma dell'art. 8 legge 31 dicembre 1962 n. 1833, concernente la rinuncia dell'Amministrazione alla riscossione del credito (derivante da una decisione di condanna, non completamente eseguita, a carico del conducente per i danni cagionati senza dolo o colpa grave dalla conduzione dei veicoli pubblici), possa applicarsi anche nei casi di assunzione volontaria dell'obbligo di risarcire i danni prodotti. (n. 560).

IMPOSTA DI BOLLO

Reclami ferroviari

Se la presentazione del reclamo la cui validità poggia su documenti non regolari di bollo valga ad interrompere la decadenza, dello avente diritto, comminata dall'art. 45, § 2 della C.I.M. (n. 24).

IMPOSTA DI REGISTRO

Piccola proprietà contadina - Agevolazioni fiscali - Decadenza

1) Se in caso di decadenza dalle agevolazioni fiscali previste dalla legge 1954 n. 604 il pagamento dei tributi ordinari sia posto a carico di tutte le parti contraenti o solo a carico dell'acquirente, del permutante e dell'enfiteuta. (n. 197).

Restituzione imposta di registro - Appalto di OO.PP.

2) Se l'imposta di registro, relativa ad un contratto di appalto stipulato dall'Amministrazione dei Lavori Pubblici in ordine al quale il Consiglio di Stato abbia dichiarato la illegittimità della aggiudicazione (con il conseguente annullamento parziale, da parte della stessa Amministrazione, degli atti della predetta procedura ivi compreso il decreto di approvazione del contratto), debba essere restituita alla impresa. (n. 198).

Sentenza

3) Se la sentenza che dichiara di proprietà del marito l'immobile acquistato dalla moglie con danaro avuto dal coniuge in donazione debba essere assoggettata alla tassa fissa di registro prevista nell'art. 69 lett. e) legge organica di registro. (n. 199).

IMPOSTA DI SUCCESSIONE

Inventario

1) Se l'inventario redatto dal rappresentante del minore oltre il termine di tre mesi stabilito nell'art. 435 c.c., qualora il minore eserciti il possesso dei beni ereditari attraverso il rappresentante stesso, sia

idoneo a vincere la presunzione circa l'esistenza di gioielli e denaro stabilita dal 1° comma dell'art. 31 della legge tributaria di successione. (n. 104).

Passività ereditarie

2) Se, ai fini dell'art. 45 della legge organica sull'imposta di successione, la mancata annotazione nel libro della Banca della singola operazione di sconto possa essere sostituita dalla annotazione dell'importo complessivo di tutti gli sconti effettuati nello stesso giorno nonchè dalla annotazione della singola operazione menzionata in un foglio assunto con tutti gli altri relativi ad altre operazioni, dal centro contabile meccanografico dell'istituto. (n. 105).

IMPOSTE E TASSE

Condono - d.P.R. 24 gennaio 1963 n. 5

1) Quali siano i criteri di applicazione della amnistia di cui al d.P.R. 24 gennaio 1963, n. 5 ai reati finanziari previsti dall'art. 6 del decreto stesso in relazione al secondo comma dell'art. 243 del t.u. 29 gennaio 1958 n. 645 sulle imposte dirette. (n. 368).

Condono - L. 1458/63

2) Se sia applicabile il condono recato dalla legge n. 1458 del 1963 quando il contribuente abbia corrisposto, nel termine previsto dalla legge stessa, il tributo al fine di evitare l'esecuzione forzata. (n. 369).

3) Se in tal caso debba restituirsi la pena pecuniaria eventualmente pagata insieme al tributo. (n. 369).

Imposta sulla pubblicità

4) Se possa ipotizzarsi in favore dell'imposta di pubblicità un privilegio sulla testata del giornale nel quale è stata compiuta l'attività dal tributo. (n. 370).

IPOTECHE

Cooperative edilizie - Restrizione ipotecaria

Se, in caso di restrizione ipotecaria, il versamento da effettuarsi dalle cooperative edilizie a sensi dell'art. 8 t.u. 28 aprile 1938 n. 1165 possa essere limitato alla somma corrispondente, proporzionalmente, al prezzo d'acquisto dell'area da liberare ovvero debba adeguarsi al valore attuale dell'area stessa. (n. 17).

LOCAZIONI

Blocco - Immobili indisponibili dello Stato

Se il divieto degli aumenti dei canoni, di cui alla legge n. 1444 del 1963, debba trovare applicazione anche per le concessioni-contratto riguardanti i beni immobili indisponibili dello Stato adibiti ad uso di abitazione. (n. 120).

LOTTO E LOTTERIE*Biglietto vincente*

1) Se in caso di denuncia di furto di un biglietto vincente alla Lotteria Italia, l'Amministrazione che gestisce la lotteria debba, ai fini del pagamento del relativo premio, controllare le cartoline spedite alla RAI per accertare chi ne sia stato possessore. (n. 22).

2) Se ai biglietti delle lotterie nazionali si debbano applicare le norme sui titoli di credito. (n. 22).

MATRIMONIO*Dipendente statale - Aggiunta di famiglia per i figliastri e i figli di moglie divorziata*

1) Se spetti al dipendente statale la quota di aggiunta di famiglia anche per i figliastri. (n. 16).

2) Se spetti al dipendente statale la quota di aggiunta di famiglia per il figlio della moglie divorziata da un cittadino della Germania dell'Est, a carico del quale sia stato posto il mantenimento del minore, che non può essere adempiuto per la impossibilità di trasferire moneta dalla Germania dell'Est in Italia. (n. 16).

OPERE PUBBLICHE*Appalto - Cessione di contratto*

1) Quale sia la differenza tra l'ipotesi prevista dall'art. 334 legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. F e quella prevista dal successivo art. 339. (n. 58).

2) In quali condizioni possa ritenersi giustificato il rifiuto della Pubblica Amministrazione ad acconsentire alla cessione del contratto di appalto da parte del deliberatario. (n. 58).

Regione Sarda - Impianti sportivi

3) Se gli organi regionali siano competenti ad approvare i progetti per la costruzione di impianti sportivi in Sardegna. (n. 59).

4) Se, inoltre, per l'approvazione di detti progetti sia necessaria la intesa col Ministro dell'Interno e con quello del Turismo e dello Spettacolo. (n. 59).

PREVIDENZA ED ASSISTENZA*Accordi italo-iugoslavi in materia di assicurazione sociale*

Se, in materia di assicurazioni sociali, la validità dei periodi di assicurazione, ai fini della pensione, debbono essere accertati sulla base della legislazione sotto la quale i periodi stessi sono stati compiuti. (n. 44).

PROPRIETA'*Immobili adiacenti edifici monumentali*

1) Se sia legittima l'imposizione del divieto assoluto di edificabilità,

nei confronti di immobili adiacenti a edifici monumentali, sulla base dell'art. 21 della legge 1 giugno 1939 n. 1089 (n. 38).

2) Se un tale divieto assoluto di edificabilità possa imporsi in virtù della legge 30 giugno 1939 n. 1497 (n. 38).

REGIONI

Regione Sarda - Impianti sportivi

1) Se gli organi regionali siano competenti ad approvare i progetti per la costruzione di impianti sportivi in Sardegna. (n. 111).

2) Se, inoltre, per l'approvazione di detti progetti sia necessaria la intesa col Ministero dell'Interno e con quello del Turismo e dello Spettacolo. (n. 111).

Regione Siciliana - Applicabilità art. 140 T.U.

3) Se il rapporto d'impiego dei dipendenti esattoriali in Sicilia debba ritenersi attualmente regolato dall'art. 140 t.u. 15 maggio 1963 n. 858. (n. 112).

Valle d'Aosta - Derivazioni idroelettriche - E.N.E.L.

4) Quale sia la natura del rapporto che si instaura fra Stato e Regione in base all'art. 7 S.S.V.A., e se in materia di acque pubbliche sia ipotizzabile un conflitto di attribuzione fra Stato e Regione. (n. 113).

5) Se, con l'entrata in vigore della legge istitutiva dell'E.N.E.L., possa ritenersi ancora sussistente il diritto della Valle d'Aosta alla concessione di acqua a scopo idroelettrico. (n. 113).

Valle d'Aosta - Tutela paesistica

6) Se, nel territorio della Valle d'Aosta sia applicabile la legge n. 1497 del 1939 sulla tutela del paesaggio. (n. 114).

7) Se sia annullabile una licenza di costruzione rilasciata dal Sindaco di un Comune della Valle d'Aosta in mancanza dell'autorizzazione del Soprintendente alle Antichità e Belle arti e, nell'affermativa, quale procedura si debba seguire. (n. 114).

8) Se il Regolamento Edilizio deliberato da un Comune della Valle d'Aosta ed approvato dalla Giunta Regionale debba essere sottoposto all'approvazione del Ministro dei Lavori Pubblici, a norma dello art. 36 della legge 17 agosto 1942 n. 1150. (n. 114).

RESPONSABILITÀ CIVILE

Dipendenti statali - Conduzioni veicoli - Risarcimento danni

1) Se il 2° comma dell'art. 8 legge 31 dicembre 1962 n. 1833, concernente la rinuncia dell'Amministrazione alla riscossione del credito (derivante da una decisione di condanna, non completamente eseguita, a carico del conducente per i danni cagionati, senza dolo o colpa grave, dalla conduzione dei veicoli pubblici), possa applicarsi anche nei casi di assunzione volontaria dell'obbligo di risarcire i danni prodotti. (n. 212).

Elezioni

2) Se l'Amministrazione dell'Interno sia tenuta a risarcire il danno subito dal Presidente di un seggio elettorale a seguito di un incidente occorsogli per colpa di terzi mentre con la propria autovettura si recava a depositare i plichi elettorali, essendo stato autorizzato dal sindaco ad usare il proprio autoveicolo in assenza di ogni altro mezzo di trasporto pubblico o privato atto allo scopo. (n. 213).

RIFORMA FONDIARIA*Rapporti con gli assegnatari*

Se in caso di alienazione dei terreni, oggetto di assegnazione, da parte degli assegnatari si possa far dichiarare, nei loro confronti, la risoluzione del rapporto giuridico per inadempimento. (n. 9).

SENTENZA*Imposta di registro*

Se la sentenza che dichiara di proprietà del marito l'immobile acquistato dalla moglie con danaro avuto dal coniuge in donazione debba essere assoggettata alla tassa fissa di registro prevista nell'art. 69 lett. e) legge organica di registro. (n. 15).

SERVITU'*Servitù aeronautiche*

1) Se sia dovuta l'indennità per l'imposizione di una servitù aeronautica che limiti il generico *ius aedificandi* del proprietario del suolo. n. 36).

2) Se sia dovuta l'indennità quando, con la imposizione di una servitù aeronautica, si ordini la demolizione o soppressione di opere. n. 36).

3) Se, quand'anche non sia ordinata la demolizione, ma con l'imposizione della servitù aeronautica, si sia limitata una costruzione già iniziata, tale limitazione faccia sorgere il diritto all'indennità del proprietario della costruzione. (n. 36).

Servitù telefoniche militari

4) Se per l'imposizione di servitù telefoniche militari siano applicabili le disposizioni previste dal titolo II del Codice postale che regolano le servitù per i collegamenti delle telecomunicazioni ordinarie. (n. 37).

TAMPA*Imposta sulla pubblicità*

Se possa ipotizzarsi in favore dell'imposta di pubblicità un privilegio sulla testata del giornale nel quale è stata compiuta l'attività colta dal tributo. (n. 8).

STRADE

Funzionari dell'A.N.A.S. - Servizi di polizia stradale

Quali siano i funzionari dell'ANAS che possono essere abilitati al servizio di «prevenzione e di accertamento dei reati in materia di circolazione», ai sensi dell'art. 137 del Codice della Strada. (n. 54).

SUCCESSIONI

Comunione ereditaria

Se l'esercizio, da parte del primogenito in virtù della legge 29 marzo 1954 n. 1 della Provincia di Trento, del diritto di assumere la proprietà del maso chiuso pagando ad ogni coerede la quota di valore del maso stesso, realizzi un modo di devoluzione dell'eredità diverso dall'originario - e quindi tassabile sulla base dei nuovi valori - ovvero integri soltanto un modo di scioglimento della comunione ereditaria. (n. 69).

TELEFONI

Servitù telefoniche militari

Se per l'imposizione di servitù telefoniche militari siano applicabili le disposizioni previste dal titolo II del Codice postale che regolano le servitù per i collegamenti delle telecomunicazioni ordinarie. (n. 26).

TITOLI DI CREDITO

Biglietti di lotteria

Se ai biglietti delle lotterie nazionali si debbano applicare le norme sui titoli di credito. (n. 13).

TRANSAZIONI

Parere dell'Avvocatura dello Stato

Se gli atti con i quali si risolvono transattivamente le riserve avanzate dalle Ditte appaltatrici siano soggetti al parere obbligatorio di merito dell'Avvocatura dello Stato, oppure a semplice visto di legittimità. (n. 10).

TRASPORTO

Lanci di oggetti dai treni

In quali casi e in quali condizioni di tempo e di luogo il lancio di oggetti dai treni possa essere configurato come reato a termini dell'art. 674 C.P. (n. 52).

TRATTATI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI

Accordi italo-jugoslavi in materia di assicurazioni sociali

Se, in materia di assicurazioni sociali, la validità dei periodi di assicurazione, ai fini della pensione, debbono essere accertati sulla base della legislazione sotto la quale i periodi stessi sono stati compiuti. (n. 13).

TRATTATO DI PACE*Beni di sudditi delle NN.UU.*

Se in materia di tasso di cambio per il trasferimento dei dividendi sia ammissibile una transazione. (n. 82).

2) Se l'art. 14 dell'accordo italo-britannico del 17 settembre 1947 sia applicabile ai rapporti simulati. (n. 82).

Beni italiani in Ungheria

3) Se lo Stato italiano possa ritenersi responsabile, in relazione alle disposizioni del trattato di pace che prevedono la cessione all'U.R.S.S. dei beni italiani in Ungheria, della mancata continuazione del versamento delle pensioni spettanti agli ex dipendenti ungheresi delle Compagnie di Assicurazione italiane aventi filiali già operanti in Ungheria. (n. 83).