

ANNO XVI - N. 2

MARZO - APRILE 1964

# RASSEGNA

## DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

*Pubblicazione di servizio*

10 LUG 1964



**ARTI GRAFICHE MILILLO - ROMA**

# INDICE

## Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE	pag.	243
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE	»	272
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA CIVILE	»	291
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA	»	332
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA	»	354
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE AP- PALTÌ E FORNITURE	»	395
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA PENALE	»	419

## Parte seconda: RASSEGNE - QUESTIONI - CONSULTAZIONI

RASSEGNA DI DOTTRINA	»	25
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	»	27
QUESTIONI	»	50
CONSULTAZIONI	»	61

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

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

**le rassegne di dottrina e legislazione dagli avvocati:**

Benedetto Baccari e Mario Fanelli.

**Coordinamento generale: avvocati**

Aristide Salvatori e Ugo Gargiulo.

## Elenco delle principali annotazioni a sentenze

C. ARIAS, <i>Sulla natura giuridica dell'Ufficio Italiano dei Cambi</i>	pag. 264
G. ZAGARI, <i>Osservazioni in tema di interesse semplice</i> . . . . . »	281
F. CARUSI, <i>Azione di reclami di nome contro l'Ufficio Araldico?</i> »	295
U. GARGIULO, <i>La impugnativa dell'elezione da parte dei componenti dei corpi eligenti amministrativi</i> . . . . . »	332
U. GARGIULO, <i>Rapporti tra piano di ricostruzione e piano regolatore generale</i> . . . . . »	339
G. GUGLIELMI, <i>L'attività statale decentrata alla Regione Siciliana in materia di antichità e belle arti</i> . . . . . »	349
L. CORREALE, <i>Sull'effetto interruttivo del verbale di accertamento di trasgressione alle leggi finanziarie e valutarie</i> . . »	368
L. CORREALE, <i>Deduzione dall'attivo dell'asse ereditario dei saldi passivi di c/c. Prova</i> . . . . . »	385
G. GUGLIELMI, <i>La pregiudiziale amministrativa</i> . . . . . »	399
F. CARUSI, <i>Interpretazione invalidante del contratto</i> . . . . . »	407
R. BRONZINI, <i>Il reato abituale nella sua struttura giuridica</i> . . »	423

## INDICE ANALITICO-ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

### ACQUE PUBBLICHE

- Classificazione - Modifica - Estinzione di diritti di uso e di pesca - Esclusione - Acque pubbliche - Mutamento di caratteristiche e di destinazione dipendente da evento naturale - Diritto di uso e di pesca - Impossibile loro esercizio, 399.
- Competenza - Provvedimenti di decadenza dal diritto esclusivo di pesca - Impugnativa dinanzi al Trib. Sup. Acque - Ammissibilità, 398.
- Competenza - Natura pubblica delle acque - Accertamento già definitivo - Appartenenza al demanio marittimo o al demanio idrico - Controversia sollevata *incidenter tantum* - Incidenza su interessi legittimi e non su diritti soggettivi - Competenza del Trib. Sup. Acque - Esclusione - Competenza del Consiglio di Stato - Sussiste, con nota di G. GUGLIELMI, 399.
- Costruzione acquedotti - Giurisdizione dei Tribunali delle Acque Pubbliche - Limiti, 405.
- Pesca - Diritti esclusivi - Provvedimenti del Prefetto e del Capo Compartimento marittimo - Definitività - Esclusione - Silenzio - Rifiuto - Impugnativa dinanzi al Trib. Sup. Acque - Inammissibilità, con nota di G. GUGLIELMI, 398.
- Pesca - Diritti esclusivi - Riconoscimento - Termine previsto dalla legge 24 marzo 1921 n. 312 in relazione alle acque considerate, di diritto o di fatto, già pubbliche nel 1921 - Acque dichiarate pubbliche in epoca successiva - Applicabilità, con nota di G. GUGLIELMI, 399.
- Procedimento innanzi ai Tribunali delle Acque - Disciplina, 396.
- Sovracanoni - Ingiunzione di pagamento - Giudizio di opposizione - Competenza territoriale dei Tribunali Regionali - Criterio: località ove sono situate le opere - Indelegabilità, 396.
- Sovvenzioni per costruzione di nuo-

vi impianti - Pretesa del concessionario - Natura - Diritto soggettivo - Sovvenzioni per ampliamento, potenziamento e ricostruzione di impianti già esistenti - Pretesa del concessionario - Natura - Interesse legittimo, 406.

### AMMINISTRAZIONE DELL STATO

- Comitato Nazionale della Produttività - Organo dello Stato - Rapporto di impiego - Natura pubblicistica, 272.
- V. anche *Competenza e giurisdizione, Responsabilità civile.*

### APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Maggior durata dei lavori - Indennizzo all'impresa per minore redditività dell'appalto - Non è dovuto, 414.
- Appalto di opere pubbliche - Maggior durata dei lavori - Natura degli indennizzi dovuti all'impresa, 415.
- Appalto di opere pubbliche - Esecuzione dei lavori - Riserve - Termine - Inosservanza - Effetti, 410.
- Appalto di opere pubbliche - Maggior durata dei lavori - Mancanza di colpa del committente e dell'appaltatore - Indennizzabilità, 414.
- Appalto di opere pubbliche - Costruzione di alloggi per profughi - Rapporto instaurato tra Stato e Istituti Autonomi Case Popolari - Natura: delegazione amministrativa - Contratto di appalto stipulato dagli Istituti - Controversie - Legittimazione passiva dello Stato, 410.
- Appalto di opera pubblica - Dovere della stazione appaltante di cooperare con l'appaltatore per rendere possibile la sua tempestiva liberazione - Sussistenza 29 - con nota di F. CARUSI, 406.
- Appalto di opera pubblica - Novazione del termine contrattuale di ultimazione dei lavori - Interpretazione del contratto - Ricerca della comune intenzione dei contraenti - Persistenza della responsabilità della Stazione Appaltante per la

- protezione della durata dei lavori, con nota di F. CARUSI, 407.
- Appalto di opere pubbliche - Capitolato generale del Ministero dei LL.PP. - Natura normativa, 395.
  - Appalto di opere pubbliche - Interessi sulle somme dovute all'appaltatore - Art. 40 Capitolato generale 28 maggio 1895 - Inapplicabilità degli artt. 1341 e 1342 c.c., 395.
- APPELLO**
- Principio del doppio grado di giurisdizione - Limiti in materia di sentenze non definitive del giudice di primo grado, 321.
  - V. anche *Impugnazione*.
- ATTO AMMINISTRATIVO**
- V. *Competenza e giurisdizione*.
- CACCIA E PESCA**
- Riserva di caccia - Inclusione coat-tica - Motivazione - Necessità, 349.
- COLLEGIO**
- Organo collegiale amministrativo - Elezione dei componenti - Partecipazione alla votazione di soggetti ritenuti estranei - Decisività dei loro voti - Impugnativa del risultato della elezione da parte degli eleggibili - Ammissibilità - Fattispecie, con nota di U. GARGIULO, 332.
  - Organo collegiale amministrativo - Elezione dei componenti - Partecipazione alla votazione di soggetti ritenuti estranei - Impugnativa del risultato della elezione da parte degli elettori - Difetto di interesse - Fattispecie, con nota di U. GARGIULO, 332.
  - Organo collegiale amministrativo - Elezione dei componenti - Partecipazione alla votazione di soggetti ritenuti estranei - Elezione ultimata e proclamata - Impugnativa - Interesse a ricorrere - Attualità, con nota di U. GARGIULO, 332.
- COMMISSIONI TRIBUTARIE**
- V. *Imposte e Tasse in genere*.
- COMPETENZA E GIURISDIZIONE**
- Amministrazione dello Stato ed Enti pubblici - Rapporto con i dipendenti - Mancanza dell'atto formale di nomina - Disciplina privatistica - Controversie - Giurisdizione ordinaria, 272.
  - Atto amministrativo - Disapplicazione ai sensi dell'art. 5 l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E - Giurisdizione amministrativa - Esclusione - Giurisdizione ordinaria - Sussiste, con nota di G. GUGLIELMI, 399.
  - Principi generali - Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione - Presupposti, con nota di G. GUGLIELMI, 349.
  - Regioni - Atto amministrativo - Contestazione relativa alla competenza della Regione - Conflitto di attribuzioni - Non sussiste - Giurisdizione del Consiglio di Stato - Sussiste, 278.
  - Riserva di caccia - Atto di proroga di concessione - Federazione It. caccia - Interesse legittimo - Fattispecie - Insussistenza - Ricorso giurisdizionale - Inammissibilità, con nota di G. ZAGARI, 281.
  - Riserva di caccia - Atto di proroga di concessione - Privati « cacciatori » - Interesse legittimo - Insussistenza - Ricorso giurisdizionale - Inammissibilità, con nota di G. ZAGARI, 281.
  - V. anche *Amministrazione dello Stato, Cosa giudicata, Regione, Sardegna, Acque pubbliche*.
- CONCESSIONI AMMINISTRATIVE**
- V. *Farmacia, Acque pubbliche, Poste e telecomunicazioni*.
- CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI**
- V. *Corte Costituzionale*.
- CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO**
- Morte di creditore dello Stato - Pagamento agli aventi causa « jure successionis » - Emissione di più ordinativi parziali di spesa - Condizioni di legittimità, con nota di F. CARUSI, 325.
- CONTENZIOSO TRIBUTARIO**
- V. *Imposte e tasse in genere*.
- CONTRATTI PUBBLICI**
- Licitazione privata - Durata di un'ora - Abbreviazione per mancanza di concorrenti - Legittimità, 352.
  - Licitazione privata - Gara andata deserta - Rinnovazione - Inviti - Limitazione a talune ditte - Motivi fondati - Obbligo di precisazione dei motivi negli inviti - Non sussiste, 352.
  - Licitazione privata - Offerte - Offerte verbali - Ammissibilità Fattispecie, 352.
  - V. anche *Appalto*.
- COOPERATIVE**
- V. *Edilizia popolare ed economica*,

## CORTE COSTITUZIONALE

- Conflitto costituzionale di attribuzioni - Conflitto tra Stato e Regione - Presupposti, con nota di R. BRONZINI, 291.
- Conflitto fra Stato e Regione - Controversia circa l'appartenenza di beni del patrimonio disponibile - Conflitto costituzionale di attribuzioni, con nota di R. BRONZINI, 291.
- Conflitto tra Stato e Regione - Controversia circa l'appartenenza di beni del patrimonio indisponibile - Conflitto costituzionale di attribuzioni, con nota di R. BRONZINI, 291.

## COSA GIUDICATA

- Giudicato implicito - Questioni dedotte e deducibili, 324.
- Giudicato sulla giurisdizione - Necessità di un giudicato anche su questioni di merito - Non sussiste, 274.
- V. anche *Giustizia amministrativa*.

## COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

- V. *Dogana, Reato, Reato contro la famiglia, Sicurezza pubblica, Tasse e imposte comunali*.

## DANNI DI GUERRA

- Danni subiti in territori non metropolitani - Liquidazione - Divieto di revisione prevista dall'art. 14 della l. n. 961 del 1953 - Inapplicabilità, 348.

## DEMANIO E PATRIMONIO

- Demanio storico e artistico - Tutela - Regione Siciliana - Organi competenti, con nota di G. GUGLIELMI, 349.
- Demanio storico e artistico - Provvedimenti di vincolo - Motivazione - Criteri - Fattispecie, 353.
- V. anche *Acque pubbliche*.

## DOGANA

- Carcerazione preventiva per reati doganali - Durata fino all'accertamento dell'identità personale del soggetto o alla prestazione di cauzione - Contrasto con l'art. 13 della Costituzione - Insussistenza, 261.
- Ingunzione di pagamento - Opposizione giudiziaria - Termine - Inosservanza - Effetti, 358.

## EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA

- Cooperative edilizie - Azione esecutiva - Richiesta di nulla osta -

Diffida - Silenzio rifiuto - Illegittimità, 343.

## ELEZIONI

- V. *Collegio*

## ENTI PUBBLICI

- Giudizio in corso dinanzi a tribunale straniero - Controversia sulla capacità giuridica di un soggetto - Riferimento all'ordinamento giuridico dello Stato che disciplina il soggetto stesso, con nota di C. ARIAS, 264.
- Ufficio Italiano cambi - Controversia sulla sua capacità giuridica - E' Ente con personalità giuridica, con nota di C. ARIAS, 264.

## ENTRATE PATRIMONIALI

- Ingunzione di pagamento - Opposizione - Giudice competente - Foro dello Stato - Inapplicabilità, 356.
- Procedimento coattivo per la loro riscossione - Opposizione all'ingunzione di pagamento - Giudice competente per territorio, 357.

## ESECUZIONE FISCALE

- Ingunzione di pagamento - Opposizione - Foro dello Stato - Applicabilità, 356.

## ESPROPRIAZIONE PER P.U.

- Accordo sulla misura dell'indennità espropriativa - Negozio di diritto pubblico - Efficacia, 321.
- Indennità - Interessi compensativi, 319.
- Mancata prefissione del termine per l'esecuzione delle espropriazioni e dei lavori - Successivo provvedimento in sanatoria - Illegittimità, 405.
- Occupazione in via d'urgenza dell'immobile - Scadenza del biennio di cui all'art. 73 l. 25 giugno 1865, n. 2359 - Illiceità dell'occupazione - Sopravvenienza del decreto espropriativo - Effetti - Risarcimento del danno per il periodo di occupazione senza titolo - Criteri di liquidazione, 323.
- V. anche *Servitù militari*.

## FARMACIA

- Concessione farmaceutica - Decadenza - Effetti della illegittima dichiarazione di decadenza - Risarcimento dei danni - Competenza del G.O., con nota di F. CARUSI, 327.
- Concessione farmaceutica - Diritto del concessionario all'esercizio esclusivo della concessione - Diritto condizionato all'interesse pub-

blico - Revocabilità della concessione - Differenza tra revoca e decadenza, con nota di F. CARUSI 327.

#### FURTO

— Furto di cose esistenti in campi A.R.A.R. - Aggravante speciale dell'aver commesso il fatto su cose esistenti in stabilimenti pubblici - Applicabilità, 432.

#### GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Esecuzione di giudicato - Motivi di opportunità amministrativa o di ordine pubblico - Irrilevanza - Inerzia della p.a. - Prefissione di un termine e, in caso di inosservanza, nomina di un commissario, 343.
- Ricorso giurisdizionale - Decisione del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana Decorrenza del termine del ricorso in appello - Notificazione - Forme - Applicabilità degli artt. 3 e 81 r.d. 17 agosto 1907, n. 642, 337.
- V. anche *Piano Regolatore*.

#### IMPOSTE E TASSE IN GENERE

- Decisione della Commissione Provinciale delle imposte - Ricorso all'intendenza di Finanza - Decorso del termine per il ricorso all'a.g.o. - Errore scusabile - Rimessione in termini - Esclusione - Fattispecie, 393.
- Decisione di Commissione amministrativa - Ricorso all'a.g.o. - Termine - Ricorso gerarchico - Effetto sospensivo - Esclusione, 392.
- Ingunzione di pagamento - Natura, 358.
- Ingunzione di pagamento - Opposizione giudiziaria - Contenuto, 358.
- Procedimento innanzi alle Commissioni - Applicabilità del c.p.c. - Limiti, 364.
- Procedimento davanti alle Commissioni delle imposte - Decisioni - Difetto o mancanza di motivazione - Non deducibilità davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria - Limiti, 354.
- Procedimento innanzi alle Commissioni - Appello dell'Ufficio alla Commissione Centrale - Notificazione - Nullità - Rinnovazione - Sanatoria ex tunc, 364.
- Procedimento davanti alle Commissioni delle imposte - Decisioni - Mancanza di motivazione - Inesistenza giuridica del procedimento -

Insussistenza, 354.

- Procedimento innanzi alle Commissioni - Notificazioni di atti processuali prima dell'entrata in vigore del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 - Modalità, 364.
  - Procedimento innanzi alle Commissioni - Notificazioni di atti processuali prima dell'entrata in vigore del t.u. 19 gennaio 1958, n. 645 - Consegnà dell'atto a vicino di casa - Nullità, 364.
  - Repressione delle violazioni costituenti illeciti civili - Prescrizione - Disciplina penalistica della estinzione per prescrizione del fatto illecito - Inapplicabilità - Disciplina della prescrizione delle obbligazioni civili e delle relative cause di interruzione e di sospensione - Applicabilità, con nota di L. CORREALE, 367.
  - Restituzione di imposta - Interessi ex legge 26 gennaio 1961, n. 29 - Applicabilità alle controversie in corso - Decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge, 373.
  - Riscossione delle imposte indirette - Espropriazione - Norme speciali, 358.
  - V. anche *Reati finanziari*.
- #### IMPOSTA DI BOLLO
- V. *Imposta di registro*.
- #### IMPOSTA DI FABBRICAZIONE
- Imposte sui minerali di mercurio e sui prodotti derivati - Norme transitorie - Obbligo di denuncia - Esenzione - Deroghe - Limiti, 391.
- #### IMPOSTA DI REGISTRO
- Atti di acquisto di aree coperte da costruzione, a scopo di demolizione e di successiva nuova edificazione - Agevolazioni per l'incremento delle costruzioni edilizie previste dalla l. 2 luglio 1949, n. 408, applicabilità - Limiti, 363.
  - Negozio di collegamento di compravendite internazionali - Imposta proporzionale, con nota di F. CARUSI, 380.
  - Atti relativi ad opere di sistemazione di corsi d'acqua affidate in concessione a consorzi di bonifica - Agevolazioni previste dall'art. 88, 2° comma, del t.u. 13 febbraio 1933, n. 215 sulla bonifica integrale - Applicabilità, 361.
  - (Imposte di bollo ed ipotecarie) - Leggi razziali - Leggi di reintegra-



- zione - Acquisto per interposta persona - Esenzioni, 390.
- Società in liquidazione - Concentrazione di aziende sociali da parte di dette Società - Agevolazioni fiscali ex l. 21 giugno 1942, n. 830 - Applicabilità, 373.

#### IMPOSTE DI SUCCESSIONE

- Attivo - Pagamento di assegni di conto corrente - Prova ai fini della detrazione - Requisiti, con nota di L. CORREALE, 385.
- Passivo - Debiti risultanti da contratto di apertura di crediti in conto corrente - Emissione assegni - Valutazione ai fini dell'art. 45, 5° comma legge sulle successioni, con nota di L. CORREALE, 385.

#### IMPUGNAZIONI PENALI

- Appello avverso sentenze di condanna per reati finanziari estinguibili per oblazione - Esclusione, 433.
- Giudizio di appello - Sentenza non definitiva - Pronuncia positiva sulla giurisdizione negata dal giudice di 1° grado ed omessa rimessione della causa a tale giudice - Omessa riserva di gravame - Passaggio in giudicato della sentenza non definitiva - Sentenza definitiva - Ricorso per Cassazione - Denunciata violazione dell'art. 353 c.p.c. - Preclusione, 275.

#### INGIUNZIONE

- V. *Esecuzione fiscale, Entrate patrimoniali, Dogana, Acque pubbliche*.

#### INVENZIONE INDUSTRIALE

- Invenzione fatta durante l'esecuzione di rapporto d'impiego - Premio - Determinazione - Criteri - Fattispecie, 346.

#### LAVORO

- Invalidi di guerra - Assunzione obbligatoria al lavoro - Facoltà di accertamento della qualifica del lavoratore e del grado di capacità lavorativa da parte del datore di lavoro - Insussistenza, con nota di R. PETRONI, 419.

#### NOBILTA'

- Cognomizzazione del predicato nobiliare - Azione - Procedimento contenzioso dinanzi al giudice ordinario - Legittimazione passiva dell'Ufficio Araldico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Avvenuto espletamento del-

- la procedura di rettificazione degli atti dello stato civile - Provvedimento camerale di cognomizzazione del predicato nobiliare - Preclusione - Insussistenza con nota di Cognomizzazione del predicato nobiliare - Titoli esistenti prime del 28 ottobre 1922, che non avevano formato oggetto di riconoscimento Riconoscimento al fine della cognomizzazione da parte del giudice ordinario - Inammissibilità, con nota di F. CARUSI, 295.
- Titoli esistenti prima del 28 ottobre 1922, che non avevano formato oggetto di riconoscimento - Riconoscimento al fine della cognomizzazione da parte del giudice ordinario - Ammissibilità, con nota di F. CARUSI, 294.

#### OCCUPAZIONE

- Occupazione d'urgenza preordinata alla espropriazione per P.U. - Mancato perfezionamento nel biennio dall'occupazione della procedura espropriativa - Illiceità - Risarcimento del danno - Valutazione, 320.

#### OPERE PUBBLICHE

- V. *Appalto*, vedi a pag. IX.

#### PIANO DI RICOSTRUZIONE

- Sostituzione col piano regolatore generale - Inefficacia del piano di ricostruzione - Decreti di approvazione dei lavori ed occupazione degli immobili, disposti in base a quest'ultimo piano - Illegittimità, con nota di U. GARGIULLO, 338.
- Licenza edilizia - Annullamento giurisdizionale - Ricorso per esecuzione del giudicato - Possibilità del Consiglio di Stato di ordinare la demolizione - Esclusione - Potere del Comune di adottare i provvedimenti idonei ad eliminare la situazione illegale e, in mancanza, intervento dell'autorità di controllo - Sussistenza, 351.
- Licenza edilizia - Annullamento giurisdizionale - Conseguente obbligo del Comune di ordinare la demolizione delle opere o di sollecitare la irrogazione delle sanzioni penali di cui all'art. 32 l. urb., 351.
- Piano regolatore di Roma - Piano particolareggiato - Durata - Termine - Proroga alla data di approvazione del nuovo piano regolatore generale, 338.

**PIANO REGOLATORE**

— V. *Piano di ricostruzione*.

**POSTE E TELECOMUNICAZIONI**

— Concessionario per l'accettazione e distribuzione di corrispondenza - Corrispondenza con affrancatura ordinaria - Reato di incetta di corrispondenza - Ammissibilità - Rapporti fra gli artt. 35 e 37 lett. b) cod. post., con nota di R. BRONZINI, 423.

— Concessionario per l'accettazione e distribuzione di corrispondenza - Inosservanza delle condizioni del Capitolato d'onori - Applicabilità delle sanzioni previste dall'art. 35 cod. post. con nota di R. BRONZINI, 423.

— Reato di incetta - Carattere abituale del reato - Inapplicabilità dell'amnistia alle singole violazioni, con nota di R. BRONZINI, 423.

**PRESCRIZIONE**

— Atti interruttivi - Atti provenienti da soggetto che agisca legittimamente nell'interesse del titolare del diritto - Validità - Fattispecie, con nota di L. CORREALE, 367.

**PREZZI**

— Disciplina dei prezzi - Organi competenti - Comitato interministeriale dei prezzi - Poteri - Emanazione di ordini vincolanti per i C.P.P. - Illegittimità, 346.

**PROCEDIMENTO CIVILE**

— Deduzione di prova testimoniale - Omessa indicazione dei testi - Successiva indicazione all'inizio della prova - Ammissibilità, 324.

**PROCEDIMENTO PENALE**

— Mancato avviso al difensore di ufficio sostituito - Nullità insanabile - Insussistenza, 432.

— Sostituzione o revoca del difensore di ufficio - Ammissibilità, 432.

**REATO**

— Reato finanziario - Amnistia e indulto - Decreto di concessione che condiziona il beneficio al previo pagamento dei tributi evasi - Illegittimità costituzionale - Violazione del principio di uguaglianza - Non sussiste, 243.

— Reati finanziari - Contravvenzione - Estinzione per oblazione - Ammissibilità, 433.

— Reato contro la famiglia - Sottrazione di minorenni e di persone

incapaci - Titolarità ed esercizio Reato in genere - Attenuanti comuni - Entrambi i genitori, 250.

— Reato in genere - Atenuanti comuni - Tenuità del danno - Criterio sussidiario della situazione economica del danneggiato - Applicabilità in ipotesi di danno e di obiettiva rilevante entità - Esclusione, 432.

— Reato in genere - Circostanze del reato - Attenuante - Motivi di particolare valore morale e sociale, 422.

**RESPONSABILITA' CIVILE**

— Responsabilità della P.A. - Attività di carattere militare - Danni - Inapplicabilità della presunzione prevista dall'art. 2050 c.c. - Responsabilità diretta per colpa - Onere della prova, 317.

— Responsabilità della P.A. - Servizio rastrellamento proiettili - Discrezionalità della P.A. - Limiti - Sindacato del G.O., 317.

— Responsabilità della P.A. - Responsabilità diretta - Interruzione del rapporto organico, 317.

— Responsabilità della P.A. per atti dei suoi funzionari e dipendenti lesivi di diritti - Responsabilità diretta, con nota di F. CARUSI, 328.

— v. anche *Appalto*.

**SARDEGNA**

— Regione - Competenza amministrativa in materia di distribuzione di energia elettrica - Appartiene all'Amministrazione Statale, 278.

**SCAMBI E VALUTE**

— Affari di reciprocità (fra operatori italiani e danesi) - Compensazione privata - Negozio di collegamento - Contenuto, con nota di F. CARUSI, 380.

— Violazioni punibili con pena pecuniaria - Natura - Prescrizione - Rinvio alle disposizioni relative alla pena pecuniaria prevista per le trasgressioni in materia finanziaria, con nota di L. CORREALE, 367.

**SERVITU' MILITARI**

— Procedimenti e finalità - Espropriazione - Procedimento e finalità - Differenze, 347.

— Vicinanza della proprietà vincolata col demanio statale - Non necessaria - Vicinanza della proprietà stessa con frontiere terrestri - Sufficienza, 347.

## SICILIA

- v. *Giustizia amministrativa, Demanio, Competenza.*

## SICUREZZA PUBBLICA

- Diffida del Questore - Contrasto con gli artt. 13 e 25 della Costituzione - Non sussiste, 257.
- Misure di prevenzione - L. n. 1423 del 1956 art. 1 - Elencazione della categoria dei soggetti da sottoporre a misure - Carattere dell'abitudine - Preteso contrasto con l'art. 3 Cost. Esclusione, 257.
- Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità -

L. n. 1423 del 1956, art. 1 - Preteso contrasto con l'art. 27 Cost. - Connessione con la responsabilità penale del soggetto - Esclusione, 257.

## SOCIETA'

- v. *Imposta di registro.*

## TASSE E IMPOSTE COMUNALI

- Acque minerali sorgenti - Diritto a favore dei Comuni sull'esportazione di tali acque - Legittimità costituzionale, 254.
- Imposta di consumo - Imposta sul consumo del vino - Abolizione - Norma delegata - Eccesso - Insussistenza, 246.

## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

1° febbraio 1964 n. 5 . . . . .	pag. 243
10 febbraio 1964 n. 6 . . . . .	» 246
22 febbraio 1964 n. 9 . . . . .	» 250
14 marzo 1964 n. 15 . . . . .	» 254
23 marzo 1964 n. 23 . . . . .	» 261

### GIURISDIZIONI CIVILI

#### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un. 14 dicembre 1962 n. 3362 . . . . .	pag. 291
Sez. I 18 dicembre 1963 n. 3189 . . . . .	» 294
Sez. Un. 4 gennaio 1964 n. 3 . . . . .	» 317
Sez. Un. 4 gennaio 1964 n. 4 . . . . .	» 319
Sez. Un. 4 gennaio 1964 n. 5 . . . . .	» 272
Sez. Un. 20 gennaio 1964 n. 127 . . . . .	» 272
Sez. Un. 20 gennaio 1964 n. 128 . . . . .	» 274
Sez. I 20 gennaio 1964 n. 107 . . . . .	» 320
Sez. I 20 gennaio 1964 n. 108 . . . . .	» 321
Sez. I 20 gennaio 1964 n. 109 . . . . .	» 323
Sez. I 20 gennaio 1964 n. 118 . . . . .	» 354
Sez. I 20 gennaio 1964 n. 147 . . . . .	» 356
Sez. I 23 gennaio 1964 n. 160 . . . . .	» 395
Sez. I 23 gennaio 1964 n. 163 . . . . .	» 324
Sez. I 23 gennaio 1964 n. 164 . . . . .	» 358
Sez. I 27 gennaio 1964 n. 183 . . . . .	» 357
Sez. I 27 gennaio 1964 n. 189 . . . . .	» 361
Sez. I 27 gennaio 1964 n. 198 . . . . .	» 363
Sez. I 27 gennaio 1964 n. 199 . . . . .	» 275
Sez. I 27 gennaio 1964 n. 233 . . . . .	» 327
Sez. I 29 gennaio 1964 n. 228 . . . . .	» 364
Sez. I 29 gennaio 1964 n. 241 . . . . .	» 367
Sez. I 30 gennaio 1964 n. 257 . . . . .	» 373
Sez. I 14 febbraio 1964 n. 339 . . . . .	» 380
Sez. I 19 febbraio 1964 n. 370 . . . . .	» 312
Sez. I 25 febbraio 1964 n. 415 . . . . .	» 385
Sez. I 25 febbraio 1964 n. 416 . . . . .	» 390
Sez. I 28 febbraio 1964 n. 451 . . . . .	» 391

## TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE

22 gennaio 1964 n. 6 . . . . .	pag. 396
30 gennaio 1964 n. 7 . . . . .	» 398
11 marzo 1964 n. 8 . . . . .	» 405
3 aprile 1964 n. 12 . . . . .	» 406

## LODI ARBITRALI

29 gennaio 1964 . . . . .	pag. 406
15 febbraio 1964 n. 6 . . . . .	» 410
24 febbraio 1964 n. 11 . . . . .	» 414

*GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE*

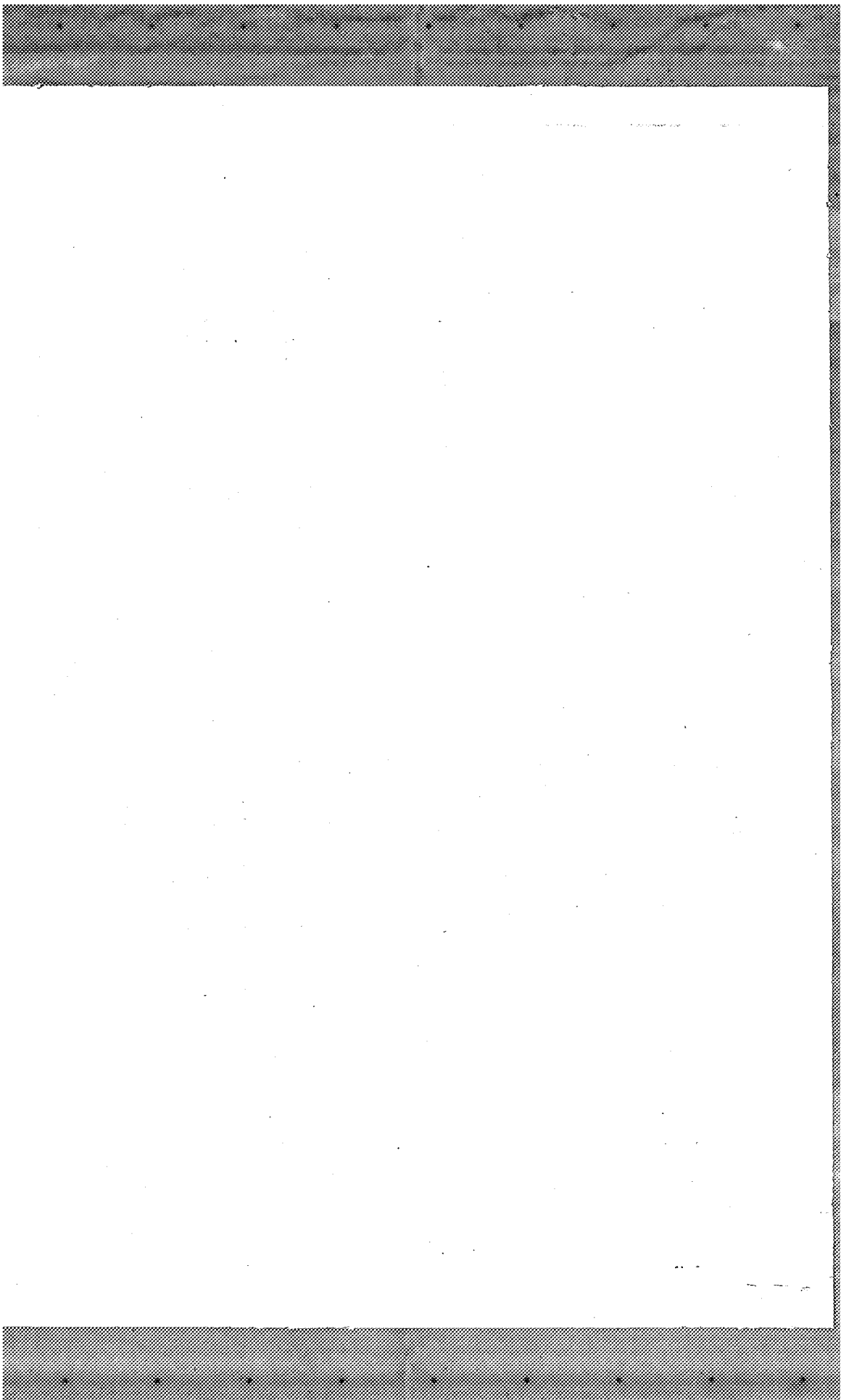
## CONSIGLIO DI STATO

Ad. Plen., 11 novembre 1963 n. 18 . . . . .	pag. 337
Ad. Plen., 11 novembre 1963 n. 19 . . . . .	» 332
Ad. Plen., 30 gennaio 1964 n. 25 . . . . .	» 281
Sez. IV 30 ottobre 1963 n. 651 . . . . .	» 346
Sez. IV 8 novembre 1963 n. 688 . . . . .	» 338
Sez. IV 13 novembre 1963 n. 710 . . . . .	» 342
Sez. IV 13 novembre 1963 n. 740 . . . . .	» 342
Sez. IV 13 novembre 1963 n. 755 . . . . .	» 345
Sez. IV 15 novembre 1963 n. 850 . . . . .	» 345
Sez. IV 15 gennaio 1964 n. 3 . . . . .	» 347
Sez. VI 13 novembre 1963 n. 743 . . . . .	» 348
Sez. VI 13 novembre 1963 n. 816 . . . . .	» 349
Sez. VI 20 novembre 1963 n. 844 . . . . .	» 349
Sez. VI 27 novembre 1963 n. 878 . . . . .	» 351
Sez. VI 27 novembre 1963 n. 887 . . . . .	» 352
Sez. VI 4 dicembre 1963 n. 951 . . . . .	» 353

*GIURISDIZIONI PENALI*

## CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III, 12 marzo 1962 n. 3483 . . . . .	pag. 419
Sez. I, 26 luglio 1963 n. 1638 . . . . .	» 432
Sez. I, 10 ottobre 1963 n. 1812 . . . . .	» 423
Sez. II, 14 novembre 1963 n. 1885 . . . . .	» 432
Sez. I, 21 marzo 1964 n. 84 . . . . .	» 433



## SOMMARIO DELLA PARTE SECONDA

### RASSEGNA DI DOTTRINA

R. ALESSI, <i>L'illecito e la responsabilità civile degli enti pubblici</i> (recensione) . . . . .	pag.	25
V. ANDRIOLI, <i>Coommenti al codice di procedura civile, Vol. IV</i> (recensioni) . . . . .	»	30
Enciclopedia del diritto: F.A. GUERCI, <i>Demanio marittimo</i> ; V. ARDIZZONE, <i>Dichiarazione di p.u.</i> ; P. PASTORE, <i>Difesa</i> (beni destinati alla) (recensione) . . . . .	»	32

### RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

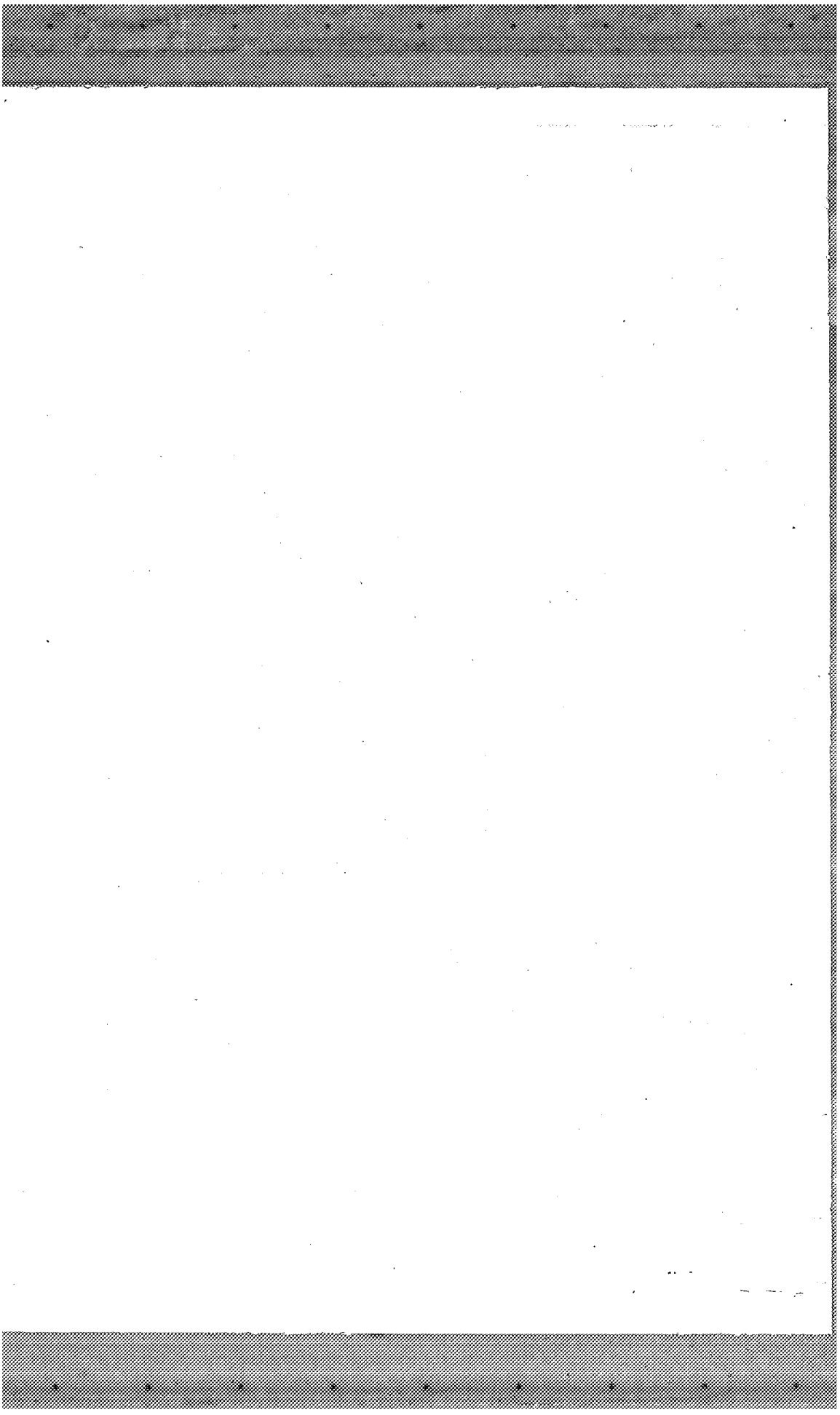
<i>Provvedimenti legislativi</i> . . . . .	»	37
<i>Disegni e proposte di legge</i> . . . . .	»	38
<i>Provvedimenti legislativi sottoposti a giudizio di costituzionalità</i> . . . . .		42
a) Disposizioni di legge delle quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale . . . . .	»	42
b) disposizioni di legge in rapporto alle quali è stata dichiara- rata non fondata la questione di legittimità costituzionale . . . . .	»	43
c) Disposizioni di legge in rapporto alle quali è stato pro- mossa giudizio di legittimità costituzionale . . . . .	»	43

### QUESTIONI

LA REDAZIONE, <i>Il nuovo capitolato generale e gli onorari degli arbitri</i> . . . . .		50
G. FERRERO, <i>In tema di responsabilità civile per i provvedimenti contingibili e urgenti del sindaco</i> . . . . .	»	56

### CONSULTAZIONI

Indice sistematico delle consultazioni . . . . .	»	61
--	---	----





**PARTE PRIMA**



# GIURISPRUDENZA

---

SEZIONE PRIMA

## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 1° febbraio 1964, n. 5 - Pres. Ambrosini - Rel. Sandulli.

**Reato - Reato finanziario - Amnistia e indulto - Decreto di concessione che condiziona il beneficio al previo pagamento dei tributi evasi - Illegittimità costituzionale - Violazione del principio di uguaglianza - Non sussiste.**

(l. 23 gennaio 1963 n. 2, art. 6; d.P.R. 24 gennaio 1963 n. 5, art. 6; Cost., art. 3).

*Non violano il principio della uguaglianza dei cittadini la norma di delegazione ed il decreto delegato del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1963, n. 5 che, nel concedere amnistia ed indulto per reati finanziari, subordina l'applicazione del beneficio al previo pagamento dei tributi evasi, nel termine di 120 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento di clemenza (1).*

---

(1) L'ordinanza del Pretore di Roma, che ha sollevato la questione decisa dalla Corte Costituzionale, è pubblicata in *Gazz. Uff.* 8 giugno 1963, n. 153. Vedasi anche l'analoga ordinanza del Pretore de L'Aquila, *Giur. Cost.* 1963, 231.

La sentenza n. 45 del 1963, richiamata nella motivazione, è pubblicata in *Giur. it.* 1963, I, 1, 1964.

Sull'interpretazione dell'art. 3 Cost. in materia tributaria, vedi anche Corte Cost. 23 marzo 1960 n. 12, *Giur. cost.* 1960, n. 1134.

Sul problema in via generale cfr. GITTI, *L'applicazione dei principi costituzionali in materia tributaria*, *Rassegna di giurisprudenza, Dir. e prat. tributaria*, 1960.

Per quanto concerne, poi, il problema degli oneri imposti al cittadino per il concreto esercizio di diritti, è stato ritenuto che essi non contrastino con l'art. 24 della Costituzione allorché tali oneri siano disposti a tutela di interessi pubblici, o giustificati dall'esistenza di un provvedimento giurisdizionale o, comunque, da altri presupposti oggettivi (Corte cost., 26 aprile 1962, n. 40, *Giur. cost.* 1962, 318).

(*Omissis*). — 1) La Corte non ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale rimessale dal Pretore di Roma circa la compatibilità con l'art. 3 della Costituzione delle disposizioni dell'art. 6 legge 23 gennaio 1963, n. 2, e dell'art. 6 d.P.R. 24 gennaio 1963, n. 5, le quali, per i reati finanziari in cui si sia avuto il mancato pagamento di un tributo, subordinano la concessione dell'amnistia di pagamento del tributo « evaso ». Non è esatto infatti che esse determinino una ingiusta sperequazione tra soggetti più abbienti e soggetti meno abbienti.

La subordinazione dell'applicazione del beneficio dell'amnistia e dell'indulto, nei confronti di coloro i quali siano incorsi in reati consistenti nell'evasione di un tributo, alla condizione del pagamento del tributo « evaso » ricorre nella generalità dei provvedimenti (meno frequenti degli altri provvedimenti di clemenza), coi quali vengono concessi l'amnistia e l'indulto per reati in materia finanziaria (vedansi l'art. 2, n. 3-4, d.P.R. 31 gennaio 1948, n. 109, l'art. 3, n. 3, d.P.R., 28 febbraio 1948, n. 138, l'art. 4 comma 4°, n. 1, d.P.R., 19 dicembre 1953, n. 922, gli artt. 9, 10, 11 d.P.R. 11 luglio 1959, n. 460). Per i reati in questione il legislatore considera cioè costantemente prevalente sull'interesse generale all'esercizio della straordinaria clemenza l'interesse della pubblica finanza alla immediata riscossione dei tributi.

Tale costante orientamento legislativo non può esser considerato in contrasto col principio di uguaglianza.

E' vero che comunemente l'obbligo di pagare il tributo sorge prima che l'accertamento del debito tributario e della misura di esso sia diventato inoppugnabile; e che quindi un soggetto può essere legittimamente sottoposto a procedimento penale per essersi sottratto al pagamento di un tributo prima che sia irrevocabilmente certo che egli sia debitore della pubblica finanza e che sia perciò un evasore fiscale. Ma, come non può plausibilmente affermarsi che il far sorgere l'anzidetto obbligo in quel certo momento — cosa che ha la sua giustificazione nelle superiori e indilazionabili esigenze della finanza pubblica — contrasti col principio di uguaglianza, del pari non può plausibilmente affermarsi che con quest'ultimo contrasti il fatto che, per i reati consistenti nell'essersi sottratti a quell'obbligo, il beneficio della clemenza straordinaria dello Stato sia condizionato, per tutti indistintamente coloro che avevano da rispettarlo, alla osservanza, sia pur tardiva, dell'obbligo stesso.

2) A parte ciò, può notarsi, per quanto riguarda le persone meno abbienti eventualmente imputate di essersi sottratte al pagamento di un tributo nonostante che in realtà non fossero

soggette all'imposizione, che nessun apprezzabile pregiudizio può derivar loro dalla mancata applicazione dell'amnistia o dell'indulto, avendo esse diritto a esser prosciolte, nel giudizio, per insussistenza del reato (art. 21, ultimo comma, e 22 legge 7 gennaio 1929, n. 4). Per quanto riguarda poi i soggetti meno abbienti effettivamente incorsi nell'illecito penale, può notarsi che il mancato godimento della straordinaria clemenza dello Stato in caso di omesso pagamento del tributo dovuto trova razionale e adeguata giustificazione nella priorità dell'esigenza della finanza pubblica, alla cui soddisfazione — proprio in omaggio al principio di uguaglianza — ogni cittadino, del quale sia stata constatata (non importa se con riferimento a una situazione permanente o a un singolo accadimento) una certa capacità contributiva, ha il dovere di non sottrarsi (art. 53 Cost.).

Con la sentenza n. 45 del 1963 questa Corte ebbe ad affermare che non urta contro il principio di uguaglianza una disposizione la quale subordini l'esercizio di un diritto al fatto che il soggetto sia in regola con gli obblighi tributari, cui, per godere di quel diritto, egli avrebbe dovuto assolvere; e pose in risalto che, collegandosi necessariamente il tributo alla capacità contributiva (art. 53 Cost.), sarebbe impossibile ritenere che in tal modo si venga a operare una ingiusta discriminazione tra ricchi e poveri. Se ogni tributo presuppone una capacità contributiva, e cioè una capacità economica adeguata all'obbligazione tributaria, è fuori luogo, quando non venga contestata tale corrispondenza, lamentare in casi del genere la violazione del principio di uguaglianza.

Il precedente non è senza significato ai fini della risoluzione del caso in esame, nel quale il legislatore ha voluto escludere dal beneficio della clemenza i reati in materia tributaria di quei soggetti che, pur avendo, al momento cui il tributo si riferisce, la capacità economica, e quindi contributiva, richiesta dalla legge, si siano sottratti all'adempimento della relativa obbligazione, senza provvedere neanche in un secondo tempo al soddisfacimento di essa, che l'art. 53 della Costituzione configura come dovere fondamentale di ogni cittadino.

3) Neanche potrebbe esser considerato lesivo del principio di uguaglianza il fatto che le disposizioni impugnate sono tali da escludere dalla clemenza elargita persino soggetti — quali, per esempio, i responsabili d'imposta — diversi dai debitori del tributo, allorché, per avventura, i soggetti stessi non siano ab-

bienti. Se la legge chiama quei soggetti a rispondere del mancato pagamento del tributo, è perfettamente coerente che la loro responsabilità non venga meno fin quando l'obbligazione tributaria non sia stata assolta, e che essi non fruiscano di una clemenza maggiore di quella di cui sono ammessi a godere i soggetti principali dell'obbligo tributario. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 10 febbraio 1964, n. 6 - Pres. Ambrosini - Rel. Mortati - Comune di Modena c. INGIC e Società Italiana Riscossioni Tributarie c. Comune di Cigole e Presidente Consiglio dei Ministri.

Tasse e imposte comunali - Imposta di consumo - Imposta sul consumo del vino - Abolizione - Norma delegata - Eccesso - Insussistenza.

(l. 18 dicembre 1959 n. 1079, art. 8 n. 4; d.P.R. 14 dicembre 1961 n. 1315, art. 8; Cost. art. 76).

*Non è costituzionalmente illegittimo per eccesso di delega rispetto alla legge 18 dicembre 1959 n. 1079 l'art. 8 del d.P.R. 14 dicembre 1961, n. 1315, il quale dispone la proroga dei contratti di appalto delle imposte di consumo fino al 31 dicembre 1962, in quanto tale proroga è diretta ad assicurare il blocco dei licenziamenti del personale addetto alla riscossione, nel quadro della tutela di detto personale, previsto dall'art. 8 n. 4 della stessa legge di delega (1).*

---

(1) Le ordinanze di rimessione 9 aprile 1963 del Tribunale di Modena e 27 giugno 1963 del Tribunale di Brescia sono pubblicate, rispettivamente, in *Gazz. Uff.* 1 giugno 1963, n. 145 e 12 ottobre 1963, n. 268.

E' opportuno, per chiarezza, ricapitolare la successione dei provvedimenti legislativi, in ordine ai quali è sorta la questione di legittimità in esame:

A) *Legge di delega*. Con l'art. 8 della legge 18 dicembre 1959, n. 1079, concernente la completa abolizione, col primo gennaio 1962, dell'imposta di consumo sul vino, si delegava il Governo ad emanare, entro la stessa data, le norme necessarie ad attuare tale abolizione, attenendosi ai seguenti criteri:

« 1) compensare i Comuni delle minori entrate che si verificheranno in conseguenza dell'abolizione dell'imposta di consumo sul vino e sui vini spumanti in bottiglia, nonché delle relative supercontribuzioni ed addizionali; 2) mantenere nelle dimensioni in atto i limiti di delegabilità delle entrate comunali; 3) salvaguardare la riscossione dell'imposta generale sull'entrata sui vini, mosti ed uve da vino, nonché sui vini

(*Omissis*). — Così chiarito lo stato della legislazione in materia, è da chiedersi se e in che senso le disposizioni conseguenti alla diminuzione prima e all'abolizione poi dell'imposta sul consumo del vino abbiano inteso derogare ad esso. Per quanto riguarda il periodo transitorio dal 1 gennaio 1960 al 31 dicembre 1961 nessuna disposizione al riguardo è stata dettata dalla legge n. 1079, sicché è da ritenere che si sia inteso fare rinvio alle disposizioni vigenti, come del resto risulta esplicitamente affermato nella relazione del Ministro proponente alla Camera dei Deputati, là dove rileva che « per i rapporti contrattuali fra Comuni ed appaltatori delle imposte di consumo, sui quali avrebbe inciso il provvedimento sul vino fin dalla sua prima fase di applicazione, si sarebbe dovuto fare riferimento al ricordato art. 80 T.U. 1931, dato che una disciplina in deroga ad esso avrebbe urtato contro la difficoltà di adeguamento alle situazioni locali, e ciò a causa della loro varietà dall'uno all'altro Comune ». E poiché il predetto articolo riguardava la sola ipotesi di gestione esattoriale in corso, è da ritenere che trattamento non diverso da quello prescritto dalla vigente legislazione si sarebbe dovuto effettuare anche nelle altre ipotesi di passaggio di gestione per avvenuta cessazione dell'appalto. Per il periodo successivo, decorrente dal 1° gennaio 1962, era stata

---

spumanti in bottiglia; 4) tutelare gli interessi del personale addetto alla gestione delle imposte di consumo nella eventualità di riorganizzazione del servizio conseguente all'abolizione della imposta di consumo sul vino e sui vini spumanti in bottiglia; 5) provvedere ad una efficace repressione delle frodi e delle sofisticazioni delle bevande vinose, nonché al miglioramento quantitativo della produzione enologica nazionale ».

B) *Legge delegata*. Con d.P.R. 14 dicembre 1961, n. 1315, si è provveduto a compensare i comuni per le minori entrate (punto 1) e alla contemporanea tutela del personale (punto 4).

L'art. 8 concernente « proroga degli appalti delle imposte di consumo e mantenimento in servizio del personale addetto alle gestioni », così, infatti, dispone:

a) *comma primo*: « il numero degli addetti alle gestioni delle imposte di consumo, tanto di nomina comunale, quanto di nomina privata, in servizio al 1. luglio 1961, non può essere ridotto per effetto della applicazione della legge 18 dicembre 1959, n. 1079, fino al 31 dicembre 1962 »;

b) *comma secondo*: « i contratti di appalto e di gestione per conto del servizio di riscossione delle imposte comunali di consumo in corso alla data del 1. luglio 1961 e con scadenza anteriore al 31 dicembre 1962, sono prorogati, alle stesse condizioni in essi previste, fino al 31 dicembre 1962 ».

C) *Legge di proroga e convalida*. Con legge 30 dicembre 1962, nume-

prevista l'entrata in vigore del nuovo regime di totale soppressione del dazio, da regolare per opera del Governo a ciò delegato, sulla base dei criteri fissati in cinque punti dal citato articolo 8 legge 1079. Di fatto però il decreto delegato non eseguì tutti i compiti attribuitigli poiché nulla dispose in ordine ai punti 1, 2 e 5 dell'articolo ora ricordato ed invece si limitò a disciplinare il punto 3, relativo alla riscossione dell'imposta generale sull'entrata sui vini, ed il 4 riguardante il personale, che è quello di cui si controverte, statuendo con il primo comma dell'art. 8 il divieto, fino al 31 dicembre 1962, di ridurre comunque il numero degli addetti alle imposte di consumo per effetto dell'applicazione della legge sul vino, e con il secondo la proroga fino alla data predetta dei contratti di appalto, in corso al primo luglio 1961 e con scadenza anteriore al 31 dicembre 1962, « alle stesse condizioni dettate dai medesimi ». Quest'ultima disposizione venne a derogare alle norme comuni, in ordine sia all'autonomia contrattuale nei confronti dei contratti scadenti nel periodo 1° luglio 1961-31 dicembre 1962, e sia all'adeguamento delle condizioni contrattuali in conseguenza dei mutamenti sopravvenuti, che era consentito dal citato articolo 80 T.U. sulla finanza locale.

Può essere esatto ritenere che l'intenzione del delegante,

---

ro 1718, il legislatore ha proceduto alla proroga dei contratti di appalto, in corso alla data del 31 dicembre 1962 e con scadenza anteriore al 31 dicembre 1963, ivi compresi quelli già prorogati, per effetto dell'art. 8, secondo comma del citato decreto 14 dicembre 1961, n. 1315, cioè quelli in corso alla data del 1. luglio 1961 e con scadenza entro il 31 dicembre 1962.

D) *Nuova proroga delle disposizioni della legge precedente.* Con legge 13 novembre 1963, n. 1517, è stato disposto: « le disposizioni ed i termini di cui agli artt. 1 e 2 della legge 20 dicembre 1962, n. 1718, sono prorogati di un anno ».

La Corte ha escluso la sussistenza del denunciato *eccesso di normazione* della norma delegata, rispetto alle direttive contenute nella legge delega, osservando che la proroga delle gestioni era necessariamente strumentale rispetto al blocco dei licenziamenti del personale, disposto dal legislatore delegante.

In sostanza, nell'attesa della riorganizzazione dell'intero servizio di riscossione (conformemente al punto 4 della norma delegante), il legislatore delegato ha attuato un blocco puro e semplice della situazione preesistente, sia nei riguardi del personale col proprio datore di lavoro, sia nei riguardi di questi rispetto ai Comuni. Sono due aspetti di un medesimo problema, interdipendenti fra loro, la cui soluzione è affidata al legislatore con delle scelte di merito, sulle quali non è consentita una denuncia di illegittimità costituzionale (l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 28).



quando ebbe a dettare il n. 4 dell'art. 8, fosse rivolta ad assicurare la tutela del personale, con strumenti giuridici anche divergenti da quelli previsti dalle leggi già in vigore, quando si fosse verificata l'esigenza di riorganizzare su nuove basi il servizio di riscossione, essendosi tenuta presente la previsione, enunciata dal Ministro proponente della legge n. 1079, in ordine alla difficoltà di mantenere in servizio integralmente il personale stesso dopo l'abolizione di uno dei pilastri del servizio medesimo, qual'era costituito dall'imposta sul vino. Difficoltà riaffermata in sede di discussione della legge medesima avanti al Senato, durante la quale venne presentato da alcuni Senatori un ordine del giorno, che, mentre patrocinava il mantenimento in servizio di *tutto* il personale, prevedendo all'uopo la possibilità di utilizzarne una parte per i compiti di repressione delle frodi e sofisticazioni del vino, proponeva altresì la predisposizione di apposite misure rivolte a promuovere l'esodo volontario dei dipendenti, come quella del riconoscimento a loro favore di una anzianità integrativa ai fini della pensione. Ordine del giorno che venne accettato solo a titolo di raccomandazione dal Governo, data la necessità che appariva palese di risolvere il problema nel quadro del generale riordinamento che si sarebbe dovuto effettuare entro il periodo stabilito per l'esercizio della delega.

Ma poiché l'aspettativa in questo senso non ebbe a realizzarsi, a causa delle difficoltà incontrate nella predisposizione della riforma da attuare, il Governo si limitò a provvedere in via provvisoria, disponendo il prolungamento dello *status quo*, quale era venuto a verificarsi al 1° luglio 1961, mantenendo i rapporti preesistenti in tutti i loro elementi, in deroga sia al principio del recesso unilaterale nei contratti di lavoro a tempo indeterminato, e sia all'altro riguardante l'onerosità sopravvenuta.

Una volta che si ammetta il potere dell'organo delegato di provvedere nella materia delegata anche in via transitoria ed all'infuori del generale riordinamento dei servizi che era stato previsto (potere in ordine al quale nessuna contestazione è stata sollevata), deve escludersi la sussistenza dell'eccesso denunciato. Infatti la misura straordinaria del blocco totale ed assoluto dei licenziamenti, che si ritenne necessario alla tutela del personale, non si sarebbe potuto realizzare se non nel quadro del mantenimento anch'esso straordinario della situazione dei rapporti di appalto quale sussisteva di fatto al primo luglio 1961, in tutti i suoi elementi e quale che fosse lo stato dei rapporti medesimi dopo l'entrata in vigore della legge n. 1079. Disponendo altrimenti si sarebbero potuti esporre i Comuni al pericolo di non

riuscire a provvedere alla continuità della gestione se non a costo di sottoporsi ad oneri da essi non sopportabili.

Dovendosi ritenere non sussistente l'eccesso di delega denunciato, si rende ultronea ogni indagine circa l'influenza sulla questione della legge 20 dicembre 1962, n. 1718, che ha prorogato a tutto il 1963 i contratti in corso al 31 dicembre 1962, ivi compresi quelli già prorogati con il decreto delegato. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 22 febbraio 1964, n. 9 - Pres. Ambrosini - Rel. Petrocelli - Santoni c. Pres. Consiglio dei Ministri.

**Reato contro la famiglia - sottrazione di minorenni e di persone incapaci - Titolarità ed esercizio del diritto di querela - Spetta ad entrambi i genitori.**

(Cost. art. 30; c.p. artt. 573, 574).

*La sottrazione di minori o di persone incapaci importa una offesa che non va circoscritta alla sola posizione dell'esercente la patria potestà, ma che investe tutta la famiglia, nell'intera consistenza dei suoi interessi sociali, morali ed affettivi. Conseguentemente, la limitazione al solo genitore esercente la patria potestà del diritto di querela posta dagli artt. 574 e 573 codice penale si manifesta lesiva del principio di eguaglianza fra coniugi, stabilito dall'art. 30 della Costituzione (1).*

(1) L'ordinanza di rimessione 13 aprile 1963 del Pretore di Roma è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 2 luglio 1963.

La Corte, per abolire la limitazione posta dall'art. 574 c.p., denunciata nell'ordinanza di remissione come contrastante con gli artt. 29, 2° comma, e 30 della Costituzione (e la connessa limitazione posta dal precedente art. 573, avvalendosi dei poteri di cui all'art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 27) — ha identificato il *soggetto* passivo del reato di sottrazione di minori con la *famiglia* e, coerentemente, ha ritenuto che la titolarità del diritto di querela spetti ad entrambi i genitori, non al solo esercente la patria potestà.

La configurazione accolta dalla Corte, non è senza contrasti circa l'oggettività giuridica violata. Il delitto in esame, infatti, secondo la dottrina (PISAPIA, *Delitti contro la famiglia*, Torino, 1953, 758) e la stessa Relazione al progetto definitivo del Codice penale (II, 361), non è lesivo della *patria potestà*, ma dell'*esercizio* di essa che — come è noto — spetta al padre (art. 316 c.c.).

La giurisprudenza della Corte Suprema non è univoca in proposito. Infatti, mentre nella sentenza 2 dicembre 1955 (*Giust. pen.*, 1956, II, 695) si affermava che il reato di sottrazione di minorenni offende essenzial-

(*Omissis*). — La Corte ritiene fondata la proposta questione. La disposizione che, relativamente al delitto di sottrazione di persone incapaci preveduto dall'art. 574 C.P., limita il diritto di querela al solo coniuge esercente la patria potestà lede il principio della eguaglianza morale e giuridica dei coniugi sancito dal secondo comma dell'art. 29 della Costituzione; né la disposizione è tale da potersi considerare, ai sensi dello stesso art. 29, come uno dei limiti che la legge stabilisce a garanzia dell'unità familiare.

Nella disciplina giuridica del diritto di querela vige il principio generale che pone sullo stesso piano entrambi i genitori senza distinzione fra esercente e non esercente la patria potestà, all'uno e all'altro concedendo la potestà di presentare querela, sia che il diritto debba esercitarsi in rappresentanza di soggetti incapaci (art. 120, secondo comma, C.P.), sia che debba esercitarsi in sostituzione di soggetti che sono abilitati a presentare querela (minori che hanno compiuto gli anni quattordici e inabili-

---

mente la patria potestà, nelle sentenze 30 giugno 1952 (*ivi*, 1952, II, 1057) e 26 marzo 1949 (*ivi*, 1950, II, 54) si dava particolare rilevanza, nel reato in esame, all'esercizio della patria potestà.

Al tempo stesso, la sentenza annotata ha escluso ogni riferimento che non sia puramente storico all'art. 120 c.p., dato che l'ipotesi da questo prevista riguarda il minore che sia direttamente offeso e soggetto passivo del reato, il cui genitore, quindi, interviene nel presentare la querela, non « *iure proprio* », ma quale rappresentante del figlio minore (BATTAGLINI; *La querela*, Torino 1958, 365). Laddove, nelle ipotesi delittuose di cui agli artt. 573 e 574 c.p., la lesione primaria è arrecata direttamente ai genitori — o a quello esercente la patria potestà.

Di fronte a tale divergente orientamento, la Corte Costituzionale ha adottato la *sua* interpretazione, ritenendo « che la sottrazione del minore importi un'offesa che non va circoscritta alla sola persona dell'esercente la patria potestà, ma che investe tutta la famiglia ».

Ora, senza voler discutere del *merito* di tale interpretazione, basti rilevare che essa costituisce il presupposto della pronuncia di accoglimento della questione di legittimità costituzionale, essendo evidente che, accogliendo l'interpretazione contraria, la quale identifica il soggetto passivo del reato in chi esercita la patria potestà, la norma in esame sarebbe stata perfettamente ortodossa, in base all'equivalenza: soggetto passivo del reato — titolare del diritto di querela.

Torna, così, sul tappeto il problema degli effetti della interpretazione, da parte della Corte Costituzionale, della norma impugnata: il problema, cioè, della qualificazione di detta norma nel confronto con la norma costituzionale.

La qualificazione è il frutto, appunto, di una certa interpretazione la quale può spaziare da un ambito, per così dire, *conservativo* ad un ambito *dubbio*, ad un ambito di *inconciliabilità assoluta*.

La Corte costituzionale affrontò il problema con la sentenza 27 mag-

tati), ma per i quali si ritiene opportuno anche il possibile intervento dei genitori, ovvero del tutore o del curatore (art. 120, terzo comma). Le predette disposizioni, corrispondenti ad eguale indirizzo di altre legislazioni, stanno a significare in modo evidente che, ancor prima dell'attuale energica affermazione del principio della eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, l'unità familiare e l'autorità del genitore esercente la patria potestà non erano considerate lese dal possibile dissenso fra i genitori in ordine alla presentazione della querela.

Questa considerazione, riguardante il principio generale dell'art. 120 C.P., può essere riferita anche alla ipotesi preveduta dall'art. 574, nel senso cioè che se con l'art. 120, come norma generale, si è ritenuto non contrastante con l'unità e la disciplina della famiglia il diritto di querela attribuito ad entrambi i genitori, non v'è motivo di attuare diverso criterio nella ipotesi particolare dell'art. 574. Le due norme riguardano indubbiamente situazioni diverse, prevedendo l'una un diritto di que-

---

gio 1961, n. 26 (*Giur. it.* 1961, I, 1, 756) allorché dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 t.u. legge di P.S. « nei limiti in cui esso attribuisce ai prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei « principi dell'ordinamento giuridico »; sentenza che non andò immune da critiche (PIERANDREI, *La corte costituzionale e l'attività maieutica*, ivi, IV, 177), specie sotto il profilo della certezza del diritto. Sempre in materia di sicurezza pubblica, la Corte ha ribadito tale suo atteggiamento con la sentenza 27 marzo 1962, n. 30 (*Giur. ital.*, 1962, I, 1, 1917) dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 l. di p.s. « nella parte in cui prevede « rilievi segnaletici che comportino ispezioni personali ».

In entrambe le ipotesi, peraltro, il testo delle leggi impugnate resta in vigore, sia pure « rimpicciolito » nel suo oggetto (PIERANDREI, *op. cit.*), per cui può dirsi che la loro interpretazione, da parte della Corte, fa salve le altre interpretazioni da parte dell'Autorità giudiziaria, le quali non si configurino in contrasto con la Costituzione.

Nella sentenza annotata, invece, con l'avvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'inciso: « esercente la patria potestà » (così, almeno, sembra doversi intendere la pronuncia), è preclusa, definitivamente, quanto all'identificazione del soggetto passivo del delitto di cui all'art. 574 c.p., ogni interpretazione diversa da quella adottata dalla Corte.

Nelle precedenti pronunce, la Corte costituzionale, ripudiando la norma, faceva salvo il testo, nei limiti in cui esso fosse ancora conciliabile con la Costituzione.

In questa sentenza, si compie un passo ancor più avanzato, che travolge insieme e la norma e il testo.

Non sfuggirà, quindi, l'importanza della decisione ai fini dell'affinamento del problema, sul quale, oltre agli studi già citati, possono richiamarsi quanto scritto da questa *Rassegna*, 1961, 69 e la monografia dell'ANDRIOLI, *Motivazione e dispositivo delle sentenze della Corte costituzionale*, *Riv. dir. e proc. civile*, 1962, 529 sgg.

rela in rappresentanza o in sostituzione di altri soggetti, e l'altra invece un diritto di querela *iure proprio*, spettante cioè al genitore esercente la patria potestà considerato unico soggetto passivo del reato, in quanto il reato viene ipotizzato appunto come sottrazione del minore al genitore esercente la patria potestà. Senonché è questa delimitazione dell'offesa e, conseguentemente, del soggetto passivo che, a giudizio di questa Corte, non risponde né alla natura ed incidenza effettiva dell'offesa medesima, né al carattere della figura di reato, quale, oltre tutto, si può desumere dalla sua collocazione nel Titolo XI del Libro II del Codice, dei delitti « contro la famiglia ».

Senza immutazione o alterazione della figura di reato, ma per via di una interpretazione più aderente al suo reale contenuto, è da ritenere che la sottrazione del minore importi una offesa che non va circoscritta alla sola posizione dell'esercente la patria potestà, ma che investe tutta la famiglia, nella intera consistenza dei suoi interessi sociali, morali e affettivi. La inclusione della sottrazione di minorenni nel Titolo dei delitti contro la famiglia, lungi dall'essere il frutto di una classificazione meramente formale, trova, per questa ipotesi, una rispondenza effettiva nella natura e nella estensione della offesa. Se questa pertanto deve ritenersi tale da superare il circoscritto interesse inerente all'esercizio della patria potestà, ne consegue necessariamente una diversa corrispondente estensione della soggettività passiva, con la inclusione anche dell'altro coniuge, il quale, investito della patria potestà pur non avendone attualmente l'esercizio, non può, in questa ipotesi, essere escluso dalla rappresentanza della famiglia e dalla tutela dei suoi interessi.

Posti in questi termini la figura delittuosa preveduta dall'art. 574 C.P. e il contenuto offensivo che le è proprio, viene meno il particolare fondamento della disposizione che limita il diritto di querela al genitore esercente la patria potestà, con la conseguenza che la limitazione stessa si manifesta lesiva del principio di eguaglianza fra i coniugi, al quale nel caso presente non è concesso fare eccezione.

Bisogna rilevare infine che nell'art. 573 C.P., il quale prevede la sottrazione consensuale di minorenni, si riscontra identica non giustificata restrizione del diritto di querela; e pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche di questa norma, e per la parte relativa alla limitazione del diritto di querela, va dichiarata la illegittimità costituzionale. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 14 marzo 1964, n. 15 - Pres. Ambrosini - Rel. Jaeger - Soc. p.a. Terme di S. Pellegrino c. Comune di S. Pellegrino e Pres. Consiglio dei Ministri.

**Tasse e imposte comunali - Acque minerali sorgenti - Diritto a favore dei Comuni sull'asportazione di tali acque - Legittimità costituzionale.**

(l. 2 luglio 1952 n. 703, art. 6; Cost., artt. 3, 23, 120).

*Non contrasta con gli artt. 3 e 23 della Costituzione l'art. 6 della l. 2 luglio 1962, n. 703, istitutivo dello « speciale diritto » a favore dei Comuni per l'asporto delle acque minerali, in quanto, pur verificandosi taluni inconvenienti nell'applicazione concreta del tributo, deve considerarsi soddisfatto il principio che esige una sufficiente specificazione legislativa dei poteri di imposizione tributaria conferiti all'Autorità amministrativa attraverso la fissazione, nella legge, di un limite massimo in misura non elevata.*

*Né la norma predetta viola l'art. 120 della Costituzione, perché tale disposizione pone esclusivamente limiti alla potestà legislativa delle Regioni, né consente una estensione analogica che la renda applicabile a provvedimenti in materia tributaria di competenza dei Comuni (1).*

---

(1) Con questa sentenza, la Corte Costituzionale, respingendo l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Bergamo con ordinanza 1° marzo 1963 (*Gazz. Uff.* 6 aprile 1963, n. 94), conferma, con la medesima motivazione, la precedente analoga decisione 13 giugno 1963, n. 93 (*Giur. it.* 1963, I, 1, 1206).

Sull'interpretazione dell'art. 23 della Costituzione è ormai pacifico l'insegnamento della Corte, secondo il quale non è necessario che il tributo venga imposto *per legge*, essendo sufficiente che esso *tragga il suo titolo dalla legge*, con la riserva all'autorità amministrativa della concreta determinazione, purché tale rinvio assicuri un controllo sulla discrezionalità della p.a., ad evitare che esso si trasformi in arbitrio (sent. 30 gennaio 1962, n. 2, *Giur. it.* 1962, I, 1, 508; 11 luglio 1961, n. 48, *ivi*, I, 1, 1110; 6 luglio 1960, n. 51, *ivi*, 1960, I, 1, 1195; 27 giugno 1959, n. 36, *ivi*, 1959, I, 1, 897; 18 marzo 1957, n. 47, *ivi*, 1957, I, 1, 650; 26 gennaio 1957, n. 30, *ivi*, 1957, I, 1, 427; 26 gennaio 1957, n. 4, *ivi*, 1957, I, 1, 209).

La Corte ha anche, in questa sentenza, fissato il principio dell'interpretazione restrittiva « *ratione subiecti* », dell'art. 120 della Costituzione in materia tributaria.

Infatti, scopo di tale disposizione è quello di porre un limite alla potestà legislativa delle Regioni, escludendo, tra l'altro, che queste possano avvalersene per istituire dazi di importazione o di esportazione ed evitando, in tal modo, che in questo settore la legislazione regionale possa svolgersi in contrasto con gli interessi generali; lad-

(*Omissis*). — L'ampio dibattito svoltosi fra i difensori delle parti nelle deduzioni e nelle memorie e poi nella discussione all'udienza ed il conseguente riesame compiuto dalla Corte di tutte le questioni prospettate non sono valsi ad indurre questa a modificare il giudizio emesso sulle questioni risolte con la precedente sentenza 18 giugno 1963, n. 93, alla cui motivazione deve farsi pertanto riferimento.

I dati di fatto esposti dalla difesa della Società Terme di S. Pellegrino, e non contestati dalle parti avversarie, hanno indubbiamente messo in luce talune notevoli diversità nei metodi adottati dai vari comuni nella applicazione del tributo, per quanto concerne la determinazione del valore delle acque asportate dal territorio dell'uno o dell'altro comune. Le differenze nella determinazione del valore delle acque asportate compiuta dalle commissioni provinciali rispetto ai diversi comuni, che si ripercuotono sulla misura dei tributi versati dai contribuenti dell'uno o dell'altro di questi, pur rimanendo contenuta entro il limite massimo del 3 per cento la aliquota del tributo, sono risultate effettivamente notevoli. Si tratta però di un incon-

---

dove i Comuni, che non sono investiti nel nostro ordinamento di una potestà legislativa, possono soltanto imporre i tributi previsti e disciplinati dalle leggi dello Stato.

E' bensì vero che il precetto costituzionale deve intendersi preclusivo dell'istituzione di tributi che riguardino non soltanto l'importazione o l'esportazione da Regione a Regione, ma anche quella *da Comune a Comune nell'ambito di una stessa Regione*.

Ma la lettera della disposizione e gli scopi cui essa è rivolta non lasciano dubbi sul suo esclusivo riferimento alla *normativa regionale*, non avendo i Comuni la facoltà di istituire tributi con norme di legge, ed essendo la materia relativa alla finanza locale attribuita genericamente, in forza dell'art. 23 della Costituzione, al legislatore ordinario.

Nel senso che l'art. 120 della Costituzione trova applicazione riguardo a tutte le Regioni, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, in quanto esso è di carattere fondamentale perché necessario a garantire l'unità e indivisibilità della Repubblica, Corte Cost. 16 febbraio 1963, n. 12 (*Giur. it.* 1963, I, 1, 702). E' stato ritenuto, poi, dalla stessa Corte, che i divieti previsti nel secondo comma dell'art. 120 si applicano anche alle leggi regionali che creino discriminazioni fra Provincia e Provincia di una stessa Regione (sent. 8 giugno 1963, n. 86, *Giur. it.* 1963, I, 1, 1050).

Sulla differenza di applicazione dell'art. 120 della Costituzione rispetto allo Stato e alle Regioni, nel senso che, mentre per queste i divieti ivi previsti sono assoluti, per lo Stato sono derogabili nella valutazione discrezionale di particolari settori di territorio, per il perseguimento di interessi di tutta la collettività nazionale, Corte Cost. 29 marzo 1960, n. 15 (*Giur. it.* 1960, I, 1, 756).

veniente che, come ha già rilevato la Corte nella sentenza sopra ricordata, non viola il precetto contenuto nell'art. 23 della Costituzione, dovendosi considerare soddisfatto il principio, che esige una sufficiente specificazione legislativa dei poteri di imposizione tributaria conferiti all'autorità amministrativa, attraverso la fissazione, nella legge, di un limite massimo in misura non elevata.

Né sembra sostenibile la tesi della violazione dell'art. 120 della Costituzione, affacciata per la prima volta nella ordinanza del Tribunale di Bergamo, ma sulla quale la difesa del contribuente non ha insistito particolarmente, poiché quella norma costituzionale pone esclusivamente limiti alla potestà legislativa delle Regioni, né consente una estensione analogica che la renda applicabile a provvedimenti in materia tributaria di competenza dei comuni.

La difesa stessa si è invece diffusa ampiamente nel sostenere la tesi, che la legge non prevederebbe alcuna possibilità di riesame delle determinazioni compiute dalle commissioni provinciali, su ricorso del contribuente, consentendo solamente al Comune la facoltà di ricorrere al Ministro delle finanze nel caso di determinazione di valori non corrispondenti alla realtà di mercato, a norma dell'ultimo comma dell'art. 22 del Testo unico della finanza locale; e, a questo proposito, ha menzionato un decreto 10 giugno 1959, n. 3 - A - 6454 del Ministro stesso, che dichiarò inammissibile un ricorso 21 gennaio 1959 della Società Terme di S. Pellegrino. Ha insistito poi, nel corso della discussione orale, sul punto che la disposizione citata contiene una esplicita ammissione della possibilità di errori di valutazione da parte delle commissioni provinciali, errori considerati dal legislatore tali da richiedere una correzione, seppure soltanto per iniziativa del Comune e non del contribuente, in conseguenza della mancanza di una disposizione esplicita in materia.

La Corte ha peraltro già affermato esplicitamente, nella sentenza sopra ricordata, che « la mancanza di disposizioni particolari, e la inapplicabilità della disciplina relativa ad altri tributi, non farebbe venir meno comunque, in ordine al tributo *de quo*, la garanzia della tutela giurisdizionale assicurata dall'art. 113 della Costituzione ».

Il principio enunciato in questa norma, secondo la quale « Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa » e « Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o



limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti », è applicabile ad ogni caso in cui un cittadino si ritenga leso da un atto amministrativo, senza che occorra una speciale espressa disposizione di attuazione, anche in virtù della completezza dell'ordinamento.

Si potrà discutere sulla individuazione dell'organo giurisdizionale, ordinario od amministrativo, competente nell'uno o nell'altro caso, ovvero sulla rilevanza di un denunciato vizio di violazione di legge o di eccesso di potere e, in particolare, sulla estensibilità ai casi come quelli discussi delle garanzie giurisdizionali previste per altri tributi, qual — ad esempio — le imposte di consumo (questioni tutte, la cui soluzione non rientra però evidentemente nella competenza della Corte Costituzionale); ma per il chiaro dettato dell'art. 113 citato non si può dubitare che l'ordinamento giuridico consenta che alcun diritto o interesse legittimo possa restare privo della tutela giurisdizionale garantita dalla Costituzione. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 23 marzo 1964, n. 23 - Pres. Ambrosini - Rel. Chiarelli.**

**Sicurezza pubblica - Diffida del Questore - Contrasto con gli artt. 13 e 25, della Costituzione - Non sussiste.**

(l. 27 dicembre 1956 n. 1423, art. 1; Cost. artt. 13 e 25).

**Sicurezza pubblica - Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità - L. n. 1423 del 1956, art. 1 - Preteso contrasto con l'art. 27 Cost. - Connessione con la responsabilità penale del soggetto - Esclusione.**

(Cost., art. 27; l. 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 1).

**Sicurezza pubblica - Misure di prevenzione - L. n. 1423 del 1956, art. 1 - Elencazione della categoria dei soggetti da sottoporre a misure - Carattere dell'abitudine - Preteso contrasto con l'art. 3 Cost. - Esclusione.**

(Cost., art. 3; l. 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 1).

*La norma di cui all'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, la quale consente al Questore di diffidare gli oziosi e i vagabondi validi al lavoro, e coloro che debba ritenersi vivano abitualmente col provento di delitti o della prostituzione, o del contrabbando o, in genere, di attività contrarie alla morale e al buon costume, non contrasta con gli artt. 13 e 25 della*

*Costituzione in quanto l'adozione delle misure di prevenzione può essere collegata, nella previsione legislativa, non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma ad un complesso di comportamenti che costituiscono una « condotta » assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale (1).*

*Detta norma non contrasta neppure con l'art. 27 della Costituzione perché tale articolo riguarda la responsabilità penale, mentre le misure di prevenzione non sono connesse a responsabilità penali del soggetto, ma a manifestazioni della sua personalità, desumibili anche da una serie ripetuta di denunce o di assoluzioni con formula non piena (2).*

*Né sussiste contrasto tra la norma in questione e l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo che essa avrebbe introdotto un concetto non uniforme dell'abitudine, suscettibile di dar luogo a differenze di trattamento fra diversi soggetti; ciò, in quanto, pur assumendo la parola « abituale », nella soggetta materia, un significato diverso da quello di accezione nella legge penale, la sua concreta applicazione implica un margine di discrezionalità interpretativa, non dissimile da quello ravvisabile in ogni giudizio diretto all'applicazione di norme giuridiche (3).*

(1-3) Le ordinanze di remissione 26 novembre 1962 del Tribunale di Milano e 4 febbraio 1963 del Pretore di Milano, sono pubblicate, rispettivamente, in *Gazz. Uff.* 26 gennaio 1963, n. 24 e 6 aprile 1963, n. 94.

Dopo le notissime sentenze emanate sulle vecchie disposizioni del t.u. delle leggi di p.s., nel senso della loro illegittimità costituzionale (sent. 23 giugno 1956, n. 2, *Giur. it.*, 1956, I, 1, 553; sent. 3 luglio 1956, n. 11, *ivi*, 1956, I, 1, 883), la Corte Costituzionale, in varie pronuncie, ha portato il suo esame sulle disposizioni della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, emanata proprio in funzione della necessità di colmare il vuoto legislativo creatosi dopo quelle pronuncie, e di rispettare, al tempo stesso, gli insegnamenti della Corte.

E così, con la sentenza (20 aprile) 5 maggio 1959, n. 27, citata nel testo (*Giur. it.* 1959, I, 1, 721) la Corte affrontò e decise, in senso affermativo, il problema della compatibilità con le norme della Costituzione dell'istituto della sorveglianza speciale; analogamente, con sentenza 30 giugno 1960, n. 45 (*Giur. it.* 1960, I, 1, 995), di quello del rimpatrio con foglio di via obbligatorio sotto il profilo dell'organo competente a disporlo; successivamente, con sentenza 28 dicembre 1962, n. 126, (*Giur. it.*, 1963, I, 1, 435), dello stesso istituto sotto il profilo oggettivo, riconoscendolo costituzionalmente legittimo con riferimento alla pubblica moralità.

Con l'annotata sentenza, infine, la Corte affronta e risolve, nel senso della legittimità costituzionale, anche il problema della « diffida » di P.S.

Rilevante appare la puntualizzazione data dalla Corte all'elemento valutativo del complesso della condotta del prevenuto, desumibile

(*Omissis*). — Va premesso che nel presente giudizio non è contestata la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione, previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423. Questa Corte ha già avuto occasione di ravvisare il fondamento di tali misure nel principio secondo cui l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire: sistema che corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 e 17 della Costituzione (sent. 20 aprile 1959, n. 27).

Dalle indicate finalità delle misure di prevenzione deriva che l'adozione di esse può essere collegata, nelle previsioni legislative, non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscano una « condotta », assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale. Discende, pertanto, dalla natura delle dette misure che nella discrezione delle fattispecie il legislatore debba normalmente procedere con criteri diversi da quelli con cui procede nella determinazione degli elementi costitutivi di una figura criminosa, e possa far riferimento anche a elementi presuntivi, corrispondenti però sempre a comportamenti obiettivamente identificabili. Il che non vuol dire minor rigore, ma diverso rigore nella previsione e nella adozione delle misure di prevenzione, rispetto alla previsione dei reati e alla irrogazione delle pene.

Dagli esposti criteri non ritiene la Corte che il legislatore si sia discostato nel formulare l'art. 1, primo comma, della legge 27 dicembre 1956.

Ed invero, in relazione al n. 1 del detto articolo, va riconosciuto che l'espressione « oziosi e vagabondi abituali validi al lavoro » non può essere considerata vaga ed equivoca, essendo obiettivamente identificabile, in base a nozioni di comune conoscenza e tenendo conto delle finalità della legge e delle misure di prevenzione, chi abitualmente non svolge alcuna attività pur essendo in condizioni di trarre dal lavoro i necessari mezzi

---

attraverso dati obiettivi, ancorché non idonei ad essere sussunti sotto fattispecie tipiche di delitti. In ciò è conforme la giurisprudenza della Corte Suprema, la quale, come è noto, richiede un complesso di elementi che pongano in luce la *proclività* al delitto (Cass. 28 marzo 1960, *Foro it. Rep.* 1961, 1607, 10).

Infine sul problema della *discrezionalità* nell'interpretazione ed applicazione della legge, cfr. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1949 pag. 16 segg.

di sussistenza. Né vale in contrario affermare che la Costituzione riconosce un diritto, e non un dovere, al lavoro, giacché le misure di prevenzione non hanno carattere sanzionatorio di doveri giuridici, e, in particolare nel caso previsto dall'art. 1, n. 1, la misura di prevenzione non ha carattere sanzionatorio della violazione di un dovere di lavoro.

Non ha maggior fondamento la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione ai nn. 2, 3 e 4 dello stesso art. 1. Non è, infatti, esatto che, in base alle norme ivi contenute, le misure di prevenzione possano essere adottate sul fondamento di semplici sospetti. L'applicazione di quelle norme, invece, richiede una oggettiva valutazione di fatti, da cui risulti la condotta abituale e il tenore di vita della persona, o che siano manifestazioni concrete della sua proclività al delitto, e siano state accertate in modo da escludere valutazioni puramente soggettive e incontrollabili da parte di chi promuove o applica le misure di prevenzione.

Infine, non può riscontrarsi indeterminatezza assoluta, come si esprimono le ordinanze del Tribunale di Milano, nel richiamo alle nozioni di morale pubblica e buon costume, contenute nel n. 5, essendo ben chiaro che la disposizione si riferisce a quei comportamenti abituali che offendono quelle norme del costume, proprie della comunità, la cui violazione costituisce un indice di pericolosità sociale, indipendentemente dal carattere delittuoso o non dei singoli fatti in cui essi si concretano.

Per le ragioni indicate, ritiene la Corte che non possa considerarsi costituzionalmente illegittimo l'impugnato art. 1 della legge n. 1423 del 1956, in riferimento agli artt. 13 e 25 Cost.

Ugualmente infondata è la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 27 Cost. Ed infatti, il richiamo all'art. 27 non è pertinente alla detta questione, perché tale articolo, nelle disposizioni a cui le ordinanze si riferiscono, riguarda la responsabilità penale e importa la presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna, mentre le misure di prevenzione, pur implicando restrizioni della libertà personale, non sono connesse a responsabilità penali del soggetto, nè si fondano su la colpevolezza, che è elemento proprio del reato.

Né sussiste il contrasto, ravvisato dalle ordinanze, con l'art. 27 Cost. sotto il riflesso che semplici denunce o procedimenti penali conclusi con assoluzione per insufficienza di prove possano essere valutati come elementi negativi, nella applicazione delle misure di prevenzione. Da quanto si è detto innanzi risulta che, correttamente interpretando la legge, la denuncia o l'assoluzione per insufficienza di prove, per se stesse considerate,

non possono costituire quei fatti obbiettivamente accertati, o quelle manifestazioni della personalità del soggetto, che soltanto possono dare fondato motivo all'applicazione delle misure di prevenzione. Ciò, tuttavia, non significa che il ripetersi di denunce a carico di un soggetto, o di assoluzioni con formula non piena da imputazioni di reati della stessa indole, non possa essere preso in considerazione, quando concorrono altri elementi di fatto, nella valutazione complessiva della condotta abituale e del comportamento notorio di una persona, ai fini del giudizio di pericolosità.

Il Pretore di Milano, nella sua ordinanza, ha prospettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, non essendo precisato, nella norma in esame, il criterio dell'abitudine, mancherebbe la possibilità di assicurare, nell'applicazione della norma stessa, l'egualianza di trattamento a tutti i cittadini.

Ma, anche così posta, la questione è infondata.

La disposizione legislativa configura una categoria di persone identificabili in base ad elementi da essa stessa determinati, tra cui l'abitudine del comportamento. E' vero che la nozione di abitudine, a cui il legislatore si riferisce, è diversa da quella dallo stesso legislatore specificata in relazione alle figure di delinquente o contravventore abituale (artt. 102 e 104 c.p.); ciò non toglie, però, che, assumendo la parola « abituale » nel senso che le è proprio nel linguaggio comune, il legislatore ha introdotto nella norma un elemento non equivoco, come tale idoneo a differenziare, con gli altri elementi della previsione legislativa, la categoria di persone a cui la norma stessa si riferisce.

Che poi l'attuazione di questa implichi un margine di discrezionalità nelle valutazioni dei singoli casi concreti non è motivo perché possa ravvisarsi nella norma un contrasto con l'art. 3 Cost., essendo proprie, quelle valutazioni, di ogni giudizio diretto all'applicazione di norme giuridiche. - (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 marzo 1964, n. 26 - Pres. Ambrosini - Rel. Verzi.

**Dogana - Carcerazione preventiva per reati doganali - Durata fino all'accertamento dell'identità personale del soggetto o alla prestazione di cauzione - Contrasto con l'art. 13 della Costituzione - Insussistenza.**

(l. 25 settembre 1940, n. 1424, art. 139; Cost., art. 13).

*Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 139 della legge doganale che prescrive l'arresto dell'imputato di reati doganali fino a quando non ne sia accertata l'identità personale o, trattandosi di stranieri, non venga prestata cauzione o malleveria, per l'asserito contrasto con l'art. 13, ultimo comma, della Costituzione, in quanto la stessa disposizione pone i limiti massimi entro i quali la carcerazione è consentita, ancorché divergenti da quelli stabiliti dal codice di procedura penale (1).*

(Omissis). — Il primo comma dell'art. 139 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424, dispone che il colpevole dei reati in essa preveduti è arrestato quando non ne sia nota la identità personale, ovvero quando si tratti di straniero che non dia idonea cauzione o malleveria per il pagamento delle multe e delle ammende. Il secondo comma dello stesso articolo contiene altre due norme: la prima, prescrive che la liberazione non può essere ordinata fino a che l'identità personale del colpevole non sia accertata, o, trattandosi di straniero, fino a che costui non abbia prestato cauzione o malleveria.

La seconda precisa che « tuttavia la detenzione del colpevole non può superare il massimo della pena stabilita dalla legge per il reato di cui è imputato, od i tre mesi quando contro di lui si procede per contravvenzione ».

Questa seconda norma, che l'ordinanza non ha neppure pre-

---

(1) L'ordinanza di remissione 23 agosto 1963 del Giudice Istruttore presso il Tribunale di Trapani è pubblicata nella *Gazz. Uff.* 2 novembre 1964 n. 287.

L'art. 139 della legge doganale, nel primo comma, dispone che il colpevole di reati preveduti da detta legge, fermo quanto è disposto nel codice di procedura penale circa la libertà personale dell'imputato, è arrestato quando non è nota la sua identità, ovvero quando si tratta di straniero che non dà idonea cauzione o malleveria per il pagamento delle multe e delle ammende; ed aggiunge, al secondo comma, che la liberazione non può essere ordinata fino a che l'identità personale del colpevole non sia stata accertata o, trattandosi di straniero, fino a che questi non abbia prestato la cauzione o la malleveria.

Rilevante è, tuttavia, la disposizione della parte finale del secondo comma, in base alla quale la detenzione del colpevole non può superare il massimo della pena stabilita dalla legge per il reato di cui è imputato o, i tre mesi, quando contro di lui si procede per contravvenzione.

Viene, così, rispettata la riserva di legge posta dall'art. 13, ult. comma, della Costituzione, circa i limiti massimi della carcerazione preventiva.

Per l'inquadramento dell'istituto della scarcerazione automatica, cfr. SABATINI, *Trattato dei procedimenti incidentali nel processo penale*, Torino, 1953, 420 sgg.

so in considerazione, pone quei limiti massimi alla carcerazione preventiva che il precetto dell'art. 13 della Costituzione vuole garantire.

Che siffatti limiti — poi — non siano coincidenti con quelli fissati dall'art. 272 c.p.p. è questione irrilevante sotto il profilo Costituzionale, dal momento che risulta rigettata la riserva di legge contenuta nell'art. 13, e dal momento che tanto la legge doganale quanto il codice di procedura penale sono entrambe leggi ordinarie, poste sullo stesso piano delle fonti. E' da osservare piuttosto che il dubbio manifestato dall'ordinanza, se la scarcerazione così detta automatica possa essere sottoposta alla condizione del verificarsi di eventi futuri ed incerti, non può neppure sorgere, quando la norma dell'art. 139 della legge doganale, espressamente dispone che, allo scadere dei termini, la liberazione si verifica anche nel caso di mancata identificazione del colpevole o di non prestata cauzione o malleveria.

E giova per ultimo rilevare che la mancata identificazione dell'imputato è regolata anche dall'art. 84 del Codice di procedura penale, che ne subordina la liberazione a prestazione di cauzione o malleveria nel caso in cui l'incertezza sulla identità

---

Nel senso che l'istituto sulla scarcerazione automatica previsto dall'art. 272 c.p.p., risulta pienamente compatibile con l'eventuale imposizione di obblighi anche di natura patrimoniale, Cass. Sez. Un. 23 marzo 1963, ric. Nicastri (*Giust. pen.* 1964, III, 1). Nel senso, poi, che l'istituto stesso abbia natura « istruttoria », con l'obbligo della scarcerazione anche quando l'istruttoria sia stata tardivamente conclusa, Cass. 16 luglio 1963 ric. Carà (*ivi*, 1964, III, 167).

Sull'art. 139 legge doganale, per la *complementarietà e non per l'alternatività* delle ipotesi di arresto quivi indicate con quelle previste dal codice di procedura penale, Cass. 21 febbraio 1957, ric. Martinez (*ivi*, 1957, III, 514). La stessa sentenza, ponendo il carattere assoluto ed inderogabile alle prestazioni di cauzione o malleveria, escluse la possibilità della concessione della libertà provvisoria.

Cosicché può concludersi che, mentre l'istituto della scarcerazione di cui all'art. 272 c.p.p. è di carattere processuale, perché collegato ai « tempi » dell'istruttoria, la scarcerazione prevista dalla seconda parte del secondo comma dell'art. 139 legge doganale non riveste tale carattere, ma ha natura *sostanziale*, in quanto collegato esclusivamente alla pena *edittale*, o, trattandosi di contravvenzioni, allo scadere del *termine assoluto* di tre mesi.

Tale diversità di qualificazione dell'istituto doganale rispetto al Codice di rito non lo rende, tuttavia, invalido sotto il profilo costituzionale, perché — come ha rilevato la Corte — tanto la legge doganale che il Codice di procedura penale sono leggi ordinarie, poste sullo stesso piano delle fonti.

personale sia stata cagionata dal fatto della persona non identificata, onde non appaiono giustificate le apprensioni di un diverso trattamento fra il colpevole di reati comuni ed il colpevole di reati in danno dell'Erario dello Stato. Mentre, in ogni caso, appare certo che la particolare struttura giuridico-economica del contrabbando, reato più difficilmente perseguibile per le sue peculiarità, giustifica una disciplina anche diversa da quella comune. - (*Omissis*).

**TRIBUNALE FEDERALE ELVETICO, Sez. Civ. II, 23 gennaio 1964** - Collegio giudicante: *Vice Presidente del Tribunale Federale*, Comment (Presidente della II Sez. Civ.); *Giudici federali*: Schwartz, Stocker, Plattner, Schmid - Finacom Trust für Finanzierung und Handel, Vaduz Fl. c. Ufficio italiano cambi (U.I.C.).

**Enti pubblici - Giudizio in corso dinanzi a tribunale straniero - Controversia sulla capacità giuridica di un soggetto - Riferimento all'ordinamento giuridico dello Stato che disciplina il soggetto stesso.**

**Enti pubblici - Ufficio Italiano Cambi - Controversia sulla sua capacità giuridica - E' Ente con personalità giuridica.**

*In un giudizio in corso dinanzi a un Tribunale straniero, nel quale si debba accertare la capacità giuridica di un soggetto, occorre far riferimento, ed applicare l'ordinamento dello Stato che disciplina e definisce detta capacità (nella specie occorre far riferimento all'ordinamento giuridico dello Stato Italiano per definire l'U.I.C.) (1).*

*L'Ufficio Italiano Cambi (U.I.C.) non è organo dello Stato italiano, bensì Ente di diritto pubblico con personalità giuridica (2).*

---

**(1-2) Sulla natura giuridica dell'Ufficio Italiano dei Cambi.**

Con questa decisione, il Tribunale Federale Elvetico, sedente in Losanna, ha posto la parola *fine* ad una lunga controversia sorta fra la « Finacom Trust für Finanzierung und Handel » Vaduz FL. e l'Ufficio Italiano dei Cambi nel lontano 1955.

Lo svolgimento della causa, attraverso i vari gradi del procedimento, è stato sommariamente indicato dalla decisione del Tribunale *resa in Camera di Consiglio*, perché è stato ritenuto, *prima facie*, che le domande proposte dalla Finacom erano evidentemente infondate.



(*Omissis*). — E' risultato che:

A) La Confederazione Elvetica e la Repubblica Italiana, in data 23 luglio 1955, stipularono un accordo circa il finanziamento per la elettrificazione ed il potenziamento di determinate linee di accesso in Svizzera delle Ferrovie dello Stato Italiane, entrato in vigore il 1. marzo 1957 (AS 1957, pagina 193 e segg.). In base a tale accordo la Svizzera si impegnò, tra l'altro, ad autorizzare le Ferrovie Federali Svizzere a concedere alle Ferrovie dello Stato Italiane un credito di 200 milioni di franchi svizzeri per il finanziamento dei suddetti lavori. Per ragioni che esulano dall'argomento, l'ammontare del credito avrebbe dovuto essere depositato anteriormente al 1. agosto 1955 presso l'Ufficio Italiano dei Cambi (U.I.C.) in Roma. I particolari riguardanti tale deposito furono concordati dai Capi delle due Delegazioni, mediante scambio di lettere di testo uguale in data 23 luglio 1955. Secondo il paragrafo 3 di tali lettere, l'UIC dovette depositare in garanzia, entro e non oltre il 25 luglio 1955, presso la Schweizerische Nationalbank (Banca Nazionale Svizzera) effetti della Confederazione Elvetica o degli Stati Uniti d'America pari all'ammontare del credito. L'U.I.C. tenne fede a questo impegno entro il termine stabilito.

B) La Finacom Trust für Finanzierung und Handel di Vaduz chiese alle Ferrovie dello Stato Italiane, oppure alla Repubblica Italiana, un compenso di 6 milioni di franchi svizzeri

---

Possiamo aggiungere, a maggior chiarimento dell'oggetto della vertenza, che la Finacom, asserendosi creditrice della somma di fr. sv. sei milioni cinquantamila, quale provvigione per una pretesa mediazione fra le Ferrovie Elvetiche e le Ferrovie Italiane dello Stato, riguardante il prestito effettuato dalle prime alle seconde della somma di 200 milioni di franchi svizzeri, operò un sequestro di titoli e valori intestati all'Ufficio Italiano dei Cambi e che si trovavano presso la Banca Nazionale Svizzera.

Tale sequestro fu reso possibile in virtù delle disposizioni degli articoli 50, 66, 88 e seguenti della legge federale pour la « poursuite pour dettes et la faillite » dell'11 aprile 1889.

Operando il sequestro, la Finacom raggiungeva, inoltre, lo scopo di radicare in Svizzera (per motivi di connessione) anche le cause principali di merito proposte contro l'Amministrazione delle Ferrovie e il « Governo della Repubblica Italiana » per ottenere il riconoscimento giudiziario del diritto della Finacom a percepire la somma di fr. sv. 6.050.000 per il titolo sopra indicato.

Al sequestro si è opposto l'Ufficio Italiano dei Cambi, difeso dall'avvocatura generale dello Stato e rappresentato in giudizio dall'avv. Gayler di Zurigo.

Assai laborioso fu lo sviluppo dei vari giudizi attraverso i tre gradi

per la mediazione del credito di 200 milioni di franchi svizzeri. Il 12 dicembre 1955 essa ottenne a Zurigo il sequestro sui Buoni del Tesoro (Reskriptionen) della Confederazione Elvetica del valore nominale di frs. 6.050.000, costituenti una parte delle garanzie depositate presso la Banca Nazionale a favore della Confederazione Elvetica. L'UIC dichiarò essere l'oggetto del sequestro di sua proprietà. Entro i limiti stabiliti, la Finacom Trust presentò ricorso per la contestazione del diritto di proprietà.

C) Sia il Giudice Unico nel procedimento per direttissima presso il Tribunale Distrettuale di Zurigo (Sentenza del 2 dicembre 1958) sia la Corte d'Appello del Cantone di Zurigo, II Sezione Civile (Sentenza del 20 novembre 1962) — su ricorso della Finacom Trust — respinsero l'istanza. Lo stesso destino fu riservato al ricorso per nullità presentato dalla Finacom Trust alla Corte di Cassazione del Cantone di Zurigo avverso la sentenza della Corte d'Appello (Sentenza del 30 luglio 1963).

D) In data 6 febbraio 1963 la Finacom Trust avanzò il presente ricorso avverso la sentenza della Corte d'Appello di Zurigo, formulando la richiesta di annullare la sentenza impugnata, di rigettare i presunti diritti di proprietà fatti valere dall'UIC sui titoli depositati per il valore di stima di franchi svizzeri 6.050.000, e di convalidare il sequestro su tali titoli, di rimettere la vertenza al Tribunale competente per un nuovo giudizio.

---

di giurisdizione del Cantone di Zurigo e cioè: Giudice Cantonale, Corte di Appello e Corte di Cassazione di Zurigo.

Su invito del Giudice Cantonale, dapprima, e di quello d'Appello dopo, le parti ricorsero alla consulenza di giuristi esperti in diritto italiano. L'UIC nominò suo consulente il prof. avv. CARLO ARTURO JEMOLO e la Finacom il prof. MASSIMO SEVERO GIANNINI.

Semplice e delimitato era il *tema disputandum* poiché si trattava soltanto di stabilire se l'UIC avesse o meno una personalità giuridica distinta da quella delle Amministrazioni dello Stato, e se, di conseguenza, l'UIC avesse una propria capacità patrimoniale e, quindi, fosse proprietario dei titoli e valori che gli erano stati sequestrati.

Lunga è stata la disputa e la Finacom, che dapprima aveva negato persino che l'UIC avesse una propria personalità giuridica (al contrario di quanto è, inoltre, testualmente stabilito dall'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale 17 maggio 1945, n. 331 che istituì l'UIC), ripiegò sulla tesi sostenuta dal suo consulente, che, cioè l'UIC dovesse essere considerato come *organo dello Stato avente personalità giuridica* e che, quindi, i beni da esso posseduti si dovessero ritenere di proprietà dello Stato (senza, peraltro, precisare a quale fra le Amministrazioni dello Stato essi appartenessero).

L'Avvocatura Generale, nell'interesse dell'UIC, ha, invece, sostenuto, nei vari gradi di giurisdizione, che l'UIC non solo ha personalità giuri-

E) Il convenuto in appello, UIC, chiede che non si dia luogo ad appello, che esso venga eventualmente respinto e che la sentenza impugnata venga confermata.

Il Tribunale Federale considera:

1) Se la sentenza impugnata fosse stata inviata al legale dell'appellante, Dr. Züblin, il 16 gennaio 1963, come potrebbe essere desunto da una ricevuta che si trova agli atti, firmata da un'impiegata del suddetto avvocato, l'appello con timbro postale del 5 febbraio 1963 non sarebbe stato presentato entro il termine, in quanto detto termine, in tal caso, sarebbe scaduto il giorno precedente. Da un'indagine condotta a tale proposito dal Tribunale Federale è, però, risultato che la segretaria sbagliò data e che la sentenza impugnata è stata effettivamente notificata al legale in data 17 gennaio 1963. Il ricorso è stato quindi presentato in tempo utile.

2) L'appellante, in data 3 ottobre 1963, comunicò al Tribunale Federale di aver ceduto il 12 giugno 1962 alla Beta-Holding SA, Suvigiana-Castagnola (TI) il credito per il quale era stato ottenuto il sequestro; fu acclusa una copia autenticata dell'atto di cessione. Ai sensi dell'art. 17, comma 1, P.C., valido in conformità all'art. 40 OG anche per il procedimento in appello, il subentrare ad una parte è ammesso solo previo consenso della controparte. Non esiste un tale consenso. La Finacom Trust resta, quindi, parte del processo in appello.

---

dica distinta da quella dello Stato, ma che esso, in conseguenza di ciò, ha piena capacità di diritto e quindi piena capacità patrimoniale.

Il patrimonio assegnato all'UIC è di sua esclusiva proprietà e non di alcuna Amministrazione dello Stato.

In particolare, si è sostenuto:

1) che l'UIC non può inquadarsi tra le persone giuridiche cosiddette organi dello Stato. Per le sue funzioni e la sua organizzazione, l'UIC non può, in alcun modo essere, considerato nè come *organo dello Stato*, nè come *Organo dipendente dallo Stato*; esso è sottoposto alla sola *vigilanza* del Ministero del Tesoro, come, del resto avviene per tutte le persone giuridiche di diritto pubblico.

2) I compiti attribuiti all'UIC, quali risultano dall'art. 2 del decreto legislativo lgt. del 1945, non sono compiti propri dello Stato e non risultano staccati dalla sua organizzazione ed attribuiti alla nuova persona giuridica. Tali compiti erano già, in gran parte, propri di una altra persona giuridica pubblica: l'Istituto Naz.le dei Cambi con l'Estero, creato nel 1917 e di poi soppresso.

3) L'UIC ha un patrimonio proprio: è il fondo dotazione conferitogli dalla Banca d'Italia, ed il Consiglio Superiore della Banca, su proposta del Governatore, può, se necessario, aumentarlo. Tale fondo unitamente alle riserve accumulate attraverso il commercio delle va-

3) L'appellante parte giustamente dal principio che « il convenuto è un ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria, secondo il diritto italiano, e che esso convenuto ha acquistato a proprio nome dalla Banca Nazionale Svizzera i titoli sottoposti a sequestro. Rileva, però, che il giudizio precedente avrebbe *per questo* « senz'altro » concluso che il convenuto è anche proprietario dei titoli sequestrati, mentre in questo punto sarebbe decisiva « la posizione giuridica del convenuto nella struttura del diritto costituzionale ed amministrativo italiano ». Tale argomentazione è del tutto infondata, anzi addirittura sibillina. Nel giudizio precedente è stata dettagliatamente ed accuratamente esaminata la questione della posizione giuridica dell'UIC. Si è venuti alla conclusione che l'UIC, in questione non come *organo dello Stato Italiano, ma nella sua veste di ente di diritto pubblico autonomo, contrariamente all'asserzione della Finacom, acquistò i titoli*. Tale questione dovette essere giudicata esclusivamente in base al diritto italiano (vedere ad esempio BGE 76 II 374, 76 III 62), e non può, pertanto, essere esaminata dal Tribunale Federale (art. 43 OG, BGE 84 III 150, 88 II 203), mentre è decisiva per l'esito della vertenza. Il ricorso non può essere, quindi, accolto ai sensi dell'art. 60, comma 1, lettera a, OG.

Non cambia nulla che l'attore in appello si richiami al cosiddetto accordo aggiuntivo, vale a dire alla corrispondenza

---

lute e dell'oro, è qualificato dallo statuto dell'UIC (approvato con d.m. 25-2-1946, art. 4) come « patrimonio dell'ufficio ».

4) L'UIC ha un proprio personale, direttamente assunto e al quale non si applicano le disposizioni relative agli impiegati dello Stato; è, anzi, prevista (Statuto, art. 9 lett. a) l'emaneazione da parte del Consiglio di amministrazione di un regolamento per determinare lo stato giuridico ed economico degli impiegati e dei salariati.

5) Sono, inoltre, elementi contrastanti con un, eventuale configurazione dell'UIC come organo dello Stato fornito di personalità, la istituzione presso di esso di un collegio di revisori « per esercitare funzioni analoghe a quelle determinate per i sindaci dal codice civile » (d.l.I. del 1945, art. 7).

6) Infine, l'impossibilità di configurare l'UIC come organo dello Stato risulta comprovata *dai rapporti giuridici, di natura contrattuale, posti in essere fra esso e l'amministrazione dello Stato*.

Se, infatti, un'amministrazione dello Stato ha bisogno di valuta, deve regolarmente acquistarla dall'UIC, pagando il controvalore in lire.

E' significativo, di poi, quanto è stabilito nel decreto legge 7 luglio 1951, n. 490, convertito nella legge 30 agosto 1951, n. 950. Da tale norma legislativa risulta che il Ministero del Tesoro ha ottenuto un vero e proprio prestito dall'UIC in valuta estera fino al controvalore di 100

intercorsa tra i Capi delle Delegazioni in data 23 luglio 1955, sostenendo che ne risulti che all'epoca del pignoramento dei titoli sequestrati lo Stato Italiano sia apparso quale pignoratario, quindi quale proprietario di tali titoli. Quantunque questo accordo aggiuntivo — contrariamente all'opinione dell'attore in appello — non costituisca un accordo interstatale ai sensi dell'art. 43, comma 1, OG, è ovviamente giusto che il *pignoramento* dei titoli depositati in Svizzera debba essere giudicato secondo il diritto svizzero, in conformità alla *lex rei sitae* valida nel diritto privato internazionale. Dall'accordo aggiuntivo non risulta, però, che lo Stato Italiano sarebbe stato pignoratario. Al punto 3 di tale accordo è chiaramente precisato che l'UIC avrebbe depositato i titoli presso la Banca Nazionale Svizzera. Dagli altri atti risulta che l'UIC procedette in conformità (vedere soprattutto la lettera di conferma della Banca Nazionale in data 27 luglio 1955). Con ciò è dimostrato che l'UIC agì come pignoratario. Del resto, non si tratta di un pignoramento nel senso stretto della parola, ma di un deposito in garanzia, come è stato provato nel giudizio precedente (pagina 13 della Sentenza), rimandando al Commento Oftinger, Sicurezza in beni mobili, N 22 e seguenti della parte *sist.* Non importa se il rappresentante dello Stato Italiano, che firmò l'accordo, agì su incarico e con procura dell'UIC o se si basò su un mandato dello Stato Italiano nei confronti dell'UIC.

4) All'attore in appello non dovrebbe essere sfuggito che la questione, chi fosse il proprietario dei titoli sequestrati, dovette essere decisa unicamente secondo il diritto italiano e che, quindi, un riesame non è di competenza del Tribunale Federale. Forse per questa ragione l'attore tenta di impugnare la sentenza di appello davanti al Tribunale Federale, richiamandosi all'art. 8 C.C. concernente i regolamenti dei mezzi di prova e sostenendo che nel giudizio precedente tale articolo è stato ripetutamente violato. Ma anche i regolamenti dei mezzi di

---

miliardi di lire e per tale prestito venne, persino, corrisposto un interesse.

Sostenne, di poi, la difesa dell'UIC (in conformità dei noti principi di diritto internazionale privato, del resto costantemente e pacificamente accolti dal Tribunale Federale elvetico) che la personalità giuridica e la capacità patrimoniale dell'Ufficio dovevano essere stabiliti secondo il diritto italiano.

Sull'applicazione di tale diritto non poteva sorgere alcuna questione giuridica, nè, pertanto, formularsi alcuna eccezione, di pretesa violazione di legge perché è principio noto di diritto internazionale che l'applica-

prova prevedono la legge applicabile, *in casu*, quella italiana. (Vedere commento Kummer, all'art. 8 C.C., N. 378 e la letteratura ivi citata). Non si può, quindi, accogliere questa eccezione.

Essa sarebbe comunque infondata. Il Tribunale ha giustamente richiesto i mezzi di prova, imponendo al convenuto UIC di presentare la fondata prova della sua proprietà dei titoli. Essa ritenne addotta tale fondata prova e lasciò alla parte attrice di iniziare il procedimento di controprova. Di queste controprove la sentenza tratta molto esaurientemente (pagine 26-56), concludendo che la controprova non è stata addotta. Date queste circostanze di fatto, non si potrebbe parlare di una violazione all'art. 8 C.C. Del resto, i motivi esposti dall'appellante per larghi tratti del ricorso in appello non riguardano tanto la questione della richiesta dei mezzi di prova, bensì l'equa valutazione delle prove nonché le disquisizioni giuridiche contenute nella sentenza impugnata.

5) Quanto precedentemente esposto in merito alla presunta violazione dell'art. 8 C.C., vale anche per l'eccezione della non corrispondenza degli atti (pagina 11 del ricorso) in merito alla constatazione del giudizio precedente (pagina 13) riguardo alla procura dell'UIC al Capo della Delegazione, Cattani (che — poiché la Corte d'Appello non accettò l'eccezione della non corrispondenza degli atti — è da interpretare come richiesta di rettifica, ai sensi dell'art. 63, comma 2, OG, di una constatazione ovviamente basata su una svista). A prescindere che manca, anche in tal caso, la facoltà di cognizione del Tribunale Federale circa l'applicabilità del diritto italiano, si tratta sempli-

---

zione di norme di un diritto straniero costituisce una *quaestio facti* sottoposta all'esame del giudice.

Tutte le suesposte argomentazioni furono, quasi testualmente, accolte dalle varie decisioni cantonali, ed, implicitamente, confermate dalla pronunzia del Tribunale Federale elvetico alla quale, come *ultima ratio* la Finacom ricorse per pretesa violazione di *norme di ordine pubblico*.

A questo proposito, devesi rilevare che il Tribunale federale ha espressamente dichiarato che tale violazione non esisteva e che i principii da noi sostenuti dovevano trovare piena applicazione in quanto che non venivano e contrastare, in alcun modo, con le ordine pubblico del diritto federale.

Pertanto, nella causa contro l'UIC la Finacom ha raggiunto... lo scopo inverso a quello che si proponeva, perché vengono a cadere irrimediabilmente, per il venir meno della competenza territoriale per connessione, le cause proposte contro le Ferrovie e il non meglio identificato « Governo della Repubblica Italiana ».

C. ARIAS

cemente di un errore di trascrizione: invece di « act. 71-11 » avrebbe dovuto essere scritto « act. 111/10 ».

6) In subordine, l'appellante fa, infine, valere una violazione dell'art. 2 C.C. nella sentenza impugnata, perché — in sintesi — il convenuto, rifacendosi, secondo la lettera della legge, alla sua proprietà, vorrebbe sottrarre i titoli — che già sarebbero stati pignorati a favore di altro creditore dello Stato Italiano — all'intervento di un secondo creditore di tale Stato. Si tratta, pertanto, di un richiamo, non pertinente ed in mala fede, alla autonomia dell'UIC quale persona giuridica (vedere Commento Merz all'art. 2 C.C., n. 286 e seguenti). Prescindendo dal fatto che non si può concordare con l'appellante circa questo punto, l'art. 2 C.C. non può, comunque, essere applicato, in quanto la questione deve essere decisa giusta il diritto italiano. Anche se fosse nota una disposizione corrispondente a tale legge, o se il giudizio precedente avesse applicato l'art. 2 C.C., quale diritto suppletivo, la sentenza in tal modo emanata non potrebbe essere presa in considerazione dal Tribunale Federale neppure sotto tale profilo (vedere Merz a.a.O. n. 79). Una revisione potrebbe essere apportata, al massimo, *in via aequitatis*, cioè applicando la clausola cautelativa dell'« *ordre public* » se, a causa dell'applicazione del diritto estero, « il senso di giustizia nazionale venisse violato in modo inammissibile » (B.G.E. 83 I 122, Merz, a.a.O. n. 80). Nel presente caso ciò è assolutamente da escludere come è stato deciso anche nel giudizio precedente. Del resto, l'appellante non fece valere detta clausola.

Per le sopraccitate ragioni, ai sensi dell'art. 60, comma 1, lett. a, OG, il ricorso, discusso in Camera di Consiglio, è stato respinto. — (*Omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA  
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 gennaio 1964 n. 5 - *Pres. Celentano - Est. Modigliani - P.M. Criscuoli (conf.) - Presidenza del Consiglio dei Ministri c. Grifoni.*

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 20 gennaio 1964 n. 127 - *Pres. Celentano - Est. Modigliani - P.M. Criscuoli (conf.) - Presidenza del Consiglio dei Ministri c. Gennuso.*

**Amministrazione dello Stato - Comitato Nazionale della produttività - Organo dello Stato - Rapporto d'impiego - Natura pubblicistica.**  
(l. 31 luglio 1954 n. 626, art. 2).

**Competenza e giurisdizione - Amministrazione dello Stato ed Enti pubblici - Rapporto con i dipendenti - Mancanza dell'atto formale di nomina - Disciplina privatistica - Controversie - Giurisdizione ordinaria.**

*Il Comitato Nazionale per la produttività è un organo dello Stato e fa parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella quale s'inquadra; pertanto il rapporto d'impiego con i dipendenti, quando esista l'atto formale di nomina che ne costituisce un elemento essenziale, ha natura pubblicistica (1).*

---

(1) Per l'affermazione della natura di organo dello Stato del Comitato nazionale della produttività, cfr. la sentenza richiamata nella decisione annotata, Cass., Sez. Un., 29 maggio 1962 n. 1294, *Giust. civ.*, 1963, 141.



*Il rapporto di prestazione d'opera retribuita tra un soggetto privato ed un ente pubblico, in mancanza di un atto formale di nomina, ha carattere privatistico e conseguentemente la cognizione delle controversie relative ai diritti soggettivi da esso derivanti spetta all'autorità giudiziaria ordinaria (2).*

(2) Circa i precedenti richiamati dal Supremo Collegio a proposito del requisito formale del provvedimento di nomina per il sorgere del rapporto di pubblico impiego, cfr. Cass., Sez. Un., 6 ottobre 1962 n. 2829, *Foro it. Mass.* 1962, 800, 18 gennaio 1963, n. 51, *Foro it.* 1963, I, 622; 18 maggio 1963, n. 1295, *ivi*, 1963, I, 674; cui *adde*, Sez. Un., 29 maggio 1962 n. 1294, cit. alla nota precedente; 3 marzo 1962 n. 147, *Giust. civ.* 1962, I, 1307.

Tale giurisprudenza può dirsi ormai consolidata. Una volta escluso il rapporto di impiego pubblico, sorge il problema dell'individuazione del giudice competente a conoscere delle eventuali pretese del prestatore d'opera.

Le Sezioni Unite, con l'annotata decisione, hanno ritenuto di risolvere il problema facendo generico riferimento alle norme privatistiche, ma, a parte tale genericità, non sembra che la soluzione proposta possa essere adottata nei confronti dello Stato.

E' da escludere, infatti, la configurabilità di un rapporto di *impiego privato* con lo Stato fuori delle tassative ed eccezionali ipotesi previste da leggi speciali (art. 3 l. 26 febbraio 1962 n. 67, per l'assunzione a 90 giorni di operai temporanei: facoltà, peraltro, soppressa dall'art. 60 della l. 5 marzo 1961 n. 90; art. 7 l. 18 luglio 1957 n. 614 per il personale di taluni servizi lacuali, e in tal senso, anche SANDULLI, *Manuale dir. amm.vo*, 1959, 133; art. 12 d.l. 13 aprile 1948 n. 221 per il personale della soppressa G.R.A., qualificato come personale impiegatizio non statale, cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 20 dicembre 1955, n. 23, in questa *Rassegna*, 1956, p. 68).

Rapporti del genere, pertanto, trovano la loro tutela davanti al giudice ordinario solo quando essi costituiscano estrinsecazione in un incarico *professionale* o di *consulenza (locatio operis)*.

Qualora, invece, essi si esplicino con carattere di continuità e di dipendenza gerarchica, modellandosi sopra il rapporto di impiego, dovendosi escludere la sussistenza vuoi di un rapporto di impiego pubblico (per l'assenza dei requisiti formali richiesti « *ad substantiam* »), vuoi di un rapporto di impiego privato (per l'incapacità concettuale dello Stato ad essere soggetto di tale rapporto), possono trovare tutela giurisdizionale nell'« *actio de in rem verso* », la quale prescinde dal « titolo » e si fonda sul fatto meramente oggettivo delle prestazioni da parte del dipendente e dell'utilità ricavata dal datore di lavoro.

Naturalmente, anche questa azione non sarebbe indiscriminatamente di competenza dell'a.g.o. imponendosi la ben nota limitazione circa l'esperibilità della relativa pretesa verso la p.a.

Essa è ammessa, nel nostro ordinamento giuridico solo nei limiti dell'utilità riconosciuta, *discrezionalmente*, dalla P.A., e, pertanto, — nel caso di prestazione di lavoro — non potrebbe spingersi oltre i tempi ed i modi ritenuti utili e come tali compensati.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 20 gennaio 1964, n. 128 - Pres. Lonardo - Est. Giannattasio - P.M. Pepe (conf.) - Ministero LL.PP. c. De Domenico ed altri.

**Cosa giudicata - Giudicato sulla giurisdizione - Necessità di un giudicato anche su questioni di merito - Non sussiste.**  
(c.p.c., art. 37).

*Il giudicato sulla giurisdizione, che preclude il riesame della questione nei successivi stati e gradi del processo, può formarsi, non soltanto in funzione della pronuncia adottata dalla Corte di Cassazione, ai sensi degli artt. 41 e 367 c.p.c., o in funzione del passaggio in giudicato di una statuizione di merito che presupponga il riconoscimento, sia pure implicito, della competenza giurisdizionale del giudice che l'ha pronunciata, ma anche nel caso in cui una precedente sentenza abbia esplicitamente dichiarato la giurisdizione del giudice adito, e tale capo della decisione non sia stata tempestivamente o ritualmente impugnato (1).*

---

(1) Con la decisione annotata la Suprema Corte affronta ancora una volta il dibattuto problema del giudicato sulla giurisdizione.

Come è noto, sulla questione il precedente orientamento della Cassazione è stato fino ad ora notevolmente oscillante.

L'indirizzo prevalente può considerarsi quello, ora ribadito con la decisione sopra riportata (in senso conforme cfr. Sez. Un. 11 ottobre 1963, n. 2722, *Foro it.*, *Mass.* 340) e secondo cui il giudicato formale sulla giurisdizione si forma, oltre ovviamente ai casi di pronuncia della Cassazione nel suo potere regolatore della giurisdizione stessa (artt. 41, 367 c.p.c.) ed al caso di giudicato sostanziale anche parziale sul merito che importi pronuncia — esplicita o implicita — sulla giurisdizione, anche quando una sentenza, non più impugnabile, abbia statuito esplicitamente sul punto.

Rilevante peraltro è il numero degli arresti difformi, nei quali si è invece affermato l'opposto principio secondo cui, in applicazione del disposto dell'art. 37 c.p.c., non potrebbe formarsi un giudicato solo sul punto della giurisdizione, al di fuori cioè di un giudicato sostanziale, anche parziale di merito, che comporti l'attribuzione ad uno dei litiganti, secondo la formula chiovendiana, di un bene della vita.

Per l'orientamento tradizionale favorevole al giudicato formale, cfr. tra le più recenti decisioni: Cass. 23 febbraio 1954, n. 517, *Foro it.*, 1954, I, 767; 6 ottobre 1954, n. 3341, *id.*, *Rep.* 1954, v. *Competenza civ.*, n. 412; 17 ottobre 1955, n. 3225, *Foro it.*, *Rep.* 1955, v. *Impugnazione civ.*, n. 30; 3 maggio 1956 n. 1380, *id.*, *Rep.* 1956, v. *Cosa giudicata civ.*, n. 54; 8 febbraio 1958, n. 406, *id.*, *Rep.* 1958, v. *Competenza civ.*, nn. 444 e 445; 28 ottobre 1959, n. 3159, *id.* *Rep.* 1959, v. *Competenza civ.*, n. 161, e, in particola-

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 gennaio 1964, n. 199 - *Pres. Est. Pece - P.M. Maccarone (Conf.) - Micillo c. Ministero Finanze*

**Impugnazione - Giudizio di appello - Sentenza non definitiva - Pronuncia positiva sulla giurisdizione negata dal giudice di 1. grado ed omessa rimessione della causa a tale giudice - Omessa riserva di gravame - Passaggio in giudicato della sentenza non definitiva - Sentenza definitiva - Ricorso per Cassazione - Denunciata violazione dell'art. 353 c.p.c. - Preclusione.**  
(c.p.c., art. 353).

*Se il giudice di appello, nel riformare la sentenza del giudice di primo grado che abbia dichiarato il difetto di giurisdizione,*

---

re, per un meditato riesame della questione, Sez. Un. 22 luglio 1960, n. 2084, *Foro it.*, 1961, I, 481, con ampia nota di richiami.

Per l'orientamento negativo della possibilità di un giudicato formale se non in base a pronuncia su regolamento di giurisdizione cfr.: Cass. 30 maggio 1958, I, 1820, *Foro it.*, *Rep.* 1958, v. *Competenza civ.*, nn. 72 e 73; 24 marzo 1959, n. 918, *id.*, *Rep.* 1959, v. *Cosa giudicata civ.*, n. 21; 10 aprile 1959, n. 1072, *Foro it.*, 1959, I, 755; 22 maggio 1959, numero 1573, *id.*, *Rep.* 1959, v. *Competenza civ.*, n. 330; 13 ottobre 1959, n. 2818, *id.*, nn. 331-333; 3 marzo 1961, n. 456, *Foro it.*, 1961, I, 949.

In dottrina la maggioranza degli autori è favorevole al giudicato formale sulla giurisdizione: ANDRIOLI, *Commento al Codice di proc. civ.*, vol. I, 146; GIUDICEANDREA, *Le impugnazioni civili*, 1952, II, 12. Contra: D'ONOFRIO, *Commento*, 1957, I, 82.

Per una trattazione critica dell'argomento, esauriente ed informata, cfr. la nota di R. SANDULLI, *In tema di giudicato sulla giurisdizione*, *Giust. civ.*, 1960, I, 1932.

Resta da aggiungere che nella causa decisa con la sentenza annotata, l'Avvocatura nel proporre ricorso non aveva ritenuto di porre in discussione il principio poi riaffermato dalla Cassazione, ma aveva rilevato che, nella specie, non si poteva dire che si fosse formato un giudicato sulla giurisdizione perché la sentenza del Tribunale era stata impugnata proprio su tale punto da una delle parti, a nulla potendo rilevare che tale parte non avesse poi più coltivato tale capo di impugnazione.

Sul problema generale, non si può non rilevare che è auspicabile che la Suprema Corte nella sua funzione regolatrice consolidi la propria giurisprudenza, essendo evidente che il contrasto di decisioni su di un argomento di tanta rilevanza, determina un dannoso stato di incertezza nella pratica della vita giudiziaria, incrementa il peso dell'alea nella decisione delle liti e, in definitiva, compromette la possibilità di raggiungere quella giustizia sostanziale che con il processo si cerca di perseguire.

zione dell'A.G.O., afferma, con sentenza non definitiva, la giurisdizione del giudice ordinario e trattiene la causa presso di sé per l'esame di merito, invece di rimetterla, a norma dell'art. 353 c.p.c., al giudice di primo grado, senza che alcuna riserva di gravame venga fatta contro detta sentenza non definitiva, l'errore così commesso, non può formare motivo di censura col ricorso per cassazione proposto contro la sentenza definitiva, giacché, a causa della mancata riserva di gravame e della mancata proposizione del ricorso immediato contro la sentenza non definitiva, questa è passata in cosa giudicata (1).

---

(1) Non risultano precedenti in termini. La Corte di Cassazione ha fatto puntuale applicazione dei principi che regolano la cosa giudicata. E', invero, di intuitiva evidenza l'inammissibilità di un'impugnazione avverso una pronuncia definitiva, per un errore *in procedendo* che già inficiava la sentenza non definitiva passata in giudicato.

Nella specie la Corte d'Appello con la sentenza non definitiva aveva dichiarato la giurisdizione dell'a.g.o. e non aveva altresì dichiarato di trattenere la causa per il merito, disponendo, con separata ordinanza, l'acquisizione di mezzi istruttori, e poiché contro tale sentenza non era stata proposta riserva di ricorso per cassazione, ne discendeva che la sentenza non definitiva era passata in cosa giudicata, e pertanto inammissibile era il ricorso proposto avverso la sentenza definitiva per un preteso errore *in procedendo*, già consumatosi con la pronuncia non definitiva.

Peraltro, è forse interessate rilevare che — come non di rado avviene — la sentenza riportata non dà completamente conto della tesi del ricorrente, che non è così sprovveduta come potrebbe apparire dalla lettura della decisione.

Invero, il ricorrente non contestava il principio affermato dalla Suprema Corte, ma sosteneva che, nella specie, il *decisum* della sentenza non definitiva si doveva intendere limitato alla sola declaratoria di giurisdizione dell'a.g.o. e che solo con la contestuale, ma separata ordinanza la Corte aveva rimesso la causa al Consigliere Istruttore, con la conseguenza che solo con la sentenza definitiva si sarebbe consumata la violazione dell'art. 353 c.p.c., non essendo ovviamente impugnabile di per sé l'ordinanza istruttoria.

Ma è stato agevole rilevare che il *decisum* attiene non solo alle statuizioni del dispositivo ma anche alle affermazioni della parte motiva che di quello costituiscono il fondamento logico e giuridico. Nella specie risultava evidente dalla motivazione che con la sentenza non definitiva la Corte aveva inteso trattenere dinnanzi a sé il giudizio, dal che conseguiva la possibilità e l'onere di impugnazione di tale pronuncia (per riferimento circa il giudicato sostanziale e formale e la preclusione delle questioni cfr. R. SANDULLI, *In tema di giudicato sulla giurisdizione*, *Giust. Civ.* 1960, I, 1932).

(*Omissis*). — La censura è inammissibile. Giova richiamare che la Corte di Appello ha pronunciato, nel processo in esame, due sentenze. Con una prima sentenza in data 19 giugno-21 dicembre 1959, riformando la pronunzia del Tribunale, dichiarò che la questione sollevata dal Micillo era di estimazione complessa e, come tale, rientrava nella competenza del giudice ordinario; dichiarò che la causa doveva essere trattata per l'esame del merito e dispose, con separata ordinanza, alcuni atti istruttori.

Con una seconda sentenza, in data 24 marzo-22 luglio 1961, decidendo definitivamente in merito alla domanda del Micillo, la Corte di Appello rigettò la domanda stessa.

Il Micillo non fece alcuna riserva di gravame avverso la prima sentenza della Corte d'Appello ed ha proposto il ricorso per cassazione esclusivamente avverso la seconda sentenza.

Va richiamato che, una volta riconosciuto che il giudice di primo grado, contrariamente a quanto da lui affermato, poteva conoscere della causa, il giudice di appello deve spogliarsi della causa e, al fine di garantire l'osservanza del doppio grado di giurisdizione, deve chiudere con sentenza il processo innanzi di sé e, con la stessa sentenza, deve rinviare le parti al primo giudice. Infatti, l'art. 353 c.p.c. prescrive testualmente che, nella ipotesi suesposta, il giudice di appello « *pronuncia sentenza con la quale rimanda le parti davanti al primo giudice* ».

Ne segue che, nella specie in esame, l'errore denunziato dal Micillo con il secondo mezzo del ricorso (omessa rimessione delle parti al primo giudice e ritenzione della causa nel merito da parte del giudice di appello) è imputabile alla prima sentenza pronunciata dalla Corte di appello. E poiché detta sentenza, stante la mancata riserva di gravame e la mancata proposizione di ricorso per Cassazione, era ormai passata in cosa giudicata, l'errore successivamente prospettato dal Micillo non può più formare oggetto di censura ed essere valorizzato per l'annullamento della seconda sentenza della Corte di Appello. Quest'ultima sentenza, infatti, a causa della preclusione derivante dalla precedente pronunzia, più non poteva rimettere in discussione (ed esattamente non ha più rimessa in discussione) la possibilità di giudicare direttamente nel merito ed a tale giudizio di merito ha proceduto. A torto il Micillo afferma che egli non aveva interesse a gravarsi della prima sentenza. Al contrario, dopo quanto detto, è evidente che tale interesse gli de-

rivava direttamente dal fatto che quella prima sentenza lo privava, in conseguenza della violazione dell'art. 353 c.p.c., della garanzia del doppio grado di giurisdizione (*Omissis*).

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 15 gennaio 1964, n. 1 - Pres. Meregazzi - Est. Potenza - soc. Elettrica Sarda c. Giunta Regionale Sarda.**

**Competenza e giurisdizione - Regioni - Atto amministrativo - Contestazione relativa alla competenza della Regione - Conflitto di attribuzioni - Non sussiste - Giurisdizione del Consiglio di Stato - Sussiste.**

**Sardegna - Regione - Competenza amministrativa in materia di distribuzione di energia elettrica - Appartiene all'Amministrazione Statale.**

*L'attribuzione di poteri alle Regioni rimane nel quadro organizzativo di un decentramento istituzionale dei poteri statali e il loro conferimento rientra sempre nei limiti di una attribuzione di competenza. Pertanto la contestazione relativa al potere di una Regione di emanare un determinato atto amministrativo non equivale a negazione del potere della P.A. e rientra nella giurisdizione del Consiglio di Stato (1).*

---

(1) La Quarta Sezione conferma la propria giurisprudenza secondo cui l'invasione da parte degli organi della Regione o dello Stato nella sfera amministrativa dell'altro Ente può da un terzo soggetto essere denunciata a tutela di un proprio interesse dinanzi al giudice competente a giudicare di questo ultimo, senza con ciò dar luogo ad un conflitto di attribuzioni in senso tecnico. (Cfr. IV, 9 giugno 1959, n. 663, *Rass. Cons. Stato* 1959, I, 771; IV, 17 ottobre 1956 n. 697, *ivi*, 1956, I, 1262; 10 dicembre 1958 n. 919, *ivi*, 1958, I, 1523; 30 dicembre 1959 n. 1049, *ivi*, 1959, I, 1782; 30 novembre 1960 n. 995, *ivi*, 1960, I, 2160; 7 dicembre 1960 n. 1051, *ivi*, 1960, I, 2382).

In questa Rassegna si è più volte avuto occasione di illustrare l'errore di impostazione che è alla base di tale orientamento. (Cfr. GUGLIELMI - *Questioni di competenza costituzionale e giurisdizione* in questa *Rassegna*, 1960, 65; 1963, 28; cfr. inoltre *ibid.*, 1961, 109; 1962, 72; 1963, 150).

Si è così chiarito che il problema di fondo non è quello della tutela giurisdizionale di una posizione soggettiva che l'Ordinamento assicuri ad un soggetto, ma è quello, preliminare, se, nella specie, l'Ordinamento assicuri una tale posizione di vantaggio ai consociati.

E' infatti evidente che il richiamo al disposto dell'art. 113 della Costituzione che (in modo più o meno esplicito) è alla base o, almeno, sostiene

*L'attribuzione alla competenza legislativa della Regione Sarda della materia relativa alla produzione e alla distribuzione dell'energia elettrica non è, di per sé, sufficiente a fare ad essa acquisire la competenza amministrativa, occorrendo altresì che sia adottato un provvedimento di trapasso dei poteri dallo Stato alla Regione in conformità di quanto stabilisce la disposizione VIII della Costituzione. Tale trapasso, almeno in materia di distribuzione di energia elettrica, non può dirsi avvenuto né per effetto dell'art. 13 d.P.R. 9 maggio 1950, n. 327 (contenente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna), dichia-*

la tesi accolta dal Consiglio di Stato e da parte della dottrina, in tanto ha un senso, in quanto in via preliminare si accerti che si può effettivamente configurare quella posizione di interesse legittimo la cui tutela giurisdizionale si vuole assicurare ammettendo l'esperibilità del ricorso giurisdizionale.

Orbene, impostata così la questione su di un piano di diritto sostantivo, al quesito se sia configurabile un interesse legittimo del privato all'osservanza delle norme costituzionali di attribuzione di competenze amministrative fra Stato e Regione, non sembra possa risponderci che negativamente, in quanto, da una parte, la Carta costituzionale ripartisce le attribuzioni avendo di mira solo l'interesse pubblico dell'equilibrio tra gli Enti costituzionalmente garantiti e senza collegare a tale espresso interesse, neppure in via occasionale o strumentale, la posizione dei terzi, (nel quale collegamento soltanto potrebbe trovarsi la fonte di un interesse legittimo), dall'altra, il Legislatore Costituzionale ha previsto con l'apposito procedimento dinanzi alla Corte Costituzionale un sistema esclusivo di risoluzione dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regione e non è chi non veda come un'eventuale cognizione da parte del Consiglio di Stato (sia pure in via incidentale o occasionale, in relazione alla legittimità di un determinato atto amministrativo) dei limiti di attribuzione tra Stato e Regione verrebbe necessariamente ad interferire con il predetto sindacato esclusivo della Corte Costituzionale.

Si pensi solo ad un atto amministrativo statale o regionale che dia luogo contemporaneamente ad un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte Costituzionale e ad una impugnativa per incompetenza dinanzi alla giurisdizione del Consiglio di Stato da parte di un privato: è facile giuoco casistico prospettarsi tutti i possibili (ed irrimediabili) contrasti che possono venire in essere, sia nel caso in cui la pronuncia della Corte preceda quella del Consiglio, sia nel caso inverso.

Queste considerazioni fanno ritenere che nessun interesse legittimo venga a costituirsi in capo al privato in relazione alla osservanza da parte degli organi regionali e statali dei limiti di attribuzioni stabiliti dalla Costituzione.

Nella decisione annotata la Quarta Sezione, nel confermare la precedente giurisprudenza già citata, esamina il problema sotto il nuovo profilo nel quale era stato prospettato nell'ultimo articolo in argomento di GUGLIELMI (in questa *Rassegna* 1963, 28).

*rato incostituzionale con sentenza 13 luglio 1956, n. 22 della Corte Costituzionale, né per effetto della legge regionale 24 febbraio 1956, n. 38, la quale regola l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di acque pubbliche e di produzione dell'energia elettrica ma non in materia di distribuzione dell'energia.*

(*Omissis*). — Va preliminarmente disattesa la eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione sollevata in sede di discussione orale dalla difesa della Regione in ordine al I motivo del ricorso, sotto il profilo che esso, in quanto contesta la competenza a provvedere della Regione, contesterebbe il potere

---

In tale articolo si era rilevato che, in ogni caso, l'eventuale invasione da parte di Organi della Regione e dello Stato nella sfera amm.va dell'altro Ente non comporta un mero difetto di competenza (denunciabile come vizio di legittimità) ma si risolve, semmai, in un difetto assoluto di potere da parte dell'Autorità che ha emanato l'atto: di fronte a tale radicale carenza di potere la posizione del privato non può essere configurata come interesse legittimo, ma assume consistenza di diritto soggettivo, cosicché non può essere fatta valere dinanzi al Consiglio di Stato che difeterebbe, sul punto, di giurisdizione.

La Quarta Sezione, ha respinto tale impostazione affermando che la attribuzione di potere alla Regione rimane nel quadro organizzativo di un decentramento istituzionale dei poteri statali e il loro conferimento rientra sempre nei limiti di una attribuzione di competenza, e che pertanto l'atto con cui l'Autorità Regionale abbia invaso la competenza attribuita allo Stato sarebbe pur sempre viziato di incompetenza e non inficiato da un assoluto difetto di potere.

A noi sembra evidente il paralogismo che si annida in tale motivazione. E' vero che i poteri attribuiti a Stato e Regione hanno natura omogenea (amministrativa) e rientrano in una comune fonte primaria, ma è pur vero che la garanzia costituzionale accordata a tali attribuzioni crea un diaframma di rilevanza costituzionale tra la sfera di attività regionale e la sfera di attività statale, cosicché l'eventuale sconfinamento da parte di uno dei due enti non si risolve in un mero vizio di incompetenza, ma si atteggia come un assoluto difetto di potere.

D'altra parte è evidente l'analogia che può porsi tra ripartizione di competenze amm.va (tra Stato e Regione) e ripartizione di competenze giurisdizionali (tra i vari Organi giurisdizionali dello Stato: Autorità Giudiziaria Ordinaria, Consiglio di Stato, Corte dei Conti ecc.).

Orbene, in tale campo, pur trattandosi di attribuzioni nell'ambito della stessa funzione giurisdizionale e pur risolvendosi, in tal senso, in una specificazione di competenze all'interno di quel potere, tuttavia a causa della rilevanza primaria che a tale ripartizione di poteri dà l'Ordinamento, non si è mai dubitato che lo straripamento di un organo della giurisdizione nella sfera di attribuzioni di un altro, configura non un vizio di competenza, ma un difetto di giurisdizione.

Analogamente, nel campo della ripartizione di attribuzioni amministrative tra Stato e Regione, pur essendo esatto che si tratta di competenze nell'ambito dello stesso potere di amministrazione pubblica, non



stesso dell'Amministrazione di adottare il provvedimento. Va osservato al riguardo che il dedotto vizio di competenza è tipicamente un vizio che appartiene al Consiglio di Stato di conoscere per espresso disposto dell'art. 26 t.u. 21 giugno 1924, n. 1054. Né tale vizio si atteggia diversamente per il solo fatto che la competenza contestata appartenga ad una Regione, sia pure a Statuto speciale. L'attribuzione di poteri alle Regioni rimane nel quadro organizzativo di un decentramento istituzionale dei poteri statali e il loro conferimento rientra sempre nei limiti di una attribuzione di competenza. La contestazione relativa al potere della Regione non equivale quindi ad una negazione in ordine al potere della P.A. di emanare l'atto impugnato, in quanto sia la Regione che lo Stato (come potere esecutivo) costituiscono pur sempre la Pubblica Amministrazione nel suo complesso. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Ad. pl. 30 gennaio 1964, n. 25 - *Pres. Bozzi - Est. Landi - Federazione It. della Caccia ed altri c. Ministero Agricoltura.*

**Competenza e giurisdizione - Riserva di caccia - Atto di proroga di concessione - Federazione It. caccia - Interesse legittimo - Fattispecie - Insussistenza - Ricorso giurisdizionale - Inammissibilità.**  
(t.u. 5 giugno 1939 n. 1016, art. 43 e segg. e 86).

**Competenza e giurisdizione - Riserva di caccia - Atto di proroga di concessione - Privati « cacciatori » - Interesse legittimo - Insussistenza - Ricorso giurisdizionale - Inammissibilità.**  
(t.u. 5 giugno 1939 n. 1016 art. 43 e segg.)

---

sembra però contestabile che, data la rilevanza costituzionale data dallo ordinamento a tale ripartizione, l'atto con cui un Organo della Regione e dello Stato straripi nella sfera di attribuzioni dell'altro Ente deve considerarsi viziato non per mero difetto di competenza, ma per assoluto difetto di potere.

Non sembra pertanto conclusiva l'argomentazione su cui la Quarta Sezione ha basato la propria decisione né può condividersene l'attuale orientamento: è pertanto da auspicare che su tali importanti questioni, che d'altra parte involgono problemi fondamentali per l'ordinato articolarsi della vita amministrativa del Paese, venga provocato un nuovo e più approfondito esame.

*La Federazione Italiana della Caccia è una semplice associazione, oggi non più obbligatoria, dei cacciatori e dei concessionari con finalità di disciplina sportiva, di propaganda e di perseguimento di comuni interessi. Pertanto ad essa l'Ordinamento non assicura, in via generale, una posizione di interesse legittimo tutelabile giurisdizionalmente riguardo ad un provvedimento di proroga di una concessione, a favore di un privato, di una riserva di caccia (1).*

*Il c.d. diritto soggettivo di caccia (art. 842 c.c.) non viene preso in considerazione dalle norme che regolano la concessione di riserva di caccia e pertanto al cacciatore non è assicurata dall'Ordinamento una posizione di interesse legittimo tutelabile giurisdizionalmente riguardo ad un provvedimento di proroga di una concessione, a favore di un privato, di una riserva di caccia (2).*

---

#### (1-2) Osservazioni in tema di interesse semplice.

I precedenti citati nella decisione si possono leggere: Corte Cost. 26 giugno 1962 n. 69 *Giuris. Cost.* 1962, 738 (con nota di CRISAFULLI); Cons. Stato, VI, 7 luglio 1954 n. 481, *Il Consiglio di Stato*, 1954, I, 639; IV, 24 maggio 1957, n. 577, *ibid.*, 1957 643.

Con la decisione annotata l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha affrontato il problema della proponibilità, da parte della Federazione della Caccia e da parte di due cittadini qualificatisi come « cacciatori », di un ricorso giurisdizionale avverso un atto di proroga di una concessione di riserva di caccia.

La decisione appare importante, non solo per quanto riguarda lo specifico settore della caccia, ma, più in generale, per quanto riguarda la configurazione della posizione di interesse legittimo, in quanto con questa sentenza l'Adunanza Plenaria riafferma con nettezza i caratteri distintivi della figura dell'interesse legittimo e ne pone in evidenza gli elementi differenziali dal mero interesse di fatto.

Tale pronuncia appariva necessaria dopo la decisione della Sezione Quinta 30 marzo 1963 n. 170 riportata in questa *Rassegna*, 1964, *retro*, I, 44, e nella quale erano contenute affermazioni, tali da generare notevoli perplessità sui criteri di discriminazione tra interesse legittimo e interesse semplice e sulla stessa possibilità di effettiva distinzione tra le due posizioni. La nota di AGRÒ (« Ancora sulla distinzione tra interesse legittimo e interesse a ricorrere » in questa *Rassegna*, *retro*, I, 44), aveva chiarito il rischio contenuto in un'impostazione priva di rigore nella definizione dell'interesse legittimo e possiamo ora leggere con soddisfazione la meditata motivazione con cui l'Adunanza Plenaria ha ribadito che per aversi una posizione di interesse legittimo non è sufficiente che l'atto amm.vo possa produrre una lesione nella sfera degli interessi di un privato, ma occorre che l'interesse del privato abbia acquistato rilevanza giuridica per il collegamento, sia pure indiretto e strumentale, che

(*Omissis*). — L'eccezione di difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti — sollevata dal resistente Cattaneo della Volta — deve essere esaminata separatamente nei confronti della Federazione italiana della Caccia, e dei « cacciatori » Geppi e Dolfin, pur dovendosi pervenire nell'uno e nell'altro caso — sia pure per diverse considerazioni — a concludere che la legittimazione manca.

La Federazione dalla Caccia invoca a fondamento della pro-

---

l'Ordinamento ne abbia fatto con l'interesse pubblico perseguito dalla norma.

Solo in presenza di tale intima e bene individuata correlazione posta dalla norma tra la posizione del privato e l'interesse pubblico perseguito si può parlare di interesse legittimo e di conseguente tutela giurisdizionale: altrimenti la posizione del privato rispetto al potere della p.a. non acquista rilevanza giuridica e si risolve in un interesse di mero fatto, sfornito di giuridica protezione.

In base a tali considerazioni è stato dichiarato inammissibile sia il ricorso della Federazione della Caccia che quello proposto da due cacciatori avverso un provvedimento di proroga di concessione di riserva, in quanto la normativa che regola tali atti tiene conto solo dell'interesse pubblico che contempera con l'interesse del concessionario e quello del proprietario del fondo, mentre non viene in considerazione, neppure in via indiretta, la posizione dei singoli cacciatori. Particolarmente interessante è la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto da due « cacciatori », perchè i ricorrenti affermavano la configurabilità di un loro interesse legittimo in base alla posizione di diritto soggettivo di caccia che il codice civile stabilisce all'art. 842 e la consistenza di diritto soggettivo della posizione del privato poteva deviare la linearità dell'indagine.

Ma è stato agevole rilevare che, anche ove la posizione del privato assuma la consistenza di diritto soggettivo, non per questo si può dire che l'Ordinamento assicuri una posizione di interesse legittimo se non prevede, per l'appunto, quel collegamento tra il fine pubblico perseguito dalla norma che concede o regola il potere della p.a. e la posizione del privato.

Nella specie il c.d. diritto soggettivo alla caccia ha per soggetto passivo il proprietario che non può escludere il cacciatore dal suo fondo se non nei modi stabiliti dalla legge.

Ma tale posizione del privato non è presa in considerazione, neppure in via indiretta o occasionale, dalla norma che regola la concessione di riserva di caccia e pertanto, rispetto all'atto amm.vo emanato in forza di quel potere, il privato, sia pure « cacciatore », non può vantare un interesse legittimo (cfr. in dottrina CIGOLINI, *Il diritto di caccia*, 74).

La decisione appare, pertanto, di notevole importanza ed è da auspicarsi che valga a contribuire alla chiarificazione dei concetti fondamen-

pria azione la disposizione dell'art. 86, 5° comma, del t.u. 5 giugno 1939, n. 1016, che le attribuisce la « difesa in genere degli interessi dei cacciatori ». E pertanto essa in memoria afferma che « a ben guardare è proprio la Federazione il soggetto più idoneo a reagire contro un provvedimento, come quello impugnato, che arreca una lesione specifica non ad un solo soggetto, bensì ad un'intera categoria di soggetti accomunati dallo stesso interesse ad esercitare la libera caccia ».

Va subito osservato, peraltro, che la Federazione non è una

---

tali della giurisdizione amministrativa, ancora in via di elaborazione e consolidamento.

Si vuole solo aggiungere un rilievo di carattere marginale.

Come il lettore attento avrà rilevato, nella motivazione della decisione l'esame della sussistenza dell'interesse legittimo nei riguardi della Federazione della Caccia viene fatto analiticamente rispetto ai singoli motivi di ricorso e in relazione al modo in cui è prospettata la censura da parte del ricorrente.

Una tale impostazione non appare del tutto soddisfacente, perché, in tale modo sembra che si giunga ad affarmare o negare la giurisdizione non in base ad una valutazione obiettiva della posizione che l'Ordinamento assicura ad un soggetto in relazione ad un determinato rapporto (o comunque ad un determinato potere della p.a.), ma in relazione al modo in cui il soggetto stesso ha ritenuto di proporre il ricorso.

A noi sembra che in tal modo si venga in un certo senso, a riproporre quale *criterium discriminationis* tra interesse legittimo e interesse semplice la teoria della prospettazione già ripudiata come criterio di differenziazione tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione del Consiglio di Stato.

E' peraltro evidente che gli argomenti che indussero ad abbandonare quella teoria nel campo della discriminazione tra giurisdizioni, valgono altresì a non accoglierla ai fini della distinzione tra interesse legittimo e interesse semplice, distinzione, quest'ultima, che attiene alla sussistenza o meno della giurisdizione.

La giurisdizione esiste o non esiste in relazione alla valutazione che l'Ordinamento fa della posizione e degli interessi del privato, e non può dipendere dall'arbitrario e soggettivo modo di atteggiarsi del ricorso.

Riteniamo pertanto che l'indagine sulla proponibilità del ricorso, pur dovendosi ovviamente condurre in relazione ai motivi proposti, debba peraltro prescindere dalla concreta e, diremmo, empirica prospettazione che di essi ne faccia la parte, ma debba mirare soltanto ad accertare se, rispetto al rapporto regolato con l'atto impugnato, l'Ordinamento assicuri o meno al ricorrente una posizione di interesse legittimo (so-stantivo).

Occorre pertanto accertare se la norma che accorda o regola il po-

organizzazione di « cacciatori liberi », la cui funzione di « difesa » possa essere riferita agli interessi di tale categoria, contrapposti a quelli dei concessionari di bandite o riserve. Il 2° comma dell'art. 86 stabilisce che fanno parte di essa « i cittadini che abbiano ottenuto la licenza di caccia o di uccellazione e i concessionari di bandite e di riserve », e il 4° comma aggiunge che « la Federazione... presiede all'attività dei cacciatori italiani e provvede ad inquadrare ed organizzare i cacciatori, uccellatori e concessionari di bandite o di riserve... ai fini della necessaria disciplina nell'applicazione della presente legge, in armonia con i superiori interessi nazionali ». Tale « inquadramento », come anche risulta dalla sentenza della Corte costituzionale 26 giugno 1962, n. 69, non implica una funzione di « vigilanza » sull'attività della caccia (che spetta ad altri organi, quali le Amministrazioni provinciali e i Comitati provinciali della caccia), ma consiste nella semplice associazione dei cacciatori e concessionari con finalità di disciplina sportiva, di propaganda e di perseguimento di comuni interessi; associazione che oggi non è più obbligatoria, perché tale prescrizione — contenuta nel t.u. 5 giugno 1939, n. 1016 — è venuta meno, per l'affermato contrasto con l'art. 18 della Costituzione. Circoscritte in tal modo le finalità dell'ente, occorre ai presenti fini rilevare che « cacciatori liberi » e « concessionari » sono considerati unica categoria, dimodoché appare già in contrasto con gli scopi istituzionali assumere come interesse prevalente l'« esercizio della libera caccia », quando il comune inquadramento attribuisce all'ente la tutela di entrambi i gruppi che svolgono attività venatorie, in una funzione di composizione d'interessi (« in armonia con i superiori interessi nazionali »), ed in applicazione d'una legge che considera le bandite e riserve, non quali mere situazioni di privilegio, ma come « uno dei mezzi più idonei al ripopolamento » della selvaggina (v. la Relazione del Ministro dell'Agricoltura e delle foreste, premessa al t.u. cit.).

Precisato così, che, dove l'art. 86 cit., parla di « difesa in ge-

---

tere esercitabile dalla p.a. per la emanazione dell'atto impugnato abbia o meno preso in considerazione la posizione che il privato ha in relazione al rapporto regolato, e se, di conseguenza, abbia o meno conferito a tale posizione la consistenza di interesse legittimo e la possibilità di tutela giurisdizionale, a nulla rilevando, ai fini di tale indagine, quale « prospettiva » abbia dato il ricorrente alla censura.

G. ZAGARI

nera degli interessi dei cacciatori », non si tratta esclusivamente della categoria dei cittadini che « abbiano ottenuto la licenza di caccia o di uccellazione », bensì dell'intera categoria organizzata, comprensiva quindi dei « concessionari », bisogna ulteriormente definire il senso della espressione « difesa degli interessi ». Secondo la ricorrente, essa attribuirebbe alla Federazione la potestà di invocare la tutela giurisdizionale, nell'interesse generale dei cacciatori. Che qui non sia in questione un interesse di tutti gli organizzati, ma soltanto quello d'un gruppo di essi risulta già da quanto precede. Ma, in più, quando l'azione sia da svolgere innanzi alle autorità di giurisdizione, la identificazione d'un fine dell'ente, in tal modo definito, non può consentire di derogare ai principi concernenti la legittimazione ad agire. In sede politica o amministrativa, dove ogni pretesa si può prospettare quando pure concreti soltanto un « interesse semplice », la Federazione, come organo rappresentativo di categoria, potrebbe invocare dalle competenti autorità quelle modificazioni alle leggi in vigore, o quelle revisioni d'indirizzo amministrativo, che le acquisite esperienze potrebbero dimostrare necessarie ed opportune. Ma, per ricorrere in sede giurisdizionale al Consiglio di Stato, è necessario dimostrare la titolarità di un « interesse legittimo ». Vale a dire, non basta asserire che, nell'emanazione di un atto, l'Amministrazione sia incorsa in un vizio di legittimità: occorre, in più, che la illegittimità dell'atto abbia determinato una specifica lesione della sfera giuridica del ricorrente.

Da tale punto di vista, la decisione della VI Sez. 7 luglio 1954, n. 481, citata in udienza dalla Federazione, non apporta alcun sussidio alla tesi della ricorrente. Ricorrevano, contro la rinnovazione d'una riserva di caccia, il Comune di Aquileia e la Sezione cacciatori. La decisione, che si conclude con una dichiarazione d'inammissibilità del ricorso per mancanza di provvedimento definitivo, non si pronuncia sul punto della legittimazione della Federazione, sotto il profilo che viene in esame in questa sede, ma tratta un profilo diverso, cioè quello della capacità di stare in giudizio delle Sezioni, che viene risolto affermativamente. La difesa della Federazione vuol desumere, che implicitamente, ed in via generale, la Sezione avrebbe ritenuto la legittimazione ad agire degli organi federali contro le rinnovazioni di riserve. Ma l'argomento cade, dinanzi alla constatazione, desumibile dalle premesse di fatto della decisione, che in quel caso il Comune aveva riserva su tutto il territorio comunale, eccezione fatta per la zona concessa a privati; e che la Sezione Cacciatori lamentava, per effetto del rinnovo della concessione, « lo scorporo di un'estesa zona a lei data in gestione ». E' chiaro che la

rinnovazione della riserva determinava una specifica ripercussione dannosa nella sfera giuridica dei ricorrenti, dimodoché il problema odierno non si presentava affatto, e la Sezione non aveva motivo di risolverlo.

Un'altra decisione della VI Sezione — 30 giugno 1954, n. 454 — ammette bensì, in una fattispecie affine a quella odierna (ma concernente altre norme) la legittimazione del presidente della « Sezione Cacciatori del Comitato provinciale della caccia », ma insiste però sulla sua qualità di cacciatore, donde deriverebbe la proponibilità del ricorso a tutela della posizione garantita dall'art. 842 cod. civ. Questa decisione esclude quindi, implicitamente la legittimazione degli organi federali, in quanto l'interesse è stato ravvisato, non nella Sezione, ma nella persona del suo presidente « che sottoscrivendo il ricorso... ha dichiarato di proporlo anche in proprio », come titolare di licenza di caccia.

Nel caso in esame, i precedenti citati non sono dunque utilizzabili a favore della ricorrente: e si tratta soltanto di stabilire se esista quel particolare collegamento, tra una asserita illegittimità dell'atto amministrativo, ed una lesione della sfera giuridica della Federazione, che, per quel che più sopra si è detto, può rendere ammissibile il ricorso.

Le prime due censure investono l'efficacia retroattiva del rinnovo della concessione. La Federazione non illustra nessuna situazione particolare, che, nei rapporti tra essa e l'Amministrazione abbia potuto determinare una lesione degli interessi dell'ente. Si fa cenno soltanto di possibili effetti nei confronti dei cacciatori (degli organizzati, quindi, e non della persona giuridica) per la restrizione della sfera di libero esercizio della caccia, e per il pericolo che la retroattività dell'atto possa rendere penalmente perseguibili infrazioni che altrimenti non lo sarebbero. Non si dice però se situazioni del genere si siano verificate. Del resto, le ipotetiche controversie sulla responsabilità d'eventuali contravventori avrebbero potuto essere sottoposte al giudice competente, il quale — nei limiti dell'art. 4, comma I°, della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. B — avrebbe potuto certamente stabilire se le infrazioni commesse tra scadenza e rinnovo retroattivo della concessione fossero o no perseguibili.

L'interesse, che parrebbe invocato a fondamento del 3° motivo, è invece da identificarsi in ciò: che se il rinnovo fosse stato negato, e si fosse dato corso invece ad una nuova concessione, si sarebbe dovuto applicare il limite di 500 metri dalla più vicina riserva, previsto dall'art. 64, comma 2°, T.U. cit. A tal proposito, occorre ribadire che la Federazione, come associazione di cac-

ciatori e di concessionari, non può identificare il proprio interesse con quello del primo gruppo d'organizzati, a detrimento di quello del secondo; e che non è stata data dimostrazione che la riduzione delle zone di caccia riservata a favore di quelle di caccia libera giovi alla Federazione stessa come soggetto di diritto in rapporto ai suoi fini istituzionali (il dubbio può ragionevolmente nascere, se si consideri che la legge riconosce alle riserve e bandite uno scopo di ripopolamento) od a eventuali situazioni patrimoniali.

L'azione svolta in questa sede dalla Federazione si riduce, in conclusione, alla tutela di « un interesse semplice » all'adozione, da parte dei competenti organi amministrativi, di certi criteri d'interpretazione e d'applicazione della legge, che alla ricorrente appaiono più corretti di quelli attualmente seguiti dal Ministero dell'Agricoltura e delle foreste. Tale interesse non si presenta quindi con quei caratteri qualificati, che ne consentono la tutela giurisdizionale.

Il ricorso, come si è detto, risulta proposto anche da due cacciatori — Mario Geppi e Daniello Delfin — i quali si qualificano titolari di licenze di caccia rilasciate dalla Questura di Firenze, e residenti nel Comune di Pelago, nel cui territorio giace la riserva Altomeha. Essi assumono che con la rinnovazione della riserva « perdono la possibilità di recarsi a caccia in quei terreni sui quali avrebbero potuto, anche per la contiguità con la loro residenza, più facilmente soddisfare la loro passione sportiva, e fare buona preda ».

Nella discussione orale, la difesa dei ricorrenti, ha ricordato la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che, ad esempio in materia di disciplina urbanistica, ha riconosciuto interessi « dei proprietari frontisti » o interessi « di zona ». L'incidenza dell'eventuale illegittimità dell'atto amministrativo nella sfera giuridica del ricorrente è causata da un rapporto di contiguità o di prossimità tra beni immobili, che permette d'individuare la specie della lesione e la categoria dei soggetti lesi. Nella specie, non è cenno di nessuna lesione, che i ricorrenti abbiano sofferto in quanto proprietari o titolari di diritti sui beni immobili (ipotesi p. es., del proprietario del fondo, su cui si imponga riserva a favore del Comune: IV Sez., 24 maggio 1957, n. 577).

Altro argomento i due ricorrenti vogliono trarre dall'art. 842 cod. civ., secondo il quale « il proprietario d'un fondo non può impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia, a meno che il fondo sia chiuso nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia,



o vi siano culture in atto suscettibili di danno ». Questa disposizione non concerne rapporti tra la pubblica amministrazione ed i soggetti privati, né impone all'amministrazione stessa un dovere d'azione da svolgersi nel pubblico interesse: essa stabilisce, da una parte, un limite del *ius excludendi alios* dei proprietari fondiari, e, dall'altra, un diritto soggettivo del cacciatore, il quale ne può lamentare la violazione allorché il proprietario gli abbia opposto un divieto di caccia, fuori dei casi consentiti. Gli effetti della norma si esauriscono quindi in tale ambito, e non possono fondare un interesse legittimo a ricorrere contro l'atto amministrativo di concessione o rinnovazione della riserva. Non può essere quindi condivisa la decisione della VI Sezione 30 giugno 1954, n. 454, che — del resto, senza svolgere alcuna motivazione — ritiene sufficiente l'art. 842 cod. civ., per radicare l'interesse a ricorrere del cacciatore.

Resta dunque da considerare se il titolo di legittimazione possa rinvenirsi, puramente e semplicemente, nei requisiti personali posti in rilievo dai ricorrenti: titolarità di licenza di caccia, e residenza nel comune dove è sita la riserva. E' chiaro che non potrebbe essere sufficiente la residenza nel Comune, perché il libero esercizio della caccia non può costituire interesse di chi non vi sia autorizzato. Senonché, la disciplina legislativa della materia (artt. 7 ss. T.U. cit.) impedisce altresì d'individuare una situazione d'interesse giurisdizionale tutelabile nella congiunta qualità di residente e di titolare di licenza. La licenza di caccia, infatti (come altre autorizzazioni di polizia amministrativa, quali ad esempio le patenti di guida automobilistica) non è « localizzata »; il rilascio è bensì decentrato alle singole autorità competenti per territorio, ma l'efficacia è estesa a tutto il territorio nazionale. Ogni titolare di licenza ha quindi facoltà d'esercitare la caccia in qualsiasi località della Repubblica, e tutti incontrano una potenziale limitazione allorché un fondo, ovunque sito, sia vincolato a riserva: la residenza nel Comune è circostanza di mero fatto, la cui rilevanza è resa minima dalla facoltà d'ogni cittadino di trasferirsi, anche temporaneamente e precariamente, da un comune all'altro. Accolta la tesi dei ricorrenti, l'interesse dovrebbe essere riconosciuto, non ai soli residenti nel comune, ma a tutti i cacciatori dovunque residenti: anche a quelli che mai si sono recati, e probabilmente mai si recheranno, a cacciare nelle adiacenze della riserva. In altri termini, il fondamento del ricorso non starebbe nella lesione di un interesse « personale, diretto, attuale »: ma nella semplice eventualità, che, ove in ipotesi il cacciatore voglia introdursi nella riserva, gli si possa opporre un divieto, fondato su un atto amministrativo illegittimo.

E' chiaro, che, in siffatta ipotesi, chi agisce in base al mero titolo della licenza, farebbe valere un interesse diffuso di una collettività indeterminata — quella dei cacciatori — che non è soggettivato in lui da una specifica relazione, vale a dire un interesse semplice, cui non è accordata in questa sede tutela.

Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile. — (*Omissis*).

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 14 dicembre 1962 n. 3362 -  
*Pres. Torrente - Est. Rossi - P.M. Pepe (concl. conf.) - Pre-*  
*sidenza Regione Val d'Aosta c. Ministero Finanze.*

**Corte Costituzionale - Conflitto costituzionale di attribuzioni - Con-**  
**flitto tra Stato e Regione - Presupposti.**

**Corte Costituzionale - Conflitto tra Stato e Regione - Controversia**  
**circa l'appartenenza di beni del patrimonio indisponibile - Con-**  
**flitto costituzionale di attribuzioni.**

**Corte Costituzionale - Conflitto tra Stato e Regione - Controversia**  
**circa l'appartenenza di beni del patrimonio disponibile - Conflitto**  
**costituzionale di attribuzioni.**

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

*Il conflitto di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni o tra*  
*Regioni previsto dagli art. 134 della Cost. e 39 legge 11 marzo*  
*1953 n. 87 ricorre ogni qualvolta uno dei due enti interessati*  
*deduca che si è verificata in concreto, ad opera dell'altro ente,*  
*un'invasione della sfera di competenza assegnatagli dalle norme*  
*costituzionali (1).*

---

(1) Il conflitto deve essere reale e positivo, in quanto si delinei in relazione ad uno specifico atto, che implichi una univoca manifestazione di volontà dell'Ente (Stato o Regione), da cui promana, in ordine all'affermazione della propria competenza, rispetto all'effetto dell'atto, e che venga denunciato dall'altro Ente come lesivo della propria sfera di competenza. La Corte Costituzionale, con sentenza 26 gennaio 1957, n. 18 (*Giur. Cost.*, 1957, 335) aveva precisato che il conflitto può concernere solo atti amministrativi o di normazione subordinata (regolamenti), che siano viziati per violazione della sfera di competenza dello Stato o delle Regioni, quali delimitati da legge costituzionale. Non occorre, però, che l'atto sia munito di tutti i requisiti formali rigorosamente previsti dall'ordinamento. In sede di giudizio che concerne il conflitto di attribuzioni ha scarsa rilevanza la questione relativa alla forma dell'atto per effetto del quale sorge il conflitto: qualsiasi atto dello Stato o della Regione è idoneo a far sorgere il conflitto di attribuzioni, trattandosi di delimitare le rispettive sfere di competenza (Corte Cost. 26 gennaio 1957, n. 12, *Giur. Cost.* 1957, 287; Corte Cost., 2 luglio 1958, n. 45, *Giur. Cost.* 1958, 562).

*Il conflitto di attribuzioni è configurabile anche in connessione a questioni sostanzialmente patrimoniali, come quelle concernenti l'appartenenza di un bene allo Stato o alla Regione ed il suo carattere di bene indisponibile, in quanto la risoluzione di tali questioni si pone come necessario presupposto per la decisione circa l'appartenenza di tutte quelle potestà pubbliche che concernono il regime giuridico del patrimonio indisponibile, in esso compreso il potere di autotutela concretamente esercitato dallo Stato (2).*

(2) La questione circa la sussistenza del conflitto di attribuzioni, ove sia controversa l'appartenenza di un bene allo Stato o alla Regione, fu prospettata per la prima volta alla Corte di Cassazione nella causa Finanze c. Comune di Canicattì ed altri. La causa aveva per oggetto la rivendica da parte dell'Amministrazione Finanziaria di un bene del soppresso p.n.f. occupato da terzi, che sostenevano essere stato, detto bene, trasferito in proprietà alla Regione. La Corte di Cassazione, con sentenza n. 4141 del 1957 (in questa *Rassegna*, 1957, 188; *Giur. Cost.*, 1958, 1083; *Foro it.*, 1958, I, 1137), escluse la sussistenza del conflitto, sia sotto l'aspetto *subiettivo*, in quanto la controversia era insorta non fra i due soggetti legittimati a proporla (Stato-Regione), sia sotto l'aspetto *obiettivo*, mancando un atto che avesse invaso la reciproca sfera di competenza costituzionale. Però, il motivo determinante per affermare, con la citata decisione, la giurisdizione dell'a.g.o. fu quello che oggetto del giudizio era l'accertamento del diritto di proprietà, costituente un *prius* rispetto alla questione circa la competenza all'emanazione degli atti amministrativi riguardanti lo stesso bene controverso (in senso conforme, in materia di diritto all'utilizzazione delle acque pubbliche nella Regione V.A., v. Cass. Sez. Un., 6 novembre 1958, n. 3619). La Corte Costituzionale, invece, con sentenza 19 giugno 1958, n. 37 (*Giur. Cost.*, 1958, 497, con nota di M. NIGRO e *Foro It.*, 1958, I, 1061) non dubitò affatto che la questione circa l'appartenenza allo Stato o alla Regione Siciliana di beni del demanio marittimo involgesse un conflitto di attribuzioni. A tale decisione aderì la Corte di Cassazione in analoga controversia riguardante alcune zone di spiaggia site nel territorio della Regione Siciliana, sdemanializzate con decreto del Ministro della Marina Mercantile, impugnato dalla Regione S. innanzi al Consiglio di Stato. La Cassazione, con sentenza 12 dicembre 1958, n. 3872 (in questa *Rassegna*, 1959, 19, con nota di L. TAVASSI LA GRECA) ritenne che l'impugnativa dinanzi al Consiglio di Stato del decreto ministeriale di sdemanializzazione di dette zone di spiaggia, sotto il profilo della esclusiva competenza degli organi regionali ad emettere il provvedimento stesso, implicasse la risoluzione di un conflitto di attribuzioni, di competenza esclusiva della Corte Costituzionale (in senso conforme, per la *ex Caserma Crispi*, decise la Cort. Cost. con sent. 18 maggio 1959, n. 31, in questa *Rassegna*, 1959, 51, con nota adesiva di G. GUGLIELMI, e in *Giur. Cost.* 1959, 385, con nota contraria di CASSARINO).

La possibilità che il conflitto di attribuzioni insorga fra uno dei soggetti costituzionali (Stato o Regione) ed il terzo, oppure in una controversia fra terzi, allorché si controverta sulla illegittimità dell'atto (ad

*Il conflitto di attribuzioni sussiste anche in relazione alle controversie circa l'appartenenza di beni del patrimonio disponibile, giacché il potere di godimento e di disposizione che compete agli enti pubblici, rispetto ai beni di loro pertinenza, presenta atteggiamenti ed implicazioni di carattere pubblicistico, non soltanto in funzione della peculiare natura e destinazione dei beni stessi (come per i beni demaniali e per quelli del patrimonio indisponibile), ma anche in funzione della natura dei soggetti, la cui attività è pur sempre condizionata, nella scelta degli obiettivi concreti da perseguire e dei mezzi da impiegare, dai fini pubblici istituzionali; valutazione e scelte che integrano l'esercizio di potestà amministrative, tanto più in relazione a quegli atti, di carattere squisitamente pubblico, quali quelli intesi a dare al bene una destinazione che imprima ad esso il carattere della indisponibilità o addirittura della demanialità (3).*

---

es. in materia di diritti o di interessi legittimi derivanti da una concessione amministrativa), deducendosi l'incompetenza dell'Ente ad emanare l'atto della cui legittimità si discute, è stata esaminata dal GUGLIELMI in « *Questioni di competenza costituzionale e giurisdizionale* » (in questa *Rassegna* 1960, 64 e segg.). L'a. ha rilevato gl'inconvenienti del sistema, ove si ammettesse una giurisdizione concorrente del Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale, con particolare riguardo alla possibilità di un contrasto di giudicati rispetto alla competenza dell'atto impugnato, pervenendo alla conclusione che dovrebbe ritenersi assorbente, nei predetti casi, la giurisdizione della Corte Costituzionale.

(3) Notevole è la sentenza nella parte ove si afferma che il conflitto di attribuzioni può verificarsi anche in relazione alle controversie circa l'appartenenza all'uno o all'altro Ente di beni del *patrimonio disponibile*. In realtà, la proprietà relativa ai beni demaniali o del patrimonio indisponibile si estrinseca indubbiamente in una somma di pubblici poteri attribuiti dall'ordinamento all'Ente proprietario, in considerazione dell'uso e della destinazione dei beni medesimi per il soddisfacimento di pubbliche funzioni o di pubblici servizi, mentre i beni del patrimonio disponibile hanno solo un valore strumentale di scambio per cui tutti i poteri per la migliore utilizzazione di questi beni si atteggiavano e ineriscono ad un diritto di proprietà *jure privatorum* (cfr. MAZZELLA, *Competenza a decidere le controversie tra Stato e Regione relative a beni demaniali, patrimoniali indisponibili e disponibili*, in questa *Rassegna* 1958, 79). Tuttavia, non può disconoscersi, come ha opportunamente rilevato l'annotata sentenza, che anche in relazione ai detti beni non può prescindersi dalla natura dei soggetti, la cui attività è pur sempre condizionata dai fini pubblici istituzionali e si estrinseca attraverso l'esercizio di potestà amministrative, specie in relazione a quegli atti intesi a dare al bene una destinazione con caratteri di indisponibilità o di demanialità.

R. BRONZINI

## I

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 dicembre 1963, n. 3189 - Pres. Pece - Rel. Pece - P. M. Pedote (conf.) - Cetti Serbelloni di S. Gabrio c. Presidenza del Consiglio dei Ministri e Proc. Gen. Corte App. Roma.**

**Nobiltà - Cognomizzazione del predicato nobiliare - Titoli esistenti prima del 28 ottobre 1922, che non avevano formato oggetto di riconoscimento - Riconoscimento al fine della cognomizzazione da parte del giudice ordinario - Ammissibilità.**

(Cost., disp. trans. e fin., XIV; r.d. 2 luglio 1896, n. 313, artt. 6-9; r.d. 5 luglio 1896, n. 314, artt. 26, 32 e 65).

**Nobiltà - Cognomizzazione del predicato nobiliare - Azione - Procedimento contenzioso dinanzi al giudice ordinario - Legittimazione passiva dell'Ufficio Araldico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Avvenuto espletamento della procedura di rettificazione degli atti dello stato civile - Provvedimento camerale di cognomizzazione del predicato nobiliare - Preclusione - Insussistenza.**

(Cost. disp. trans. e fin., XIV; c.c. art. 7; r.d. 20 marzo 1924, n. 442, art. 2; r.d. 7 giugno 1943, n. 651, art. 72; r.d. 9 luglio 1939, n. 1238, artt. 167 e segg.).

*Il diritto alla cognomizzazione del predicato nobiliare sancito dal secondo comma dell'art. XIV delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione si riferisce ai predicati dei titoli nobiliari esistenti prima del 28 ottobre 1922, ancorché a quella data non riconosciuti (1).*

*La revindica di un predicato nobiliare, al limitato fine di usarne come parte del nome, ai sensi del secondo comma dello art. XIV delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione, è esperibile come azione di reclamo del nome e, pertanto, dà luogo ad un giudizio contenzioso, che deve svolgersi nelle forme ordinarie, nei confronti degli eventuali controinteressati ed in ogni caso del P. M., incidendo in senso lato sullo status della persona, nonchè dell'Ufficio Araldico presso la Presidenza del Consiglio (2).*

(1-2) V. in argomento: Cass., 13 giugno 1957, n. 2221, *Foro it.*, 1958, I, 234 (n. PEZZANA); Cass., 11 luglio 1960, n. 1874, *Giur. cost.*, 1960, 1000 (n. BON VALSASSINA) e *Giur. it.*, 1961, I, 1, 1204 (n. CANSACCHI); Cass., 11 ottobre 1961, n. 2087, *Foro it.*, 1961, I, 1646 (n. PEZZANA). In senso contrario alla legittimazione a contraddire dell'Ufficio Araldico presso la

## II

CORTE DI APPELLO DI ROMA, Sez. I, 21 maggio 1962 - *Pres. Vallillo - Est. Mirabelli - Gabrielli c. Presidenza Consiglio Ministri e P. M.*

**Nobiltà - Cognomizzazione del predicato nobiliare - Titoli esistenti prima del 28 ottobre 1922, che non avevano formato oggetto di riconoscimento - Riconoscimento al fine della cognomizzazione da parte del giudice ordinario - Inammissibilità.**

(Cost., disp. trans. e fin., XIV; r.d. 2 luglio 1896, n. 313, artt. 6-9; r.d. 5 luglio 1896, n. 314, artt. 26, 32 e 65).

*Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, non può essere attribuito alcun valore giuridico ad un titolo nobiliare e, in particolare, non può farsi luogo ad alcun riconoscimento di diritto a titolo nobiliare, al fine della cognomizzazione del relativo predicato, poiché con la norma contenuta nel secondo comma della XIV disp. trans. e fin. della Costituzione si è regolata una mera conseguenza del diniego di riconoscimento, attribuendosi un effetto particolare al riconoscimento già avvenuto (3).*

Presidenza del Consiglio dei Ministri: App. Perugia, 6 agosto 1954, *Giur. it.*, 1955, I, 2, 245 (n. CANSACCHI); Trib. Bologna, 18 aprile 1958, *Riv. dir. matr.*, 1959, 533 (che esclude la stessa necessità del procedimento contenzioso). La sentenza in rassegna è annotata favorevolmente dal CANSACCHI, in *Giur. it.*, 1964, I, 585 e segg., il quale, però, s'era già pronunziato in senso contrario alla legittimazione passiva dell'Ufficio Araldico in nota ad App. Perugia, 6 agosto 1954, cit., *Giur. it.*, 1955, I, 2, 245 e segg. ed in nota a Cass., 11 luglio 1960, n. 1874, cit., *Id.*, 1961, I, 1, 1205 e segg. Per l'esclusione di tale legittimazione passiva v. anche BON VALSASSINA, *Questioni ecc. in Giur. Cost.*, 1960, 999 e segg.

(3) La sentenza fa riferimento alla motivazione di Cass., 14 marzo 1961, n. 562, in *Foro it.*, 1961, I, 407, la quale, però, a sua volta, richiama Cass., 11 luglio 1960, n. 1874, *Foro It.*, 1960, I, 1476 (n. PEZZANA).

**(1-3) Azione di reclamo di nome contro l'Ufficio Araldico?**

L'art XIV delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione della Repubblica, pacificamente riconosciuto quale norma precettiva di immediata applicazione (cfr. CANSACCHI, *La cognomizzazione dei predicati nobiliari e la loro tutela giurisdizionale*, *Giur. it.*, 1954, IV, 193 ed ivi ampie citazioni di dottrina e giurisprudenza), come, peraltro, ammesso dalla stessa sentenza sopra riportata, *sub I*, statuendo al primo comma che «i titoli nobiliari non sono riconosciuti», inibisce, evidentemente, alla Autorità Giudiziaria di procedere a declaratoria dell'appartenenza di un titolo o attributo nobiliare, come prima aveva il potere di fare di fronte alla P.A., che negasse il riconoscimento (cfr. Cass. Roma, 28 febbraio

## I

(*Omissis*). — La sentenza impugnata ha riconosciuto, richiamando specificamente le precedenti pronunzie di questa Corte Suprema nella soggetta materia, che, non essendo ancora intervenuta la disciplina legislativa, prevista dal quarto comma della XIV disposizione transitoria della Costituzione, per la soppressione della Consulta Araldica, l'Ufficio Araldico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri deve ritenersi tuttora funzionante e legittimato passivamente nei giudizi relativi alla pretesa di fare valere un predicato nobiliare come parte del nome, ai sensi del secondo comma della sopra menzionata disposizione transitoria della Costituzione. La sentenza impugnata ha, quindi, rigettato la eccezione di carenza di legittimazione passiva avanzata dall'Ufficio Araldico. Ciò premesso, però, la stessa sentenza ha affermato che gli odierni ricorrenti mancavano di interesse a proporre la domanda giudiziale nei confronti del predetto Ufficio Araldico, postoché, a seguito delle sentenze pronunziate dal

1921, *Giur. it.*, 1921, I, 1, 326). Ma, in relazione al secondo comma della cennata disposizione, a mente del quale i predicati dei titoli nobiliari esistenti prima del 28 ottobre 1922 valgono soltanto come parte del nome, la Corte di Cassazione ha già avuto occasione di affermare, in varie pronunzie, ricordate dalla sentenza *sub I*, la legittimità dell'accertamento in sede contenziosa innanzi al Giudice Ordinario della esistenza, prima del 28 ottobre 1922, di un predicato nobiliare, anche in mancanza di pregresso riconoscimento del titolo, al limitato fine dell'accoglimento dell'azione tendente alla cognomizzazione del predicato medesimo.

La Corte di Cassazione, a quanto sembra ricavarsi dalla lettura della cennata pronunzia, ha ritenuto di addivenire a tale conclusione, in quanto non si tratterebbe di un vero e proprio « accertamento incidentale », ossia di un riconoscimento fatto in via principale, ma di una mera cognizione di una questione pregiudiziale, senza effetto di giudicato (sulla distinzione v. ZANZUCCHI, *Dir. Proc. Civ.*, vol. I, Milano 1948, 186; CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano 1957, 48, nota 83).

Ed il giudizio non avrebbe ad oggetto un reclamo di predicato nobiliare in quanto tale (come sembra leggersi in Cass., 11 luglio 1960, n. 1874, *Giur. Cost.*, 1960, 1010 e *Giur. it.*, 1961, I, 1, 1211), ma il reclamo di una parte del nome (art. 7 c.c.).

Ora, se può comprendersi che, ritenendo tale azione relativa « in senso lato » allo stato della persona, la sentenza, con implicito riferimento all'art. 70, n. 3 c.p.c., abbia considerato necessario il contraddittorio col P.M. (ma vedasi App. Venezia, 8 giugno 1954, *Foro pad.*, 1954, IV, 115, ove si nega che le azioni relative al nome possano considerarsi azioni di stato in senso proprio e si considera la necessità dell'intervento del P.M. sotto il profilo della tutela dello Stato Civile), non è altrettanto agevole comprendere come tale necessità di contraddittorio sia stata estesa anche all'Ufficio Araldico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.



Tribunale di Milano in camera di consiglio ed a seguito della esecuzione fattane dall'Ufficiale di Stato Civile, con la annotazione negli atti di nascita, essi Cetti avevano già realizzato l'unico bene ad essi spettante, e cioè quello di aggiungere il predicato di San Gabrio al proprio cognome.

Avverso la pronunzia di carenza di interesse, i Cetti, con il primo mezzo di ricorso, hanno denunciato che, poiché l'Ufficio Araldico non era stato parte nei procedimenti camerati innanzi al Tribunale di Milano, essi Cetti avevano interesse ad ottenere una sentenza anche nei confronti diretti del predetto Ufficio Araldico, sia per precludere una eventuale impugnativa della ottenuta cognomizzazione del predicato di San Gabrio per illegittimità delle menzionate sentenze camerati, sia per ottenere che la sentenza emananda fosse iscritta nei registri dell'Ufficio Araldico.

Gli stessi Cetti, poi, con il secondo mezzo di ricorso, hanno denunciato che la riconosciuta legittimazione passiva dell'Ufficio Araldico postulava l'interesse di essi Cetti alla proposizione

---

Che si tratti di Ufficio tuttora esistente, come afferma la Corte di Cassazione, non significa che esso abbia conservato intatte le originarie funzioni, relative al perseguimento del pubblico interesse in materia nobiliare, posto che tale interesse è divenuto ormai irrilevante nell'ordinamento repubblicano, epperò non richiede l'esplicazione di attività da parte di un organo statale. Bene è stato notato, in proposito, che « dal fatto che un organo statale non abbia cessato di esistere, non può davvero desumersi che esso abbia conservato inalterate determinate competenze attribuitegli in passato » (BON VALSASSINA, *Questioni vecchie e nuove in tema di applicazione della XIV disp. fin. della Costituzione*, *Giur. Cost.*, 1960, 1003), concludendosi che quell'Ufficio è oggi soltanto un pubblico Archivio (Aut. cit., *op. cit.*, 1010).

Né si capisce come possa sostenersi (Cass., 11 ottobre 1961, n. 2087, *Foro it.*, 1961, I, 1651) che dall'art. 2 R.D. 20 marzo 1924, n. 442 debba trarsi una norma vigente, al presente, in ordine alla obbligatorietà del contraddittorio con l'Ufficio Araldico nelle controversie di cognomizzazione dei predicati nobiliari, se si consideri che quella disposizione prevedeva, invece, una *facoltà* di intervento dell'Ufficio della Consulta araldica *nelle controversie* sull'appartenenza di titoli o attributi nobiliari. Se, attualmente, non una controversia, ma solo una questione del genere può essere dibattuta innanzi all'Autorità giudiziaria, come mera pregiudiziale di una controversia avente ben altro oggetto, e cioè il reclamo di una parte di cognome, il problema della legittimazione dell'Ufficio Araldico non si risolve dimostrando che una volta esso era legittimato ad intervenire facoltativamente nelle controversie previste dall'art. 2 R.D. 20 marzo 1924, n. 442 e certamente oggi non più consentite, se è vero che la Costituzione non ammette il riconoscimento, non solo in via amministrativa, ma neppure « con sentenza passata in cosa giudicata » (art. 3 R.D. n. 442 del 1924), del « diritto di portare titoli o attributi nobiliari » (disp. ult. cit.). Oggi non ci sono più né diritti nobiliari,

della domanda giudiziale nei confronti dell'Ufficio stesso, sicchè la sentenza impugnata era incorsa in contraddizione.

Le due doglianze, che — stante la loro intima connessione — possono essere trattate congiuntamente, sono fondate.

Ripetutamente questa Corte Suprema, sia a Sezioni Unite (sent. n. 157 del 1961) sia a Sezione semplice (sent. n. 2087 del 1961; sent. n. 1874 del 1960; sent. n. 2221 del 1957), ha affermato che: 1) l'azione intesa alla revindica di un predicato nobiliare, al limitato fine di usarne come parte del nome ai sensi del secondo comma della XIV disposizione transitoria della Costituzione, rientra nell'azione di reclamo del nome ed incide, in senso lato, sullo *status* della persona; 2) l'azione di cui sopra, attesa la sua natura, dà vita ad un giudizio contenzioso, che deve svolgersi nelle forme ordinarie, e non con la procedura della camera di consiglio, nei confronti degli eventuali controinteressati e, in ogni caso, nei confronti del P. M. e dell'Ufficio Araldico presso la Presidenza del Consiglio, quale parte (detto Ufficio Araldico),

---

né un pubblico interesse nobiliare da tutelare in giudizio ed il preteso interesse a che il nome civile dei cittadini sia completato da predicati effettivamente spettanti, una volta, a coloro che ne chiedano la cognomizzazione « è giuridicamente tutt'altra cosa che la funzione di garanzia nobiliare contemplata dal decreto n. 442 del 1924 » (BON VALSASSINA, *op. cit.*, 1003). E pertanto resta un'affermazione priva di alcun appoggio normativo, anzi contraddetta dai testi positivi, quella della sentenza sopra riportata, *sub I*, secondo la quale, pur trattandosi, nella specie, di giudizio di reclamo di nome e non già di titolo o attributo nobiliare, esso doveva svolgersi contro l'Ufficio Araldico, con l'intervento obbligatorio del P.M. (in dottrina si è osservato che l'intervento del P.M. sarebbe obbligatorio solo nel caso che fosse citato in giudizio l'Ufficiale di Stato Civile competente per l'annotazione e si chiedesse in contraddittorio del medesimo l'annotazione del predicato a margine dell'atto dello Stato Civile: cfr. CANSACCHI, *op. cit.*, 202) e con la partecipazione di ... eventuali controinteressati. Cosicché l'Ufficio Araldico, lungi dall'essere più titolare dell'interesse nobiliare, sarebbe titolare dell'interesse a contraddire alla domanda di reclamo di nome. Ma se, *de jure condito*, un tale interesse assurge a natura pubblica con esclusivo riferimento alla salvaguardia delle rettifiche dello Stato Civile (cfr. CANSACCHI, *Giudizio contenzioso in tema di aggiunta di predicati*, *Giur. it.* 1961, I, 1, 1210), esso non è stato mai attribuito alla cura dell'Ufficio Araldico, né si vede come tale attribuzione possa considerarsi effetto della asserita, mancata abrogazione di una norma ... che prevedeva attribuzioni diverse. E che senso ha, poi, parlare di azione di reclamo di nome, se si prescinde dalla effettiva contestazione del diritto all'uso del medesimo (art. 7 c.c.; v. FERRARA F., *Diritto delle persone e di famiglia*, Napoli 1941, 87)? O che, forse, la pretesa, mancata abrogazione dell'art. 2 R.D. n. 442 del 20 marzo 1924 avrebbe avuto l'ulteriore, singolare effetto ... di trasformare l'Ufficio Araldico in negatore necessario, *de jure*, del diritto di un qual-

tuttora giuridicamente esistente, del più complesso organismo araldico (Consulta Araldica), la cui abolizione, con la conseguente disciplina specifica di attribuzioni e funzioni, è stata riservata (comma quarto della ricordata disposizione transitoria della Costituzione) ad una legge tuttora emananda.

Le affermazioni di cui sopra, contenute nelle richiamate sentenze di questa Corte Suprema, postulano il necessario presupposto (che peraltro è stato enunciato anche esplicitamente in alcune di esse sentenze: nella sent. n. 157 del 1961 delle Sezioni Unite; nella sent. n. 2087 del 1961 di questa stessa Sezione) che sia tuttora legittimo l'accertamento incidentale, in sede contenziosa, innanzi al giudice ordinario, della esistenza di un predicato nobiliare, anche in mancanza di un pregresso riconoscimento del titolo, sempre — si intende — al limitato fine dell'accoglimento o meno dell'azione della cosiddetta cognomizzazione del predicato stesso e purché si tratti di predicati attinenti a titoli nobiliari già esistenti prima del 28 ottobre 1922, postoché ai titoli con-

---

che cittadino della Repubblica di usare una certa parte di nome? Ed infine, se la sentenza che conclude il giudizio di reclamo condanna il convenuto ad astenersi dall'apporre ostacolo all'uso ed al godimento del nome del reclamante e dal provocare un ulteriore danno per l'avvenire (FERRARA, *op. cit.*, 88), che senso avrà parlare di un siffatto giudicato nei confronti dell'Ufficio Araldico? Potrà invocarsi l'obbligo di iscrizione nei registri della Consulta Araldica del riconoscimento del diritto al predicato nobiliare una volta previsto dall'art. 3 R.D. n. 442 del 1924, *se nessun giudicato s'è formato e poteva formarsi sull'appartenenza del predicato nobiliare*, dato che, come riconosce la stessa sentenza sopra riportata, *sub I*, « il vigente ordinamento non riconosce ai titoli nobiliari alcun effetto giuridico, ad eccezione, per i titoli già esistenti alla data del 28 ottobre 1922, della possibilità di utilizzare il predicato come parte del nome »? E, se deve parlarsi, invece, di annotazione *riguardante il nome*, essa dovrà essere eseguita non già nei libri Araldici, ma nei Registri dello Stato Civile, ed allora come potrà la condanna investire l'Ufficio Araldico, che non è, certo, organo dello Stato Civile? La verità è che la legittimazione all'intervento dell'Ufficio Araldico si sarebbe giustificata soltanto, qualora fosse stato ammissibile, in un giudizio di reclamo di nome, un vero e proprio accertamento « incidentale » nel senso di cui all'art. 34 c.p.c. — ossia condotto *principaliter*, con efficacia di giudicato — della spettanza del predicato nobiliare.

Pur riconoscendo ai ricorrenti l'interesse ad ottenere una sentenza di cognomizzazione del predicato nobiliare, che « faccia stato... anche nei confronti dell'Ufficio Araldico », il Supremo Consesso non si è spinto fino a tale esplicita affermazione, ma, quale che sia la reale portata della pronuncia, è certo che essa ha finito per sostituire l'originaria legittimazione passiva dell'Ufficio Araldico (ad una vera e propria azione di reclamo di titolo e di predicato nobiliare) alla legittimazione passiva all'azione di reclamo di nome, che, *de jure condito*, spetta, invece, solo al soggetto,

cessi dopo di tale data è negato in via assoluta qualsiasi rilievo giuridico ed il relativo predicato non può essere aggiunto al nome (secondo comma della menzionata disposiz. XIV della Costituzione).

Dalle più volte citate pronunzie di questa Corte Suprema e, specialmente, dalla sent. n. 2087 del 1961 è stato posto in rilievo come, in attesa del regolamento *ex lege*, previsto dall'ultimo comma della predetta disposizione XIV della Costituzione, l'Ufficio Araldico presso la Presidenza del Consiglio rappresenta tuttora l'Ufficio dotato di competenza tecnica per la necessaria ricerca storico-araldica e, pertanto, il più qualificato a conservare o ristabilire la verità storica circa l'appartenenza o meno dei predicati nobiliari, al fine di contenere nei limiti della predetta verità storica la tutela del predicato, quale elemento (riconosciuto dalla Costituzione) del nome, evitando così eventuali collusioni tra privati, i quali potrebbero, diversamente, dare vita a contraddittori simulati, e facilitando, con l'intervento di un uf-

---

che *in concreto* contesti il diritto al nome (art. 7 c.c.). Ne è nato, così, il *monstrum* di un'azione di reclamo di (parte di) nome, che prescinde dalla concreta contestazione del medesimo e la legittimazione passiva alla quale si attaglia, invece, ad un'azione di reclamo di attributo nobiliare, non più consentita dall'ordinamento! Che gli intenti della Corte di Cassazione siano stati quelli, pratici, di ovviare ai frequenti casi di collusione fra le parti ed alla impreparazione specifica dei Magistrati in materia nobiliare, non vale a giustificare i criticabili risultati a cui è pervenuta la sentenza sopra riportata, *sub I*, fra cui, non ultimo, quello di far violenza allo stesso art. 100 c.p.c.

Alludendo alla dilagante speculazione in materia nobiliare, quella pronuncia sottolinea che « in definitiva, il contraddittorio con l'Ufficio Araldico, lungi dal dilatare, tende a contenere nei limiti di legge quel riconoscimento del predicato nobiliare, al quale la Costituzione ha ritenuto di conferire residua rilevanza giuridica ». La sentenza dà, così, per certo, a differenza di quella della Corte d'Appello romana, sopra riportata, *sub II*, che « la ricognizione » del diritto al titolo nobiliare « non è affatto resistita dal precetto costituzionale ». Orbene, su tale affermazione è giunto finalmente il momento di soffermarsi, per dimostrare che, ove essa non fosse stata apoditticamente formulata, si sarebbero eliminate in radice le ragioni stesse, che hanno indotto la Corte di Cassazione, posta innanzi ai gravi inconvenienti di cui si è fatto cenno, a modificare addirittura la positiva disciplina dell'azione di reclamo di nome, prevista dall'art. 7 c.c. E valga il vero: il primo comma dell'articolo XIV delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione statuisce che « i titoli nobiliari non sono riconosciuti ». Dato l'indubbio carattere precettivo, di immediata applicazione, della disposizione, n'è conseguita la abrogazione dell'ordinamento nobiliare esistente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, senza possibilità di reviviscenza dell'ordinamento nobiliare precedente. E' ben noto, infatti,

ficio centrale specializzato e particolarmente documentato, quale l'Ufficio Araldico presso la Presidenza del Consiglio, l'opera di vigilanza dei rappresentanti del P. M.

In definitiva, quindi, il contraddittorio con l'Ufficio Araldico, lungi dal dilatare, tende a contenere nei limiti di legge quel riconoscimento del predicato nobiliare, al quale la Costituzione ha ritenuto di conferire residua rilevanza giuridica.

Posto tutto ciò, il fatto che gli odierni ricorrenti avessero già ottenuto, attraverso la procedura (giuridicamente inesatta) in Camera di Consiglio, la cognomizzazione del predicato di San Gabrio, al quale assumono di avere diritto, non vale ad esaurire l'interesse dei ricorrenti medesimi a perseguire la predetta cognomizzazione, attraverso un regolare giudizio in sede contenziosa, nelle forme ordinarie e nei confronti, non solo del P. M., ma anche dell'Ufficio Araldico.

E ciò perché, a parte la irregolarità della procedura in Camera di Consiglio innanzi al Tribunale di Milano, a quella procedura non era stato chiamato a partecipare l'Ufficio Araldico, ri-

---

che la abrogazione di una norma non fa rivivere la norma precedentemente abrogata. D'altra parte, è da tener presente che la portata del precetto qui considerato è assoluta e non autorizza distinzioni fra ordinamento nobiliare del periodo fascista e ordinamenti precedenti.

Così, proprio la Corte di Cassazione ha altra volta riconosciuto, che la Costituzione « ha cancellato » i diritti nobiliari e « soppressa » la funzione della Consulta Araldica, solo riservando ad una legge ordinaria « di regolare la liquidazione dell'organismo amministrativo » (Cass., 16 luglio 1951, in *Giur. it.*, 1952, II, 52), avvertendo anche, in proposito (nella pronuncia del 14 marzo 1961, n. 562, ricordata dalla Corte di Appello romana, nella sentenza sopra trascritta *sub II*), che « è venuta a cadere ogni possibile tutela amministrativa e giurisdizionale al riconoscimento di un diritto, che più non sussiste ». E' chiaro, cioè, che lo scopo fondamentale dell'art. XIV disp. trans. e fin. Cost. è stato ed è quello di negare ulteriore applicabilità, in regime repubblicano, all'ordinamento nobiliare. L'esclusione di qualsiasi ultrattività delle norme abrogate dalla Costituzione (su tale ultimo fenomeno, collegato al carattere precettivo e di immediata applicazione di alcune norme costituzionali, v. Corte Cost., 14 giugno 1956, n. 1, *Giur. Cost.*, 1956, 1; 27 gennaio 1959, nn. 1 e 4, *Giur. Cost. cit.*, 1959, 1 e 23; Cass., 26 luglio 1956, n. 2893, *Id.*, 1956, 818; Cass., Sez. Un., ordinanza 23 ottobre 1956, *Id.*, 1957, 266; in dottrina: CRISAFULLI, *Incostituzionalità o abrogazione?*, *Id.*, 1957, 271 e segg.; CHICCO e CORONAS, *L'interpretazione giudiziale della Costituzione*, in *La Corte Costituzionale*, Raccolta di studi a cura dell'Avvocatura dello Stato, Roma 1957, 641 e segg.) sembra essere implicita nella natura e nel grado sopraordinato della norma abrogante (sul concetto di Costituzione rigida v. AZZARITI (Giorgio), *I vari sistemi di sindacato sulla costituzionalità delle leggi ecc.*, in *La Corte Costituzionale cit.*, 3), che, una volta vigente, non ammette deroghe alla sua

spetto al quale, quindi, non esiste pronunzia giudiziaria a favore dei Cetti. Inoltre, il diritto (ed il connesso interesse ad agire) alla cognomizzazione del predicato nobiliare non si esaurisce con il riconoscimento all'aggiunta del predicato stesso al nome, ma investe anche la difesa alla interezza del nome, che così ne risulta, da opposizioni ed eventuali rivendicazioni da parte di terzi. E, nelle condizioni attuali della legislazione nella soggetta materia, non essendo ancora intervenuta la legge regolatrice della soppressione della Consulta Araldica, il menzionato interesse alla tutela del nome, di carattere pubblicistico comeché inerente in senso lato ad uno *status* personale, può essere più agevolmente e compiutamente perseguito, solo se la cognomizzazione del predicato nobiliare sia stata ottenuta, e quindi faccia stato, in conseguenza del necessario contraddittorio, anche nei confronti dell'Ufficio Araldico.

Il resistente Ufficio Araldico, richiamandosi alle eccezioni già proposte al riguardo in primo e in secondo grado, insiste nel contestare l'interesse ad agire negli odierni ricorrenti, anche sot-

---

applicazione, con la prevalenza dell'applicazione di norme incompatibili, sottordinate (in questo senso, il rilievo fatto dal CALAMANDREI — *La prima sentenza della Corte Costituzionale*, *Riv. dir. proc.*, 1956, II, 150 — per escludere addirittura la possibilità di distinzione tra abrogazione ed illegittimità costituzionale, a favore della quale v., invece, LIEBMAN — *Invalidità e abrogazione delle leggi anteriori alla Costituzione*, *ivi*, 161 e segg. — può accettarsi come esatta avvertenza che la relazione di prevalenza tra le leggi costituzionali e le leggi ordinarie anteriori non può mai fondarsi *soltanto* su una ragione di successione cronologica, ma si fonda sempre, in tal caso, anche su una diversità di intrinseca autorità nella graduatoria delle fonti giuridiche. Il MORTATI osserva — *Abrogazione legislativa e instaurazione costituzionale*, *Riv. dir. proc.*, 1957, 384 — che l'avvenuta avocazione da parte di una norma costituzionale della disciplina di una certa materia rende la fonte superiore « unica idonea ad emettere qualificazioni giuridiche per ogni situazione o fatto che in essa rientri » e, così, « impossibile la coesistenza di comandi emananti da fonti diverse »). Nella specie, comunque, la predetta esclusione di ultrattività delle norme incompatibili può dirsi espressamente statuita dallo stesso precetto costituzionale, che, affermando categoricamente: « i titoli nobiliari non sono riconosciuti », vieta, ovviamente, qualsiasi riconoscimento amministrativo o giudiziale dei medesimi e cioè qualsiasi ulteriore applicazione di norme dell'ordinamento nobiliare. Ciò rilevato, dovrebbe esser chiaro che la portata del secondo comma dell'art. XIV disp. trans. e fin. Cost. (nel quale, si noti, non si parla di *diritti*, ma di *titoli esistenti* prima del 28 ottobre 1942, epperò non si autorizza alcuna contrapposizione fra diritti esistenti e diritti riconosciuti, ma solo si allude ai titoli non concessi in periodo fascista ed in questo senso esistenti prima della predetta data) postula e realizza perfetta armonia col primo comma: la incostituzionalità delle norme dell'or-

to il profilo della affermata inesistenza di una norma, che preveda la possibilità della cognomizzazione del predicato relativo a titoli nobiliari, che, come quello asserito dai Cetti, non avessero già formato oggetto di riconoscimento prima del 28 ottobre 1922.

A fondamento della propria tesi viene dedotto dell'Ufficio Araldico che:

1. Solo attraverso il riconoscimento i titoli nobiliari venivano ad inserirsi nell'ordinamento giuridico, sicché la norma costituzionale ha parlato, agli effetti della cognomizzazione del predicato, di *titoli esistenti* e non già di *diritto al titolo*, che è concetto diverso da quello della esistenza del titolo.

2. La possibilità, dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, del riconoscimento incidentale di un titolo nobile, ai soli fini dell'aggiunta del relativo predicato al nome, sarebbe resistita dal primo comma della stessa XIV disposizione della Costituzione, che sancisce: « I titoli nobiliari non sono riconosciuti »; contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione, che

---

dinamento nobile travolge tutti i diritti nobiliari, ma la cognomizzazione dei predicati relativi a titoli non concessi in periodo fascista è ammessa, purché non involga la necessità di ulteriore applicazione delle norme abrogate, ossia quante volte la spettanza del diritto al titolo e, quindi, al predicato risulti già consacrata da un atto amministrativo di riconoscimento o da una sentenza dell'A. G., passata in giudicato. Appare, pertanto, arbitraria l'affermazione, pur fatta in dottrina, che l'ordinamento nobile « cacciato dalla porta rientra dalla finestra » (FUNAIOLI C. A., *I titoli nobiliari sono aboliti?*, in *Foro civ.*, 1948, 191). Essa contrasta, invece, col preciso dettato costituzionale. Cosicché, lungi dal potersi pretendere che l'attività di organi amministrativi e giudiziari della Repubblica sia indefinitamente impegnata nell'applicazione di norme abrogate dalla Costituzione, solo quei cittadini, che già ottennero il riconoscimento amministrativo o giudiziario del loro diritto ad un titolo nobile, esistente prima del 28 ottobre 1922, potranno chiedere ed ottenere, col procedimento di rettificazione previsto dagli artt. 167 e segg. dell'ordinamento dello Stato Civile di cui al R.D.L. 9 luglio 1939, n. 1238, la cognomizzazione del relativo predicato. La limitata rilevanza giuridica di cui trattasi viene accordata, insomma, non tanto al titolo e quindi al predicato nobile, quanto all'atto amministrativo definitivo o alla sentenza dell'A. G. passata in giudicato, e ciò appunto perché, in tal modo, resta pienamente rispettato il precetto del primo comma della disposizione di cui si discorre e lo spirito stesso della Costituzione. Per dirla con la sentenza della Corte di Appello romana sopra riportata *sub II*, non già l'esigenza dell'attribuzione del predicato come parte del cognome è stata assunta dalla norma costituzionale come preminente rispetto all'esigenza del disconoscimento, in regime repubblicano, dei diritti nobiliari, sebbene questa condiziona quella e ne consente la rilevanza solo nei limiti in cui essa si armonizzi col divieto di riconosci-

afferma la pari dignità sociale e la uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, « senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali »; sarebbe ancora in contrasto con i lavori preparatori per la formulazione della menzionata XIV disposizione della Costituzione e con lo stesso carattere provvisorio di essa disposizione.

Alle suesposte argomentazioni non può essere riconosciuto carattere decisivo e le stesse non possono valere a giustificare un mutamento del già richiamato e ripetuto indirizzo giurisprudenziale di questa Corte Suprema.

Poichè, come precisato dalla sent. n. 2087 del 1961 di questa stessa Sezione, la norma XIV della Costituzione, per il suo carattere di compiutezza legislativa, per quanto attiene alla disciplina degli effetti giuridici ricollegabili ai titoli nobiliari ed ai predicati correlativi, è norma con contenuto precettivo (e non anche programmatico) di applicazione immediata, la predetta norma non può non essere interpretata in senso tecnico-giuridico.

Ed allora si impone il necessario coordinamento tra il dettato del primo comma, secondo cui « i titoli nobiliari non sono riconosciuti », ed il dettato del secondo comma, secondo cui « i predicati di quelli esistenti prima del 28 ottobre 1922 valgono come parte del nome ». Ne consegue che, come fatto chiaro dalla stessa lettera dei trascritti precetti costituzionali, il vigente ordinamento non riconosce ai titoli nobiliari alcun effetto giuridico, ad eccezione, per i titoli già esistenti alla data del 28 ottobre 1922, della possibilità di utilizzarne il predicato come parte del nome. Di qui l'ulteriore conseguenza che il problema giuridico in discussione si accentra nella identificazione dei titoli che possono considerarsi esistenti alla data del 28 ottobre 1922. E poiché la Costituzione non enuncia alcun diverso criterio di accertamento, deve necessariamente concludersi che la esistenza o meno di un titolo nobiliare, agli effetti della norma costituzio-

---

mento di cui si è discorso. Idea certamente più ragionevole e corretta di quella opposta, alla quale ha aderito, invece, la sentenza della Corte di Cassazione, con quei risultati che si sono già commentati.

E' augurabile, pertanto, che la Suprema Corte regolatrice del Diritto — dinanzi alla quale è stata portata la suestesa, perspicua sentenza della Corte di appello romana in caso Gabrielli, nonché altra della Corte di appello bolognese in caso Gardi — voglia, possibilmente a Sezioni Unite, riesaminare più approfonditamente la grave questione e definitivamente deciderla, in conformità del precetto costituzionale.

FRANCO CARUSI



nale in esame, deve essere considerata alla stregua della legislazione speciale, che vigeva in materia alla data del 28 ottobre 1922.

Orbene, dall'art. 79 dello Statuto Albertino, poi esteso a tutto il territorio nazionale (« I titoli di nobiltà sono mantenuti a coloro che vi hanno diritto. Il Re può conferirne dei nuovi »), nonchè dalla successiva legislazione speciale in materia, sia prima della unificazione nazionale (r.d. 10 ottobre 1869, n. 5318; r.d. 8 maggio 1870), sia post-unitaria (r.d. 11 dicembre 1887 numero 5150; r.d. 2 luglio 1896, n. 313; r.d. 5 luglio 1896, n. 314) si ricava con sicurezza, condivisa dalla pacifica giurisprudenza e dottrina del tempo, che la esistenza o meno dei titoli nobiliari andava controllata con riferimento al titolo di concessione originaria, al quale andava riconosciuta efficacia *ex tunc*, mentre il cosiddetto riconoscimento non era un modo di acquisto del titolo, ma si risolveva in una mera ricognizione della esistenza di esso ed aveva effetto dichiarativo e non già costitutivo.

Posto ciò, e poichè la cognomizzazione del predicato per i titoli esistenti al 28 ottobre 1922 (permessa per ragioni di carattere storico e non per ragioni di favore individuale) è espressamente prevista dalla Costituzione, la ricognizione di tale esistenza non è affatto resistita dal precetto costituzionale. Rilevato, d'altra parte, che la cognomizzazione del predicato non importa l'attribuzione di alcuna prerogativa, non sussiste neppure l'asserito contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Nè può rinvenirsi contrasto con la collocazione della XIV disposizione tra quelle « transitorie e finali » della Costituzione, postochè scopo della predetta disposizione è quello di disciplinare la posizione dei soggetti che alla data del 28 ottobre 1922 si presentavano portatori del diritto, di carattere sostanziale, ad un titolo nobiliare.

Il che importa che la interpretazione costantemente data da questa Corte Suprema al comma secondo della XIV disposizione della Costituzione è aderente alla finalità propria delle norme transitorie, che è, istituzionalmente, quella di regolare, per le situazioni preesistenti, il trapasso da una disciplina giuridica pregressa ad una nuova disciplina.

Nè vale invocare, infine, i lavori preparatori.

Infatti, a parte che le norme giuridiche, una volta legalmente emanate, vivono di vita autonoma, sta di fatto che dal complesso dei diversi interventi svolti dai Costituenti in relazione alla formulazione della norma XIV della Costituzione, si ricava che volontà degli stessi Costituenti fu quella di enun-

ciare, anche esplicitamente e solennemente, la incompatibilità tra il regime repubblicano e la concessione di nuovi titoli nobiliari (in evidente contrapposizione alla prerogativa regia consacrata nello Statuto albertino), nonché la volontà di annullare gli effetti giuridici dei titoli nobiliari già esistenti, fatta eccezione (relazione Ruini) della possibilità « per titoli anteriori al fascismo, di usarli come predicato del nome », specificandosi (stessa relazione Ruini) che « quest'ultima disposizione vuol dire che non vi saranno più principi o conti o baroni; ma qualche indicazione di casato storico sarà incorporata nel nome ».

Per tutte le esposte ragioni, deve concludersi, confermandosi l'indirizzo giurisprudenziale di questa Corte Suprema, che:

1 — il diritto, sancito dal comma secondo della disposizione XIV della Costituzione (Disposizioni transitorie e finali), alla cosiddetta « cognomizzazione del predicato nobiliare » è relativo ai predicati dei titoli nobiliari esistenti prima del 28 ottobre 1922, ancorché — a quella data — i predetti titoli non avessero formato oggetto di pregresso riconoscimento;

2 — l'azione tendente alla cognomizzazione del predicato nobiliare incide, in senso lato, sullo *status* delle persone e, pertanto, il relativo giudizio deve svolgersi in sede contenziosa e nelle forme ordinarie, innanzi l'autorità giudiziaria ordinaria;

3 — nel giudizio avente per oggetto la richiesta di cognomizzazione di un predicato nobiliare, la legittimazione passiva compete, oltre che agli eventuali controinteressati, all'Ufficio Araldico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Concludendo, il ricorso deve essere accolto e la sentenza impugnata deve essere cassata. — (*Omissis*).

## II

(*Omissis*). — Con il primo motivo di appello, si sostiene che erroneamente il Tribunale di Roma, confermando anche in questo giudizio la propria costante giurisprudenza (Trib. Roma, 11 aprile 1957, in causa Stuccoli, e 7 dicembre 1959, in causa Cetti Serbelloni), ha affermato che il diritto di aggiungere al proprio cognome il predicato nobiliare, previsto dalla XIV disposizione transitoria della Costituzione della Repubblica, vada riconosciuto soltanto ai titolari di titoli nobiliari, che ne avessero ottenuto il riconoscimento alla data del 28 ottobre 1922, e propugna la tesi che, invece, il diritto al predicato spetta a tutti coloro che siano titolari di titoli nobiliari, per concessioni emanate anteriormente alla data suddetta, dei quali

potesse essere ottenuto il riconoscimento, secondo le norme in vigore alla data stessa.

La difesa degli appellanti recepisce, così, la tesi che è stata sostenuta dai commentatori della XIV disposizione, fin dal suo primo apparire, e che si fonda sopra una interpretazione strettamente letterale della norma, in connessione con le nozioni ed il linguaggio correnti, in relazione all'ordinamento precedente.

La tesi muove, infatti, dal rilievo che il diritto al titolo nobiliare era configurato, nell'ordinamento precedente, come diritto personale, imprescrittibile, e che al riconoscimento, emesso con provvedimento amministrativo, era attribuito contenuto meramente dichiarativo, e non costitutivo, del diritto; il riconoscimento era considerato, cioè, come provvedimento fondato sull'accertamento dell'esistenza del diritto, che aveva l'effetto di rendere esercitabile il diritto stesso e di attribuire al titolare la tutela prevista dall'ordinamento stesso.

Poiché nella disposizione XIV si trovano menzionate entrambe le nozioni, di "riconoscimento" e di "esistenza", del titolo nobiliare, e le due nozioni si trovano formulate in due norme distinte ed apparentemente contrapposte, si sostiene che la disposizione abbia recepito entrambi i concetti e che, mentre con il primo comma della disposizione viene negato valore al "riconoscimento", con il secondo si attribuisce rilevanza giuridica alla "esistenza" del titolo, quale presupposto per l'applicazione del precetto ivi sancito, con cui è ammessa la cosiddetta cognomizzazione del predicato, e cioè l'aggiunta del predicato nobiliare al cognome, come parte integrante di questo. Si sostiene, in altre parole, che il diritto ad aggiungere il predicato al proprio cognome debba essere attribuito anche a coloro che non avevano ottenuto il riconoscimento del titolo, alla data indicata nel secondo comma, qualora, secondo le norme vigenti a tale data, questi fossero titolari di un titolo legittimamente attribuito ed ammissibile al riconoscimento.

Questa tesi è stata ripetuta ed ampliata in numerose note di riviste giuridiche ed in monografie di specialisti, ha trovato eco in qualche trattato di diritto privato e, benché non sembri del tutto coerente con le nozioni espresse nei più accreditati trattati di diritto costituzionale, non ha ricevuto né critica, né confutazione, sì che si presenta come opinione unanimemente accolta in dottrina. La giurisprudenza non ha potuto, quindi, non tenerne conto. Ed infatti, la maggioranza delle pronunce della Magistratura di merito, che sono state

emesse su tale punto, vi hanno aderito (da ultimo, App. Bologna, 16 settembre 1961, in causa Presidenza Consiglio c. Gardi). Hanno respinto la tesi, per quanto risulta, soltanto il Tribunale di Roma, nelle sentenze citate ed in questa ora impugnata, e due altre isolate pronunce (Tribunale Trani, decr. 5 febbraio 1954, ric. Basile; Appello L'Aquila, decr. 9 febbraio 1954, ric. Vincenzini).

Questa Corte e la Corte Suprema di Cassazione non hanno avuto finora occasione di pronunciarsi su tale questione; tuttavia le argomentazioni addotte in recenti giudicati, a sostegno di decisioni emesse su questioni collaterali, sono state interpretate dai commentatori e dalla difesa degli appellanti come implicita adesione alla tesi prevalente.

La prima questione venuta in esame riguardava il procedimento attraverso il quale può essere chiesta l'aggiunta al cognome di un predicato relativo ad un titolo, che non sia stato riconosciuto prima dell'entrata in vigore della Costituzione, ed è stato giudicato, al riguardo, che non può essere utilizzato il procedimento di rettificazione degli atti di stato civile, ma deve essere proposta domanda, in sede contenziosa, alla autorità giudiziaria ordinaria (Cass., 13 giugno 1957, n. 2221); come premessa necessaria di tale decisione è stato ammesso, quindi, che, in questa ipotesi, la pretesa ad ottenere l'accertamento ed il riconoscimento del titolo nobiliare, quale presupposto per il riconoscimento del diritto alla cognomizzazione del predicato, sia esercitabile ed ammissibile.

Connessa con questa è la questione concernente la individuazione del soggetto, nei confronti del quale possa essere esercitata tale pretesa; ed è stato deciso, come si è detto, che la legittimazione passiva spetta tuttora alla Consulta Araldica (Cass., 13 giugno 1957, n. 2221 cit.), o, quanto meno, all'ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura lo stralcio (App. Roma, 23 maggio 1959, cit.; Cass., 11 ottobre 1961, n. 2087, cit.); per giungere a tale soluzione, peraltro, è stata espressamente affermata l'ammissibilità dell'accertamento del diritto al titolo, ancorché non nel dispositivo della sentenza, né con efficacia costitutiva, tuttavia nella motivazione, come presupposto per l'accertamento del diritto all'uso del predicato.

E' sorta questione, altresì, intorno alla sussistenza del diritto alla cognomizzazione del predicato di un titolo nobiliare straniero, non riconosciuto, e tale diritto è stato escluso; ma a sostegno di tale esclusione è stata ricordata la distinzione, comunemente accolta nel vigore del precedente ordinamento, tra i « prov-

vedimenti di grazia » e i « provvedimenti di giustizia », che il sovrano emanava per il riconoscimento dei titoli nobiliari, e si è affermato che soltanto nei primi il riconoscimento del titolo, che formava oggetto del provvedimento, aveva valore costitutivo per l'ordinamento italiano, mentre nei secondi il riconoscimento aveva contenuto meramente dichiarativo ed aveva solo l'effetto di rendere esercitabile, nell'ambito dell'ordinamento, il diritto al titolo (App. Roma, 23 maggio 1959, citata).

Appare comprensibile, anche se non accettabile, quindi, la deduzione che i commentatori e la difesa degli appellanti hanno tratto dalle argomentazioni contenute in tali decisioni, secondo cui la giurisprudenza di questa Corte e della Corte di Cassazione si sarebbe già pronunciata in senso favorevole alla tesi, da loro affermata e sostenuta.

Soltanto in una pronuncia sopra la questione, marginale ed incontrovertita, della inammissibilità di una domanda di delibazione di una sentenza straniera, che riconosca un titolo nobile, la Suprema Corte, pur ripetendo la consueta, generica affermazione della tutela del diritto alla cosiddetta cognomizzazione del predicato, ha enunciato principi, che devono indurre alla meditazione; è stato affermato, infatti, che « la solenne affermazione della Costituzione circa la pari dignità sociale di tutti i cittadini (art. 3) si collega strettamente, sul piano concreto, al precetto, di immediata applicazione, secondo cui non sono riconosciuti, nel nuovo ordinamento, i titoli nobiliari (disp. transitoria XIV). Il che implica, come ineluttabile conseguenza, che, negandosi ogni giuridica rilevanza alla materia nobile come tale, è venuta a cadere ogni possibile tutela, amministrativa e giurisdizionale, al riconoscimento di un diritto, che più non sussiste, al titolo nobile... Il limite attuale dell'ordine pubblico, che tende a garantire l'armonia del diritto positivo, non consente che, direttamente o indirettamente, sia realizzato uno *status*, che suonerebbe offesa agli interessi essenziali e fondamentali dell'ordinamento sociale italiano, che vuole l'assoluta eguaglianza di ogni individuo, quale che sia la sua origine » (Cass., 14 marzo 1961, n. 562, nella motivazione).

Ed invece, se si dovesse ritenere accettabile, ed anzi già accolta dalla prevalente giurisprudenza, la tesi sulla quale gli appellanti hanno fondato la loro domanda, si verrebbe ad affermare che, nel vigore dell'attuale regime costituzionale repubblicano, fondato sulla piena parità sociale degli individui, sarebbe esercitabile in giudizio, in qualunque momento, la pretesa ad ottenere *ex novo* l'accertamento dello *status* nobile; che, cioè, potrebbe

essere ottenuto, in sede giurisdizionale, un provvedimento il cui contenuto ed il cui valore sarebbero eguali a quelli dell'atto di "riconoscimento" del diritto al titolo nobiliare, che il sovrano emanava, come provvedimento "di giustizia"; che, in altri termini, un ordinamento, che espressamente dichiara "non riconosciuti" i titoli nobiliari, ammette implicitamente che sia effettuato, nelle vie giudiziarie, il "riconoscimento" del titolo; anche se, come è detto in una delle pronunce citate, il riconoscimento sarebbe contenuto nella motivazione, e non nel dispositivo, della sentenza.

La considerazione di questa evidente contraddizione tra il principio informatore e la norma, nel significato che a questa viene attribuito, sembra a questo Collegio che debba indurre ad un riesame ampio ed approfondito della questione, sottratto alla suggestione delle argomentazioni degli scrittori specialisti, che permetta di studiare se, realmente, alla norma debba essere dato quel significato.

Sembra, infatti, che il sillogisma sul quale poggia la tesi adotta dagli appellanti assuma come premessa certa quello che deve essere, invece, il primo oggetto della ricerca.

Il sillogisma assume come prima premessa il rilievo che, con il secondo comma della XIV disposizione, è stata data tutela giuridica all'interesse al predicato nobiliare, come parte del cognome, ed è stato, quindi, costruito il diritto al predicato, come diritto soggettivo privato, pari al diritto al cognome. Come seconda premessa, si afferma che, essendo il predicato parte del titolo nobiliare, l'ammissione del diritto al predicato importa tutela dell'interesse all'accertamento della sussistenza del diritto al titolo nobiliare, come presupposto per l'accertamento del diritto al predicato. Da tali premesse, si trae la tesi che con la norma in esame è stata disposta l'attribuzione del diritto al predicato a coloro che dimostrino di essere titolari del diritto al titolo, alla data indicata dalla norma stessa.

Non è stato rilevato che la seconda premessa contiene una affermazione, della quale, a sua volta, deve essere data dimostrazione, in quanto contrasta con la norma contenuta nel primo comma della stessa disposizione, che pone il principio generale, entro il quale la norma del secondo comma va inquadrata.

Non è stato rilevato, cioè, che, essendo escluso, per la disposizione contenuta nel primo comma, che possa farsi luogo, dopo l'entrata in vigore della norma costituzionale, a riconoscimento del titolo nobiliare, o, più propriamente, del diritto al titolo nobiliare, perché possa essere affermato che è esercitabile attual-

mente, sia pure in via incidentale, la pretesa all'accertamento ed al riconoscimento del diritto al titolo, deve essere dimostrato, innanzi tutto, che il secondo comma pone una deroga od eccezione al principio, affermato nel primo comma; si è omesso di rilevare, anzi, del tutto, che il secondo comma, così come viene interpretato, contiene non una norma di attuazione od esplicazione del principio contenuto nel primo comma, ma una norma che contrasta con quel principio, e che al principio stesso va, in qualche modo, coordinata.

Perché possa essere giudicato se la tesi proposta sia fondata, o meno, deve essere affrontata, quindi, questa dimostrazione, e deve darsi la prova che l'esigenza dell'attribuzione del predicato, come parte del cognome, è stata assunta nella norma come esigenza preminente, alla quale è stata sacrificata la generale esigenza a disconoscere, in regime di repubblica, il valore giuridico dei diritti nobiliari.

Questa dimostrazione non può essere data, come invece ritengono i commentatori e la difesa degli appellanti, attraverso il mero rilievo che le due norme contengono locuzioni diverse e che queste locuzioni hanno, nell'ambito della specifica materia, cui la norma si riferisce, un significato tecnico ben determinato.

La considerazione delle vicende, attraverso le quali è stato formato il testo della Carta costituzionale, vieta di ritenere che alle singole locuzioni inserite nelle norme costituzionali possa e debba essere sempre attribuito un significato tecnico. Il criterio più appropriato per la interpretazione delle norme costituzionali è il criterio sistematico, con l'osservanza dei canoni della coerenza e della totalità ermeneutica, per cui ogni norma va intesa non tanto nel suo significato letterale e tecnico, quanto in connessione con il complesso dei principi, cui la carta costituzionale è ispirata, ed in relazione alla genesi delle singole norme.

Perché possa essere dimostrato che effettivamente, con le norme contenute nei primi due comma della XIV disposizione transitoria, sia stata attribuita rilevanza preminente all'esigenza di dare al predicato nobiliare il valore di elemento completivo del cognome e sia stata attribuita efficacia prevalente alla antecedente disciplina dei rapporti inerenti ai diritti nobiliari, occorre, quindi, ricercare se questi, propriamente, siano stati i risultati cui è stata diretta la formulazione della disposizione; occorre esaminare, cioè, se, nel corso della elaborazione della norma, sia stata tenuta presente la differenza concettuale tra il "riconoscimento" del titolo e la "esistenza" del diritto al titolo, e si sia inteso, appunto, dare valore a questa, in contrapposizione con quello, al

fine di attribuire, sia pure indirettamente, all'ordinamento nobiliare una persistente rilevanza giuridica.

Sembra a questo Collegio che l'esame della documentazione relativa al lavoro legislativo, attraverso il quale si è giunti alla formulazione della XIV disposizione, conduca ad una conclusione pienamente negativa su tali punti.

La prima formulazione della norma, quale risulta redatta dalla prima sottocommissione della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea costituente e presentata per l'approvazione alla Commissione stessa, fu la seguente: "E' vietata la concessione di titoli nobiliari. I predicati di quelli attualmente esistenti valgono soltanto come parte del nome". Questa norma avrebbe dovuto, secondo i proponenti, essere inserita nel testo della Costituzione. Con la prima parte della norma si ribadiva che, in aderenza al principio della parità dei cittadini, la costituenda repubblica non avrebbe potuto istituire distinzioni nobiliari; con la seconda parte si recepiva una disposizione enunciata in altre Costituzioni repubblicane, quali quella della Repubblica di Weimar, pur alterandone il contenuto e non tenendo conto della diversità delle situazioni. Se, peraltro, tale formula fosse stata mantenuta, sembra che nessuno avrebbe potuto pensare che, con la locuzione "attualmente esistenti", fossero indicati titoli, che non fossero quelli, che, secondo le norme vigenti al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, avevano rilevanza giuridica, e cioè, secondo la locuzione corrente, i titoli "riconosciuti".

Alla prima parte di questo testo fu, però, subito proposto un emendamento: "E' vietata la concessione e l'uso dei titoli nobiliari", mentre ne veniva anche chiesta la soppressione (Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, seduta del 25 gennaio 1947); nella discussione venne chiarito, da un canto, che la previsione del divieto di concedere titoli nobiliari appariva superflua, essendo la concessione di dignità nobiliari istituto proprio del regime monarchico e incompatibile con il regime repubblicano e, dall'altro, che si intendeva, soprattutto, impedire che venissero, comunque, mantenute in vita le distinzioni nobiliari create nel periodo del ventennio fascista. Al termine di questa discussione, venne eliminata la prima parte della norma e mantenuta la seconda: "I predicati dei titoli nobiliari attualmente esistenti valgono come parte del nome" e si rimise al Comitato di redazione il compito di redigere una disposizione, da inserire eventualmente nelle disposizioni transitorie, che regolasse la sorte dei titoli concessi nel periodo



fascista, e di esaminare se dovesse essere enunciato, o meno, il principio del disconoscimento dei titoli esistenti; fu osservato, peraltro, che al disconoscimento dei titoli esistenti si sarebbe pervenuti sancendo l'abolizione della Consulta Araldica.

Anche in questa fase dell'elaborazione non fu, quindi, ipotizzato affatto che i titoli esistenti, dei quali si discuteva, fossero altro che i titoli riconosciuti, ed anzi risulta chiaro che i due concetti non erano tenuti distinti, dal rilievo che si riteneva sufficiente la soppressione della Consulta Araldica, per giungere al risultato del disconoscimento dei titoli nobiliari, pur essendo notorio che nei registri della Consulta risultavano soltanto i titoli che avessero ottenuto il riconoscimento.

Il Comitato di redazione elaborò il nuovo testo, che costituisce l'embrione di quello poi accolto: "La Repubblica non riconosce titoli nobiliari. I predicati di quelli esistenti valgono come parte del nome. La legge regola la soppressione della Consulta Araldica", e lo sottopose alla Commissione, proponendo di includerlo nelle disposizioni transitorie (Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, seduta del 1° febbraio 1947). Benché fosse scomparso l'inciso "attualmente" e fosse prevista la futura soppressione della Consulta Araldica, il contenuto della norma non appare mutato. Con la prima parte era posta una disposizione che ribadiva il principio della parità, in modo completo, enunciando non soltanto l'inammissibilità della concessione di nuovi titoli nobiliari, ma anche l'irrilevanza dei titoli precedenti; con la seconda parte si faceva chiaro riferimento al momento stesso dell'entrata in vigore della Costituzione, per l'attribuzione del valore di predicato ai titoli esistenti e, rinviando, con la terza parte, l'abolizione della Consulta Araldica ad un successivo provvedimento di legislazione ordinaria, si manteneva in vigore la legislazione nobiliare vigente al momento, sia pure al limitato scopo di permettere l'accertamento dei predicati esistenti, al fine della inclusione di questi nel nome. Con questa terza parte si ribadiva, anzi, che l'esistenza del titolo andava accertata secondo le norme che regolavano i rapporti devoluti alla competenza della Consulta Araldica, e cioè i rapporti concernenti titoli inseriti nei registri di questa, in quanto riconosciuti.

Alla disposizione, così formulata, fu proposto un emendamento: "Ai titoli nobiliari concessi dopo il 28 ottobre 1922 non è riconosciuto neppure questo valore" (on. Targetti e Nobile).

A questo punto, però, del tutto inavvertito, ebbe luogo il mutamento della formulazione, che ha dato luogo al problema interpretativo, che qui si esamina. L'on. Togliatti osservò: « Ba-

sterebbe dire: I predicati di quelli esistenti prima del 28 ottobre 1922 valgono soltanto come parte del nome »; ed il Presidente espresse il pensiero che « la proposta dell'on. Togliatti soddisfi il pensiero di tutti ». Nessuno sollevò obiezioni ed il testo rimase fissato in questa formulazione. Anzi, l'on. Lucifero, che sarà poi qualificato « competente » in materia dall'on. Ruini, nella successiva Assemblea generale, si limitò ad osservare che, con la formula "La Repubblica non riconosce titoli nobiliari", si era inteso tener conto anche dei titoli nobiliari "concessi" dal fascismo, confermando, così, implicitamente, che non era tenuta affatto presente la distinzione tra riconoscimento ed esistenza del titolo e che il riconoscimento veniva contrapposto soltanto alla "concessione".

Ipotizzare che con quella modificazione terminologica si fosse inteso abrogare l'intera legislazione in materia nobiliare emanata successivamente alla data del 28 ottobre 1922, come, in coerenza con la lettera della norma, è stato affermato da recenti giudicati (da ultimo, Cass., 11 ottobre 1961, n. 2087 cit.), e si fosse determinato di rendere possibile, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il riconoscimento di titoli precedentemente concessi, ma non riconosciuti, come è stato affermato ed è sostenuto in questo giudizio, sembra, invero, alquanto ingiustificato. Si tratta, invero, di una mera semplificazione della formula, che appariva ridondante, con cui si riteneva che rimanesse ferma la concezione che della "esistenza" dei titoli si dovesse giudicare alla stregua della legislazione vigente, la cui modificazione era rinviata al momento successivo, in cui sarebbe stato riformato l'ordinamento della Consulta Araldica, fermo restando il principio che ai titoli nobiliari, come tali, si negava ogni rilevanza giuridica nel nuovo ordinamento.

La questione non emerse neppure nella discussione in seno all'Assemblea plenaria, che terminò con l'approvazione del testo ora vigente (Atti dell'Assemblea Costituente, volume X, Seduta pomeridiana del 5 dicembre 1947). Un chiarimento, invero, avrebbe potuto aver luogo, ove fosse stato approfondito il significato del nuovo emendamento proposto dall'on. Nobile, che, con molta precisione, enunciava, tra l'altro: "tutte le questioni relative ai titoli nobiliari esistenti saranno regolate dalla legge, la quale regolerà anche la soppressione della Consulta Araldica. Le concessioni *ex novo* di titoli nobiliari fatte dopo la data del 28 ottobre 1922 sono annullate"; ma l'argomento non venne affrontato e lo stesso proponente dell'emendamento, nel criticare il secondo comma del testo proposto dalla Commissione, si limitò a sottolineare

come fosse ingiustificato dare rilevanza ai predicati, di origine feudale, e non a titoli senza predicato, concessi in riconoscimento di meriti civili o militari, ed a prevedere il « complesso lavoro da fare per accertare i predicati dei titoli esistenti o farne annotazione nei registri di stato civile » e le « intricate e complesse questioni amministrative, assai ardue a risolversi », che sarebbero sorte.

All'emendamento dell'On. Nobile, l'on. Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione e del Comitato di redazione, formato in seno a questa, oppose le seguenti dichiarazioni, che vanno tenute ben presenti, sia a riprova dell'atecnicismo delle espressioni adoperate, sia per l'indicazione dei principi ispiratori della norma: « il Comitato ha adottato la formula del non riconoscimento dei titoli nobiliari, che si trova in altre Costituzioni ed è sembrata — anche per consiglio di un nostro competente collega, l'on. Lucifero — tecnicamente esatta. Lo Stato non riconosce, non dà valore ai titoli nobiliari di qualsiasi genere. Non si dovrà, pertanto, farne più uso. Stabilirà la legge se si dovrà, o no, punire chi se ne fregerà ancora come titolo abusivo. Il riconoscimento è negato a tutti i titoli nobiliari; e perciò senza dubbio anche a quelli concessi durante il fascismo. Anzi, nei loro riguardi, la disposizione è più grave, perché non consente, come è consentito per i titoli anteriori al fascismo, di usarne come predicato del nome. Quest'ultima disposizione vuol dire che non vi saranno più principi, conti o baroni; ma qualche indicazione di casato storico sarà incorporata nel nome. Non nego che, fermissimi questi concetti, si possa trovare qualche cosa di più adatto come forma; ma resta inteso che i punti sono questi: nessun riconoscimento di titoli nobiliari, di nessun tempo, ammissione, come predicato, per quelli anteriori al fascismo ». Su queste determinazioni, la norma fu approvata, nel testo proposto.

Numerosi commentatori hanno rilevato come in queste dichiarazioni sia contenuta una evidente commistione di nozioni, risultando non chiaramente distinti il diritto al titolo dal titolo, il titolo dal predicato e dal casato, il disconoscimento del titolo e il divieto dell'uso. Risultano, però, chiaramente, dalle dichiarazioni stesse, i punti che appaiono decisivi per l'interpretazione della norma; da un canto, che la formula " non sono riconosciuti " è stata ritenuta tecnicamente esatta per indicare il diniego di valore giuridico, sì che deve dedursi che non soltanto non è stata tenuta presente la possibilità di attribuire valore giuridico a titoli non riconosciuti, ma è stato escluso che al

di fuori del riconoscimento potesse essere ipotizzata rilevanza giuridica di un titolo; dall'altro, che, come principi « fermissimi », di cui la norma è l'espressione, sono indicati il diniego di riconoscimento di titoli nobiliari di ogni tempo e la cognomizzazione di quei predicati, che non avessero origine da provvedimenti inerenti al regime fascista; ed, infine, che lo specifico regolamento della materia era rinviato alla legislazione ordinaria.

Dal riesame dell'*iter*, attraverso il quale si è giunti alla formulazione del testo della XIV disposizione transitoria della Costituzione, non soltanto risulta da escludere, dunque, che sia stata scorta una contrapposizione tra le nozioni di "riconoscimento" e di "esistenza" del titolo nobile e che si sia, comunque, inteso attribuire rilevanza a titoli non riconosciuti, prima o dopo la data indicata nel secondo comma, ma deve anche essere dedotto che, con la norma contenuta nel secondo comma, si è regolata una mera conseguenza del diniego di riconoscimento, attribuendo un effetto particolare al riconoscimento già avvenuto, e, soprattutto, che il principio che domina la materia, ed al quale non è stata ipotizzata alcuna eccezione, è che, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, non può essere attribuito alcun valore giuridico ad un titolo nobile e, in particolare, non può farsi luogo ad alcun riconoscimento di titolo e di diritto a titolo nobile.

La deduzione che si trae dalle risultanze della genesi della norma, mentre toglie valore al significato, che potrebbe essere ricavato dalla interpretazione strettamente letterale, conferma, per contro, l'interpretazione, che alla norma stessa va data, attraverso l'inquadramento nel sistema, cui appartiene; ed infatti viene riconfermato che, nel vigore della Costituzione, non può essere avanzata una pretesa tendente a fare riconoscere una posizione di distinzione sociale, in contrasto con il principio enunciato nell'art. 3 della Costituzione medesima.

La Corte ritiene, pertanto, che esattamente il primo Giudice ha rigettato la domanda proposta dagli appellanti, sia in quanto dalla retta interpretazione del secondo comma della XIV disposizione transitoria della Costituzione della Repubblica deve essere dedotto che con la locuzione "titoli esistenti" siano indicati i titoli nobiliari dei quali già fosse stato provveduto al riconoscimento, secondo l'ordinamento precedentemente vigente, sia, e soprattutto, in quanto la pretesa di cognomizzazione del predicato di un titolo non riconosciuto deve essere ritenuta inammissibile, nell'ordinamento attualmente vigente, in quanto

ha come presupposto una pronuncia di accertamento e riconoscimento di titolo nobiliare, che contrasta con il precetto contenuto nel primo comma della medesima disposizione. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 gennaio 1964, n. 3 - Pres. Tavolaro - Est. Sparvieri - P.M. Pepe (conf.) - Ministero Difesa-Esercito c. Rappuoli e Cioli.**

**Responsabilità civile - Responsabilità della P.A. - Attività di carattere militare - Danni - Inapplicabilità della presunzione prevista dall'art. 2050 c.c. - Responsabilità diretta per colpa - Onere della prova.**

(Cost., art. 28; c.c., artt. 2043, 2050, 2697).

**Responsabilità civile - Responsabilità della P.A. - Servizio rastrellamento proiettili - Discrezionalità della P.A. - Limiti - Sindacato del G.O.**

(Cost., art. 28; c.c., art. 2043).

**Responsabilità civile - Responsabilità della P.A. - Responsabilità diretta - Interruzione del rapporto organico.**

(Cost., art. 28).

*Nei confronti della Pubblica Amministrazione, chiamata a rispondere di danni arrecati a privati da suoi organi, nello svolgimento di attività, rivolte, come quelle di carattere militare, al perseguimento di finalità essenziali dello Stato, non trova applicazione la presunzione di colpa stabilita dall'art. 2050 c.c., in quanto la discrezionalità della Pubblica Amministrazione sarebbe compromessa da una presunzione di colpa, epperò non essa deve provare di avere adottato tutte le misure atte ad evitare il danno, sibbene il danneggiato ha l'onere di dimostrare la colpa dell'Amministrazione (1).*

*La discrezionalità della Pubblica Amministrazione, ancorché di carattere tecnico, trova un limite nel dovere della medesima di osservare le disposizioni di legge e regolamento, nonché le norme elementari di diligenza e prudenza imposte dal precetto del *neminem laedere*, onde il Giudice ordinario può accer-*

---

(1) Cfr. Cass., Sez. Un., 23 febbraio 1956, n. 507, *Giur. it.*, 1956, I, 1, 890; 23 febbraio 1956, n. 509, *Foro it.*, 1956, I, 507; 8 novembre 1957, n. 4310, *Id.*, 1957, I, 1929.

*tare, ai fini del risarcimento, se il fatto della Pubblica Amministrazione, esorbitando da tale limite, abbia leso il fondamentale diritto del cittadino alla integrità personale (2).*

*La responsabilità della Pubblica Amministrazione è diretta, per fatto proprio, venendo esclusa per effetto dell'interruzione del rapporto organico, che si verifica soltanto se l'attività del dipendente sia rivolta a fini estranei a quelli istituzionali dell'Ente Pubblico (3).*

(2) Cfr. Cass., 6 febbraio 1954, n. 369, *Resp. civ. e prev.*, 1954, 113; 10 luglio 1957, n. 2746, *Giust. civ.*, 1958, I, 138; 28 aprile 1961, n. 979, *Sett. Cass.*, 1961, 809; 12 luglio 1961, n. 1659, *Giust. civ.*, 1961, I, 1562; 13 febbraio 1963, n. 287, *Giur. it.*, Mass. 1963, 92, sub b); Sez. Un., 28 maggio 1963, n. 1422, *Ibidem*, 490 sub b).

(3) La giurisprudenza della Corte di Cassazione rimane ferma, nonostante tentativi dottrinali, più o meno recenti, di introdurre una responsabilità indiretta della P.A., all'insegnamento che la responsabilità della P.A. è soltanto diretta, per fatto proprio: cfr. Cass., Sez. Un., 9 luglio 1946, n. 819, *Foro it.*, 1947, I, 104, con nota di JEMOLO; 15 luglio 1950, n. 927, *Resp. civ. e prev.*, 1951, 21; Cass. 15 febbraio 1952, n. 398, *Id.*, 1953, 131; 9 maggio 1952, n. 1312, *Id.*, 1952, 504; Cass., Sez. Un., 21 luglio 1953, n. 2433, *Id.*, 1954, 25, che, come le precedenti citate, insegna che l'abuso della funzione da parte del dipendente, il quale se ne serva per suo interesse privato, ed in genere il fatto illecito doloso rompono il rapporto organico, facendo considerare l'azione « come commessa fuori dell'ambito dell'attività dell'Ente », conclusione perfettamente coerente con l'essenza della responsabilità diretta, alla base della quale v'è l'idea che è la P.A. che vuole ed agisce tramite i suoi funzionari e dipendenti, onde — come avverte Cass., 23 settembre 1958, n. 3029, *Foro it.*, 1959, 408 — sono i fini che quella persegue « che delimitano l'ambito della riferibilità istituzionale ». In questa pronuncia, però, la Suprema Corte regolatrice, pur ribadendo che l'art. 28 della Costituzione nulla ha innovato in ordine alla natura della responsabilità della P.A., ha ritenuto di avvertire che « non è del tutto esatta l'affermazione che il dolo normalmente spezza il rapporto organico ed impedisca, quindi, la riferibilità alla P.A. del comportamento del suo dipendente ». Tale precisazione si fonderebbe sulla necessità di distinguere fra intenzione e movente dell'agente: « la intenzione (dolo) è il risultato del processo volitivo, ma non va confusa con lo scopo o movente, che costituisce il fine dell'azione illecita »; soltanto il carattere « esclusivamente personale » del fine dell'agente, ma non la mera intenzionalità dell'atto dannoso, compiuto « nell'esplicazione dell'attività propria del servizio od ufficio cui è addetto », spezzerebbe il rapporto organico, impedendo la riferibilità del comportamento alla P.A. (cfr. successivamente, in tale ordine di idee, Cass., 31 marzo 1960, n. 708, *Foro it.*, 1961, I, 668; 20 aprile 1962, n. 792, *Giur. it.*, Mass. 1962, 285; 30 novembre 1963, n. 3069, in questa *Rassegna*, 1964, 102, in part. 106, con nota di richiami sub 7). Ma sembra agevole obiettare a siffatto ragionamento, che proprio l'intenzione è « uno sforzo della volontà verso un certo fine » (CARRARA, *Programma*, I, par. 63), onde, se il dolo si traduce nell'intenzione di cagionare un evento anti giuridico (è « volontà cosciente dell'offesa anti giuridica », cfr. PECORARO-ALBANI, *Il dolo*, Napoli 1955, 7 e

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 gennaio 1964, n. 6 - Pres. Tavolaro - Est. Di Majo - P.M. Pepe (conf.) - Ministero dell'Interno c. Landi.

**Espropriazione per p.u. - Indennità - Interessi compensativi.**

(Cost., art. 42; l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 24 e segg. e 51; c.c., art. 1499).

*Sulla somma liquidata dal G.O. a titolo di indennità di espropriazione decorrono gli interessi compensativi dalla domanda alla data del deposito nella Cassa DD.PP., e ciò a prescindere da qualsiasi colpa da parte dell'espropriante, ma con esclusivo riguardo alla produttività del danaro (1).*

*La pronuncia del giudice di merito in ordine alla misura dell'indennità d'espropriazione per p.u. è incensurabile in Cassa-*

---

segg., 522 e segg.), è certo che anche l'azione dolosa esorbita dall'ambito della riferibilità istituzionale alla P.A., tra i fini della quale non rientra, certo, quello di arrecare offese antiggiuridiche a terzi. Sul punto che l'art. 28 Cost. ha lasciato inalterato il principio che la responsabilità della P.A. è soltanto diretta, per fatto proprio, v., da ultimo, Cass., 29 1964, 327 e segg.; in part. 330-331. Sulla problematica della responsabilità della P.A. v. anche FANELLI, *Recensione ad ALESSI, La responsabilità degli enti pubblici*, Milano 1964, in questa *Rassegna*, 1964, 25 e segg.

F. C.

(1) La giurisprudenza della Corte di Cassazione non è sicura. Per Cass., Sez. Un., 30 ottobre 1951, n. 2648 (*Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1951, 3 quadr., n. 3046, p. 1016) si tratterebbe di interessi compensativi (v. art. 1499 c.c.), decorrenti dal giorno in cui si avvera per il privato la perdita del bene. Per la sentenza in rassegna, avendosi riguardo « alla produttività del danaro », si tratta, invece, di interessi da qualificarsi più propriamente corrispettivi (art. 1282 c.c.). Quanto agli interessi compensativi, è da avvertire che, secondo la *ratio* dell'art. 1499 c.c., l'obbligo del compratore di corrispondere gli interessi sul prezzo, anche se non ancora esigibile, della cosa acquistata e ricevuta in consegna deriva dal fatto che egli, pur non avendone ancora pagato il prezzo, gode dei frutti o proventi della cosa (cfr. LUZZATO, *La compravendita*, Torino 1961, 350; GRECO e COTTINO, *Della vendita*, Commentario Scialoja e Branca, Libro Quarto, artt. 1470-1547, Bologna-Roma, 1962, 268). Appare evidente, pertanto, l'impossibilità di estendere l'applicazione di tale norma al caso di espropriazione per p.u., in cui il trasferimento avviene *jure publico* e l'indennità, da determinare secondo legge, viene depositata prima dell'emissione del decreto espropriativo (nello stesso senso, CARUGNO, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano 1958, 199, che sostiene, tuttavia, che sulle maggiori somme liquidate all'espropriato in seguito all'impugnazione della stima competono gli interessi legali, per un'esigenza d'equità che sarebbe imposta dagli stessi principi dominanti in materia di espropriazione; sull'argomento v. anche ROSSANO, *L'espropriazione per pubblica utilità*, I, Torino

*zione, se la liquidazione risulta fatta in base a criteri di legge e la pronuncia è sorretta da motivazione esente da vizi logici (2).*

1964, 293 e seg., che critica Cass. 21 ottobre 1958, n. 3378 (*Foro amm.*, 1958, II, 1, 820) e parla interessi di natura compensativa).

Quanto agli interessi corrispettivi (su cui v. Cass., 13 aprile 1944, n. 241, *Foro it.*, Rep. 1943-45, voce *Interessi*, n. 14; v. anche *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1944 231; ASCARELLI, *Delle obbligazioni pecuniarie*, Commentario del Codice Civile a cura di A. Scialoja e G. Branca, Libro Quarto, artt. 1277-1284, Bologna-Roma, 1959, 584 e segg.), essi suppongono (art. 1282 c.c.) un credito di somma di danaro liquido ed esigibile. Per Cass. 14 gennaio 1956, n. 71, (*Giust. Civ.*, 1956, I, 652) il debito pecuniario della indennità espropriativa sarebbe « immediatamente esigibile, essendo prescritto il suo versamento alla Cassa DD.PP., anche se non accettato dall'espropriato »; ma, con riguardo al tema della prima massima della sentenza in rassegna, sembra opportuno avvertire che: a) è giurisprudenza costante circa l'esigibilità dei crediti verso la P.A. che essa non sussista e non siano dovuti interessi, fin quando non venga emesso un titolo definitivo di pagamento (Cass., 26 aprile 1951, n. 1014, *Foro it.*, 1952, I, 711; 5 giugno 1952, n. 1601, *Ibidem*, 845; 26 giugno 1956, *Id.*, Mass. 1956, n. 2291 ed in questa *Rassegna*, 1956, 184; 9 febbraio 1957, *Foro it.*, Mass., 1957, n. 517. Secondo il SANDULLI, *La posizione dei creditori pecuniari dello Stato*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 545, 551, 557, la procedura contabile non inciderebbe sulla esigibilità dei diritti di credito, ma sul diritto al pagamento, che rimarrebbe in istato di pendenza fino al momento dell'emissione del titolo di spesa. Ma l'esigibilità suppone proprio il potere di chiedere ed ottenere la condanna all'immediato pagamento della somma); b) nel caso di credito da indennità di espropriazione, proprio la Corte di Cassazione ha più di recente affermato che « il debito dell'espropriante, anche se liquido, non è esigibile fino all'emanazione del provvedimento di svincolo dell'indennità depositata, ai sensi dell'art. 1 della l. 3 aprile 1926, n. 686 » (Cass., 23 aprile 1963, n. 1071, *Giur. it.*, Mass. 1963, 307, che nega che sull'indennità espropriativa liquidata d'accordo decorrano gli interessi compensativi o corrispettivi).

Per quanto concerne, infine, gli interessi moratori ed il maggior danno (art. 1224 c.c.), è stato avvertito che, fin quando il ritardo della procedura relativa all'effettuazione della spesa non sia stato dichiarato illegittimo dal giudice Amministrativo, non potrà esser questione di colpevole ritardo nel pagamento (SANDULLI, op. cit., 561).

(2) Conf. Cass., 23 luglio 1960, n. 2113, *Foro it.*, Rep. 1960, voce *Espropriazione per p.i.*, n. 128, c. 870.

F. C.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 gennaio 1964, n. 107 - Pres.

Fibbi - Est. Di Majo - P.M. Pedote (diff.) - D'Arrigo c. ANAS

**Occupazione - Occupazione d'urgenza preordinata alla espropriazione per p.u. - Mancato perfezionamento nel biennio dall'occupazione della procedura espropriativa - Illiceità - Risarcimento del danno - Valutazione.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 71 e 73; c.c., artt. 2043, 2056).



*Qualora l'occupazione anticipata di un immobile, per l'esecuzione di opera pubblica urgente e indifferibile, sia protratta oltre il biennio di legge senza il perfezionamento della procedura espropriativa e la restituzione dell'immobile sia resa impossibile per l'avvenuta trasformazione del medesimo a seguito della costruzione dell'opera, spetta al proprietario il risarcimento del danno, da liquidare con riferimento non solo allo stato del fondo al momento dell'occupazione (e perciò senza tener conto degli incrementi di valore ad esso apportati dalla P.A.), ma anche alle eventuali condizioni più favorevoli della zona ove il fondo è ubicato, sussistenti al momento della liquidazione (1).*

(1) Cfr. Cass., 23 maggio 1962, n. 1189, *Foro it.*, *Mass.* 1962, 365; v. anche Cass., 20 gennaio 1964, n. 109, in questa *Rassegna* 1964, 323-324, ed ivi nota di ulteriori richiami.

Sul limite interno della giurisdizione ordinaria, per cui dalla costruzione dell'opera pubblica deriva l'impossibilità di restituire in pristino il bene occupato, e, quindi, di ordinarne il rilascio, v. Cass., Sez. Un., 8 febbraio 1957, n. 490, *Acque, bon. e costr.*, 1957, 316 e segg., con nota del COLETTI; 16 ottobre 1957, n. 3857, *Giust. Civ.*, 1957, I, 1847, con nota, sul punto, di richiami di dottrina, ove si sottolinea essere principio pacifico che, nell'ambito dei rapporti di diritto pubblico, la P.A. non può essere condannata alla reintegrazione in forma specifica dei diritti del cittadino, ma solo al risarcimento del danno per equivalente; 13 gennaio 1959, n. 66, *Giust. Civ.*, 1959, 460 (che parla di risarcimento del danno « ove la restituzione, per le opere compiute *od altra ragione*, non sia più possibile »); 15 luglio 1959, n. 2290, *Acque, bon. e costr.*, 1959, 520, con nota di RUPERTO; 30 ottobre 1959 n. 3204, *Ibidem*, 623 v. anche Cass., 14 dicembre 1963, n. 3166, in questa *Rassegna*, 1964, 113 e segg., ed ivi nota di ulteriori richiami.

F. C.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 gennaio 1964, n. 108 - Pres. Fibbi - Est. Di Majo - P.M. Pedote (conf.) - Bandiera c. Assessorato LL.PP. Regione Siciliana.

**Espropriazione per p.u. - Accordo sulla misura dell'indennità espropriativa - Negozio di diritto pubblico - Efficacia.**  
(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 25, 28).

**Appello - Principio del doppio grado di giurisdizione - Limiti in materia di sentenze non definitive del giudice di primo grado.**  
(c.p.c., artt. 187, 279, 339 e segg.).

*E' pienamente valido ed operante, siccome negozio di diritto pubblico, l'accordo tra espropriante ed espropriato sulla misura*

dell'indennità, intervenuto nel corso del procedimento di espropriazione per p.u. (1).

*Il principio secondo il quale, fuori dei casi previsti dall'art. 354 c.p.c., il doppio grado di giurisdizione è salvaguardato sempre che una stessa questione sia sottoposta all'esame successivo del giudice di primo e di quello di secondo grado, senza che occorra che essa sia stata decisa in primo grado, trova il suo limite nel sistema accolto dal codice di rito in materia di sentenze non definitive, secondo il quale è riconosciuto al giu-*

(1) Come negozi di diritto pubblico gli accordi « sulla misura della indennità e sul trapasso della proprietà », che « costituiscano atti integrativi » del procedimento espropriativo, in quanto « abbiano a loro motivo determinante il compimento dell'opera di pubblica utilità » (Cass., Sez. Un., 14 ottobre 1957, n. 3813, *Acque, bonifiche e costruzioni*, 1958, 354, con nota di SIMONE; v. anche Cass., 13 giugno 1959, n. 1811, *Foro Amm.*, 1959, II, 1, 380; 18 maggio 1960, n. 1253, *Foro it.*, 1960, I, 1120; 14 dicembre 1962, n. 3348, *Id.*, 1963, I, 266), non sono soggetti alla disciplina privatistica relativa alle cause di invalidità, risoluzione (per eccessiva onerosità sopravvenuta, o per inadempimento), e rescissione per lesione *ultra dimidium* (cfr. Cass., 19 gennaio 1939, *Giur. it.*, 1939, I, 1, 340; 21 maggio 1945, n. 368, *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1945, I, 223; 7 giugno 1952, n. 1636, *Giur. oo.pp.*, 1952, I, 187; App. Messina, 28 febbraio 1959, *Giur. sic.*, 1959, 978; in dottrina: JEMOLO, *Accordo sulla indennità di esproprio ed azione di rescissione per lesione*, *Giur. it.*, 1939, I, 1, 339 e segg.; SIMONE, *Accordi sull'indennità della espropriazione per p.u.*, *Acque, bonifiche e costruzioni*, 1958, 354 e segg.; v. anche *Relazione Avvocatura dello Stato*, 1951-56, vol. II, Roma 1957, 150; *Id.*, 1956-60, vol. III, Roma 1961, 340 e segg.; per l'ammissibilità dell'azione di rescissione per lesione enorme v., invece, PESCATORE, *Accordi tra espropriato ed espropriante ed esperibilità dell'azione di rescissione per lesione*, *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1945, I, 224 e segg.). La ritardata emissione del decreto di espropriazione non determina la caducazione dell'accordo sulla misura dell'indennità di espropriazione, stipulato nel corso del biennio dall'occupazione d'urgenza: Cass., 14 dicembre 1962, n. 3348, *Foro it.*, 1963, I, 266. Il mancato perfezionamento della procedura espropriativa determina, invece, la caducazione dell'accordo: Cass., Sez. Un., 16 ottobre 1957, n. 3857, *Giust. Civ.*, 1957, I, 1849-50. Sulla vincolatività dell'accordo determinativo dell'indennità di espropriazione, qualunque sia il tempo decorso tra l'accordo ed il perfezionamento del procedimento espropriativo e salva responsabilità per colpa o dolo dell'espropriante per il risarcimento del danno subito dall'espropriato per la anomalia del ritardo, v. Cass., 28 giugno 1960, n. 1648, *Riv. giur. ed.*, 1960, I, 622, con nota; Cass., 29 maggio 1962, n. 1280, *Foro it.*, Mass. 1962, 391. Sulla somma determinata nell'accordo tra P. A. e proprietario del bene espropriando circa la misura dell'indennità di espropriazione non decorrono né gli interessi compensativi di cui all'art. 1499 c.c., dovendosi escludere che l'accordo ponga in essere un negozio traslativo di diritto privato, né gli interessi corrispettivi, perché il debito dell'espropriante, anche se liquido, non è esigibile, fino all'emanazione del provvedimento di svincolo dell'indennità depositata Cass., 23 aprile 1963, n. 1071, *Giur. it.*, Mass. 1963, 357.

*dice di primo grado il potere di decidere solo parzialmente la causa e di rinviare alla prosecuzione del giudizio la decisione in ordine alla materia riservata (2).*

---

(2) Conf. Cass., 16 maggio 1959, n. 1460, *Foro it.*, Rep. 1960, v. *App. Civ.*, n. 21, c. 117, ove si avverte che l'esercizio da parte del giudice di primo grado di tale facoltà è assolutamente incompatibile con un contrario potere del giudice di secondo grado di porla nel nulla, sostituendosi egli stesso nella decisione di questioni, che il primo giudice non ha ancora decise, per essersi riservato di farlo, dopo l'istruzione della causa; 13 maggio 1961, n. 1134, *Id.*, Rep. 1961, v. *Sentenza civile*, n. 93, c. 2308-2309. Sul principio del doppio grado di giurisdizione, nel vigente codice di procedura civile, v. ZANZUCCHI, *Diritto processuale civile*, vol. I, Milano, 1948, 199 e segg.

F. C.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 gennaio 1964, n. 109 - *Pres. Fibbi - Est. Perrone-Capano - P.M. Pedote (parz. diff.) - Amministrazione LL.PP. c. Massara.*

**Espropriazione per p.u. - Occupazione in via d'urgenza dell'immobile - Scadenza del biennio di cui all'art. 73 l. 25 giugno 1865, n. 2359 - Illiceità dell'occupazione - Sopravvenienza del decreto espropriativo - Effetti - Risarcimento del danno per il periodo di occupazione senza titolo - Criteri di liquidazione.**  
(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 73; c.c., artt. 2043, 2056, 2697).

*Decorso il biennio previsto dall'art. 73 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 senza che l'espropriazione sia stata pronunciata nei modi di legge, l'ulteriore detenzione del bene, già occupato legittimamente, diviene illegittima, con la conseguenza che l'ente occupante, quale detentore senza titolo, è tenuto alla restituzione. Se, però, questa non è più possibile, a causa delle trasformazioni subite dall'immobile per l'esecuzione dell'opera pubblica, è dovuto al proprietario il risarcimento del danno. In tale ipotesi, occorre distinguere: se l'occupazione protratta oltre il biennio di legge non sia stata seguita da regolare pronuncia espropriativa, il danno è rappresentato dal valore del bene illegittimamente trattenuto e non più suscettibile di restituzione; se, invece, sopravviene il decreto di espropriazione a sanare ex nunc la pregressa situazione anti giuridica, il danno da risarcire consiste, di regola, nella mancata percezione da parte del proprietario del reddito, che egli avrebbe potuto ricavare dal bene nel periodo dell'abusiva occupazione, salvo che il proprietario*

*provi che, in conseguenza della protrazione abusiva dell'occupazione, egli non potette realizzare concrete occasioni per la vendita del bene e conseguire altri benefici, nel qual caso dovrà essere risarcita la perdita che in concreto il proprietario abbia subito e che può consistere nella differenza tra il valore venale del bene e l'indennità di espropriazione fissata nel decreto espropriativo o, in caso di contestazioni, nella sentenza della competente autorità giudiziaria (1).*

(1) Conf. Cass., Sez. Un., 22 luglio 1960, n. 2087, *Foro it.*, 1960, I, 1703, in part. 1706; Cass. 30 gennaio 1963, n. 154, *Giur. it.*, Mass. 1963, 48; 30 marzo 1963, n. 800, *Ibidem*, 261-262; 23 aprile 1963, n. 1056, *Ibidem*, 354; 27 maggio 1963, n. 1389, *Ibidem*, 478-479; 12 giugno 1963, n. 1589, *Ibidem*, 546; 17 ottobre 1963, n. 2776, *Ibidem*, 949. Per l'ipotesi che non sopravvenga il decreto espropriativo, il risarcimento del danno, ove sia impossibile la restituzione del bene per l'avvenuta esecuzione dell'opera pubblica, deve essere liquidato con riferimento alla situazione dell'immobile al momento della decisione: cfr. Cass., 14 dicembre 1963, n. 3166, in questa *Rassegna*, 1964, 113; 20 gennaio 1964, n. 107, in questa *Rassegna*, 1964, 320, ed ivi rispettive note di richiami.

F. C.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 gennaio 1964, n. 163 - Pres. Rossano - Est. Giannattasio - P. M. Trotta (conf.) - Ministero dei Lavori Pubblici c. Usai.**

**Procedimento civile - Deduzione di prova testimoniale - Omessa indicazione dei testi - Successiva indicazione all'inizio della prova - Ammissibilità.**  
(c.p.c., art. 244).

**Cosa giudicata - Giudicato implicito - Questioni dedotte e deducibili.**  
(c.c., art. 2909).

*Le disposizioni del primo e del secondo comma dell'art. 244 c.p.c. sul modo di deduzione della prova per testimoni hanno carattere ordinatorio processuale e quindi non comportano, in caso di inosservanza, alcuna nullità o decadenza, tanto che, ai sensi dell'ultimo comma dello stesso articolo, il giudice istruttore può, secondo le circostanze, assegnare alle parti un termine perentorio per formulare o integrare le necessarie indicazioni; epperò, mentre la formulazione dei capitoli di prova per testi deve necessariamente precedere l'ammissione del mezzo istruttorio, salva successiva, autorizzata integrazione, la indicazione dei testimoni e, a maggior ragione, la precisazione di ulteriori elementi idonei ad una sicura identificazione degli stessi possono*

*essere fatte all'inizio della prova, se il giudice consente tale tardiva attività, e soltanto l'inutile decorso del termine perentorio fissato importa la decadenza della parte dal potere di provvedere all'indicazione medesima (1).*

*Se è pur vero che l'autorità del giudicato è limitata a ciò che ha formato l'oggetto e la causa giuridica del giudizio, essa tuttavia copre sia il dedotto che il deducibile e cioè non soltanto le ragioni giuridiche fatte valere in concreto nel giudizio medesimo, ma anche tutte quelle altre, sia in via di azione che di eccezione, che, pur se non specificamente dedotte o enunciate, tuttavia costituiscano ugualmente premesse logiche essenziali e necessarie della pronuncia (2).*

(1) Conf. Cass., 16 novembre 1961, n. 2673, *Foro it.*, Rep. 1961, voce *Prova testimon.*, n. 49, c. 2087; 9 giugno 1962, n. 1430, *Giust. Civ.*, 1962, I, 1436, con nota di SAMMARCO; 30 agosto 1962, n. 2723, *Foro it.*, Mass. 1962, 773.

(2) *Tantum iudicatum quantum disputatum, vel quantum disputari debebat*: cfr. Cass., 23 novembre 1962, n. 3170, *Giur. it.*, Mass. 1962, 1059; 29 dicembre 1962, n. 3454, *Ibidem*, 1154. Entro i limiti degli elementi costitutivi dell'azione (soggetti, *petitum* e *causa petendi*) la cosa giudicata copre oltre il dedotto anche il deducibile, « nel senso, cioè, di precludere il riesame giudiziale dell'identica controversia tra le stesse parti, già decisa dal giudicato, anche sulla base di nuove ragioni, che potevano dedursi, ma non furono dedotte, nell'anteriore procedimento conclusosi col giudicato stesso »: Cass., 8 febbraio 1963, n. 239, *Giur. it.*, Mass. 1963, 77. Sul concetto di giudicato implicito v., ancora, Cass. 5 marzo 1963, n. 537, *Ibidem*, 174; 7 maggio 1963, n. 1121, *Ibidem*, 381; 30 maggio 1963, n. 1433, *Ibidem*, 494; 23 dicembre 1963, n. 3210, *Ibidem*, 1082; in dottrina v. LIEBMAN, *Corso di dir. proc. civ., parte gen.*, Milano 1952, 240.

F. C.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 gennaio 1964, n. 192 - Pres. Rossano - Est. Di Majo - P.M. Trotta (conf.) - Ministero del Tesoro c. Rispoli.

**Contabilità generale dello Stato - Morte di creditore dello Stato - Pagamento agli aventi causa « jure successionis » - Emissione di più ordinativi parziali di spesa - Condizioni di legittimità.**  
(r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 302).

*Nel caso di morte di creditore dello Stato, pur essendo unico il titolo del pagamento, è consentita la emissione di ordinativi parziali di spesa a favore dei singoli aventi causa jure successionis, ma solo quando sussista « un atto legale », che indichi*

*la quota specifica spettante ad ogni erede ed escluda ogni dubbio sulla entità e titolarità della quota medesima* (1).

(*Omissis*). — L'art. 302, testè cennato, testualmente stabilisce che « quando sia presentato un atto legale, che attribuisca specificatamente le rispettive quote agli aventi diritto alla successione, possono essere spediti titoli di spesa parziali a favore di ciascuno di essi, nonostante che una sola fosse la somma dovuta al creditore defunto ».

Occorre, quindi, secondo la chiara previsione normativa, per la emissione di più titoli di spesa, quando ovviamente il titolo sia unico ed unica è la causa di pagamento (come avviene nel pagamento ai debitori dello Stato « jure successionis »), che sussista un atto legale, il quale indichi la quota specifica spettante ad ogni erede: una quota perciò precisa, ossia tale da escludere ogni dubbio sulla entità e sulla titolarità della quota medesima.

Nel caso concreto i giudici del merito hanno detto, sì, che i Rispoli avevano diritto ad ottenere il pagamento frazionato della somma ad essi dovuta dal Tesoro, ma — ripetesi — non hanno detto quali fossero queste singole, precise quote. Il che, nella fattispecie, tanto più si imponeva, in quanto era pacifico, come del resto gli stessi Rispoli avevano spiegato in causa, di non aver potuto riscuotere presso quell'ufficio provinciale del

(1) E' esatto il principio affermato dalla Cassazione, che ha accolto la tesi dell'Amm.ne, rifiutata sia dal Tribunale che dalla Corte di Appello.

Trattasi di eccezione (art. 302 Reg. cont. gen. Stato) alla regola che il titolo di spesa è unico, quando unica è la causa del pagamento. Sono considerati individuali i mandati emessi per somma indivisa, anche se sia richiesta la quietanza di più persone (art. 282 Reg. cit.; cfr. ROSTAGNO, *Contabilità di Stato*, vol. III, Milano, s.d., 14). Sul concetto di « atto legale che attribuisca specificatamente le rispettive quote agli aventi diritto alla successione », di cui all'art. 302 cit. Reg., v. l'art. 383 delle *Istruzioni generali sui servizi del Tesoro*, appr. con D. M. 30 giugno 1939: « Nei casi in cui debba procedersi alla ripartizione fra gli eredi delle somme cadute in successione, l'Amministrazione o l'Ufficio ordinatore può ritenere documenti validi allo scopo le copie dei testamenti, da cui risultino specificatamente attribuite agli eredi stessi le rispettive quote. Possono pure servire gli atti di divisione dell'eredità, prodotti in forma autentica e le sentenze divenute esecutorie, a norma dell'art. 561 del codice di procedura civile dell'anno 1865, anche in confronto dell'Amministrazione come terzo, ove contengano l'attribuzione delle quote ai singoli eredi ». Sugli ordinativi di pagamento, v. GRECO, *L'ordine amministrativo di pagamento e il diritto del creditore*, Riv. Corte dei Conti, 1953, I, 7 e segg.; PUGLIESE, *Mandato amministrativo di pagamento in N. Dig. Italiano*, vol. VIII, Torino 1939, 56 e segg.

tesoro la somma di lire 140.330 (di cui al mandato individuale emesso a favore di tutti gli eredi del defunto Rispoli Vincenzo) per il rifiuto opposto dalla coerede Enrichetta Rispoli.

Se, dunque, unicamente la mancata cooperazione di uno dei coeredi aveva reso impossibile la riscossione, conseguiva evidente che l'amministrazione, estranea ai rapporti interni tra gli stessi coeredi, una volta evocata in giudizio, a ragione invocava dal giudice di merito che venisse chiaramente indicata nella statuizione, perché potessero ritenersi soddisfatte le condizioni richieste dall'art. 302 del regolamento di contabilità generale dello Stato, l'attribuzione specifica di quota. Risultato questo, che si sarebbe potuto facilmente raggiungere o con l'indicare la somma precisa da attribuire (col titolo di spesa parziale) a ciascun coerede o con lo specificare la quota dell'avente diritto, dalla quale quota l'Amministrazione avrebbe poi potuto, con una semplice operazione aritmetica di divisione, determinare quella somma.

Di tutto ciò la Corte del merito non si è dato carico, perché, omettendo al riguardo ogni specifica indagine, nonostante che sul punto fosse stata proposta specifica censura, ha confermato sostanzialmente la pronuncia del Tribunale, il quale si era limitato, come si è detto in narrativa, a dichiarare che i Rispoli avevano diritto ad ottenere il pagamento frazionato mercè mandati di pagamento parziali, da emettere in favore di ciascuno di loro, per le rispettive quote (non indicate) del rateo di pensione già spettante al defunto Vincenzo Rispoli.

La sentenza impugnata deve essere, quindi, cassata, per il rilevato difetto di motivazione su punto decisivo della controversia. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 29 gennaio 1964, n. 233 - Pres. Pece - Est. Giannattasio - P.M. Maccarone (conf.) - Ministero della Sanità c. Nuvola.**

**Farmacia - Concessione farmaceutica - Diritto del concessionario allo esercizio esclusivo della concessione - Diritto condizionato all'interesse pubblico - Revocabilità della concessione - Differenza tra revoca e decadenza.**

(t.u. 27 luglio 1934, n. 1265, artt. 104 e segg.; reg. 30 settembre 1938, n. 1706, artt. 1 e segg.).

**Farmacia - Concessione farmaceutica - Decadenza - Effetti della illegittima dichiarazione di decadenza - Risarcimento dei danni - Competenza del G.O.**

(t.u. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 113; reg. 30 settembre 1938, n. 1706, artt. 57 e segg.).

**Responsabilità civile - Responsabilità della P.A. per atti dei suoi funzionari e dipendenti lesivi di diritti - Responsabilità diretta.**  
(Cost., art. 28; c.c. art. 2043).

*La cosiddetta autorizzazione ad aprire ed esercitare una farmacia integra in realtà una concessione, essendo prestabilito il numero delle farmacie ed essendo la titolarità di esse conferita in seguito a concorso a cittadini iscritti nell'albo professionale, dotati di mezzi sufficienti, con i conseguenti obblighi da osservare sotto la vigilanza della Pubblica Amministrazione. Dalla concessione farmaceutica sorge per il titolare un diritto alla conservazione ed all'esclusivo esercizio della concessione medesima, condizionato all'interesse pubblico e perciò destinato a venir meno per effetto di revoca da parte della P.A., quando la concessione non risponda più alle pubbliche esigenze. Al di fuori del caso di revoca discrezionale, per causa di pubblico interesse, l'estinzione del rapporto può aver luogo per il sopravvenire di una prevista causa di decadenza e di una pronuncia dichiarativa della P.A. (1).*

(1) In senso conforme v. Cass., 24 agosto 1948, n. 1548, *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1948, 2 quadr., 746 e *Foro it.*, 1949, I, 244. In dottrina si annoverano fra le concessioni (sul concetto v. RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amm.ve*, *Giur. it.*, 1894, IV, 7 e segg.; FORTI, *Natura giuridica delle concessioni amm.ve*, *Giur. it.*, 1900, IV, 369 e segg.; VITTA, *Diritto Amm.vo*, vol. I, Torino 1949, 347 e segg. e 359 e segg.) gli atti « che attribuiscono ad un privato l'esercizio di una determinata attività professionale in un campo in cui cotesto esercizio non sia libero a tutti sotto certi requisiti (poiché allora si rientrerebbe nel regime delle autorizzazioni), ma bensì chiuso, perché il numero dei posti sia stabilito dalla legge o dall'amministrazione pubblica e la nomina dei titolari venga lasciata alla scelta della stessa amministrazione, sia pure dietro concorso. Ciò, naturalmente, accade per *professioni alle quali sia collegato un pubblico interesse particolarmente grave*, sì da dovere eliminare la libera concorrenza » (VITTA, *op. cit.*, 350) ed in tale categoria si fa rientrare la c.d. autorizzazione prevista dall'art. 104 T.U. 27 luglio 1934, n. 1265 (VITTA, *op. cit.*, 335 e 350; *Id.*, *op. cit.*, vol. II, Torino 1950, 142, nota 1), *che viene qualificata come concessione costitutiva*, in quanto non si risolve « nell'attribuzione di facoltà o potestà inerenti a diritti dell'Amministrazione », ma fa « sorgere in determinati soggetti diritti creati *ex novo* » (SANDULLI, *Manuale di dir. amm.vo*, Napoli 1955, 281) e *distinta dalla concessione di pubblico servizio o pubblica impresa* (VITTA, *op. cit.*, vol. I, 350-351). Sull'argomento v. anche FALZONE, *Le farmacie*, Palermo 1948. In ordine alla subordinazione del c. d. diritto all'esclusivo esercizio di una determinata attività data in con-



*L'atto della P.A., che pronuncia la decadenza dalla concessione farmaceutica per una delle causa tassativamente previste dall'art. 113 T.U. n. 1265 del 1934, è vincolato e si limita ad accertare una situazione obiettiva, epperò, se l'Amministrazione, con la sua pronuncia, faccia valere un'ipotesi insussistente o non prevista di decadenza, si ha una misura illegittima, che costituisce violazione del diritto soggettivo alla conservazione ed all'esercizio della concessione, con la conseguenza della responsabilità per il danno economico che ne sia derivato al concessionario, da far valere innanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria, quanto meno dopo l'annullamento dell'atto illegittimo da parte dei competenti organi amministrativi (2).*

cessione « al pubblico interesse, in vista del quale codesto esercizio è stato sottratto all'iniziativa privata », nonché sulla normale revocabilità della concessione « ogni qual volta l'esercizio eccezionale dell'attività da parte del privato si ponga in contrasto col pubblico interesse » ed infine sulla inapplicabilità, in caso di revoca, del principio privatistico di cui all'art. 2043 c.c. v. Cass., Sez. Un., 2 aprile 1959, n. 972, *Foro it.*, 1959, I, 762, con nota di richiami; in part. 767; v. anche Cass., Sez. Un., 28 ottobre 1961, n. 2481, *Giust. Civ.*, 1961, I, 1712, ove si ribadisce (1721) che « la revoca di una concessione non può... costituire, di per sé, titolo al risarcimento di danni a carico dell'Amministrazione ed a favore del concessionario ».

(2) La classificazione dell'art. 113 t.u. n. 1265 del 1934 fra le norme di relazione (sulla nota distinzione fra norme di azione e norme di relazione e sulle conseguenze v. GUICCIARDI, *La Giustizia Amministrativa*, Padova 1954, 33 e segg.; 453 e segg.) e l'affermazione che la pronuncia di decadenza dalla concessione farmaceutica sia sempre un atto vincolato, in quanto « si limita ad accertare una situazione obiettiva », avrebbero meritato una indagine più approfondita. Già a proposito delle c.d. concessioni-contratto (su cui v. Cass. 23 febbraio 1954, n. 521, *Giust. Civ.*, 1954, I, 410 e segg., in part. 412; 7 aprile 1956, n. 1014, *Foro it.* 1957, I, 917; per la critica del concetto v. VITTA, *Dir. amm.*, vol. I, cit., ed. 1949, 359 e segg.; ed. 1962, 397 e segg.), è principio fondamentale che l'autolimitazione che la P.A. apporta al suo potere d'imperio non può essere mai assoluta: ad essa « esiste un limite, oltre il quale non può andare, ed è quello che, varcato, condurrebbe alla negazione completa degli stessi fini pubblici, che l'ente è chiamato a conseguire e tutelare e ai quali, quindi, non può rinunciare, senza rinunciare ad una parte almeno delle ragioni della propria esistenza. E anche quando, per un errore di previsione o di conoscenza della realtà, abbia varcato questo limite essenziale alla propria esistenza, l'eccesso di detta facoltà di autolimitazione, che l'ente ha posto in essere di fronte ad uno o più subietti di diritto, deve considerarsi come illegittimo e perciò non vincolante e l'ente può ritornare a far uso del potere d'imperio » (Cons. Stato, IV Sezione, 17 febbraio 1942, *Giur. it.*, 1952, III, 114 e seg.), onde si ammette la possibilità di una « decadenza propriamente detta, attuata anch'essa da un potere discrezionale » (Cons. Stato, dec. cit., *Ibidem*, 110; v. anche Cass., Sez. Un., 11 giugno 1963, n. 1559, *Foro it.*, 1963, I, c. 1926, nella motivazione). La valutazione del pubblico interesse è, infatti, una potestà tipicamente discrezio-

*Anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 28 della Costituzione, è rimasto fermo il principio secondo il quale la responsabilità della P.A. per atti dei suoi funzionari e dipendenti, i quali ab-*

---

nale (sul concetto di discrezionalità v. GARGIULO, *I provvedimenti d'urgenza*, Napoli 1954, 76 e segg.), « anche se esercitata mediante valutazione di inadempimento del concessionario » e la disciplina contrattuale che si accompagna all'atto di concessione « non altera, né diminuisce la posizione di preminenza che compete all'ente, per l'attuazione delle esigenze pubbliche cui l'atto di concessione soddisfa » (Cons. Giust. Amm.va Reg. Sic., 3 marzo 1955, n. 38, *Il Consiglio di Stato*, 1955, I, 381). Ma a maggior ragione per le concessioni unilaterali (sarebbero « bilaterali », secondo la Corte di Cassazione, quelle traslative, cfr. sent. 23 febbraio 1954, n. 521, già citata, *Giust. civ.*, 1954, 412), nelle quali il titolare « non può vantare diritti soggettivi perfetti » e « non ha neppure l'azione ordinaria per la tutela dei suoi interessi, che rimane affidata unicamente alla giurisdizione amministrativa » (Cass., 23 febbraio 1954, n. 521, cit., *Giust. civ.*, 1954, I, 411), la figura di una decadenza in esecuzione di una facoltà discrezionale può ricorrere, in concreto, quante volte, pur se la causa di decadenza sia espressamente prevista da una norma, questa ultima, nel fare riferimento all'inadempimento del concessionario, lasci, tuttavia, alla P.A. di valutarne, volta a volta, l'importanza in rapporto alle preminenti e concrete ragioni di tutela dell'interesse pubblico. Sempre può dirsi, allora, correttamente, che, di fronte a quel potere della P.A., il concessionario « non può vantare più che un interesse legittimo » (Cons. Stato, IV Sez., 17 febbraio 1942, cit., *Giur. it.*, 1942, III, 110). Orbene, questo era proprio il caso di specie, nel quale la decadenza era stata pronunciata ai sensi dell'art. 113, *lett. E*, cit. t.u. n. 1265 del 1934 (che prevede lo scioglimento del rapporto « per constatata, reiterata o abituale negligenza e irregolarità nell'esercizio della farmacia, o per altri fatti imputabili al titolare autorizzato, dai quali sia derivato grave danno alla incolumità individuale o alla salute pubblica ») e rispetto al quale era stato avvertito che « di fronte al potere discrezionale della P.A., che certamente sussiste, non c'è un diritto del privato, che si affievolisce, ma soltanto un interesse al legittimo esercizio di quel potere, la lesione del quale non può dar luogo a risarcimento del danno (*Relaz. Avv. dello Stato*, 1956-1960, vol. II, Roma 1961, 165). « Per la proponibilità contro la P.A. dell'azione risarcitoria non è sufficiente la decisione di annullamento di un atto illegittimo da parte del giudice amministrativo, ma occorre che dall'atto, la cui illegittimità sia stata accertata, sia derivata una lesione di un diritto soggettivo » (Cass., Sez. Un., 6 agosto 1962, n. 2418, *Foro it.*, 1963, I, 66; v. anche Cass., Sez. Un., 11 giugno 1963, n. 1559, *Ibidem*, I, 1925 e 1926). Contro la tesi dottrinale della risarcibilità degli interessi legittimi (cfr., per tutti, MIELE, *Risarcibilità dei danni derivanti da ingiusta lesione d'interessi legittimi ad opera della pubblica amministrazione*, *Foro it.*, 1963, IV, 23 e segg.) v. FOLIGNO, *La pretesa responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi*, *Ibidem*, 81 e segg. Il SANDULLI, *Lesione di interesse legittimo e obbligazione risarcitoria della pubblica amministrazione*, *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1963, 1279 e segg., riconosce che per la generalità degli in-

*biano agito nell'ambito dei compiti ad essi affidati e non per fini propri, è diretta, per fatto proprio (3).*

teressi legittimi vantati nei confronti della pubblica amministrazione la tutela dell'ordinamento, pur essendo da considerare non di diritto oggettivo, non si estende al piano patrimoniale, poiché « le norme da cui nascono gli interessi legittimi sono dettate essenzialmente in funzione della disciplina dell'azione della pubblica amministrazione ... e non della disciplina di rapporti intersoggettivi » (*ivi*, 1290), ma ritiene « difficile negare » la risarcibilità di interessi legittimi aventi funzione strumentale rispetto a corrispondenti diritti soggettivi: « interessi alla preservazione di diritti soggettivi » nei confronti di poteri amministrativi idonei ad incidere su di essi, estinguendoli o limitandoli, ed « interessi alla realizzazione della piena espansione di diritti soggettivi », sottoposti a controlli preventivi non liberi nell'*an* o a provvedimenti permissivi « dovuti » nel concorso di determinate condizioni (*ivi*, 1291). Il chiaro A. avverte, però, che, in mancanza di una determinazione « tuttora non raggiunta » di ciò che debba considerarsi interesse giuridicamente protetto ai fini dell'applicazione dell'art. 2043 c.c., si tratta « di intuizioni e di spunti — e quindi di suggerimenti provvisori — piuttosto che di dimostrazioni e di punti di arrivo » (*ivi*, 1289). Sembra un dato sicuro, tuttavia, che, se « la fattispecie del fatto illecito, cui ha riguardo l'art. 2043 c.c., e alla quale questo collega come conseguenza l'obbligo del risarcimento... del danno è soltanto quella del fatto dell'uomo, doloso o colposo, che abbia provocato un danno ingiusto » (SANDULLI, *op. cit.*, 1282) e, se è danno ingiusto e risarcibile quello provocato dai funzionari e dipendenti pubblici soltanto con « atti compiuti in violazione di diritti » (art. 28 cost.), non possa negarsi che, agendo la P.A. proprio e solo attraverso l'operato dei suoi funzionari e dipendenti, la fattispecie dell'illecito di costoro, produttiva di responsabilità civile nei confronti del danneggiato, coincida con quella dell'illecito della P.A., produttiva della responsabilità civile della medesima. La Costituzione proclama l'indefettibilità della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dei cittadini (artt. 24 e 113); ma di responsabilità civile dello Stato e degli enti pubblici parla soltanto con riferimento all'attività dei loro organi lesiva di diritti e, perciò, non sembra possibile alcun equivoco interpretativo, nè si vede come possa parlarsi di un ampliamento della tutela risarcitoria, al di là di tale limite obiettivo, senza supporre che ciò involga una modifica del positivo dettato costituzionale.

(3) Cfr. Cass., Sez. Un., 4 gennaio 1964, n. 3 in questa *Rassegna*, 1964, 318, ed *ivi* nota (*sub* 3) di richiami.

F. C.

## SEZIONE QUARTA

### GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad. pl., 11 novembre 1963, n. 19 - *Pres.*  
Bozzi - *Est.* Meregazzi - Tuccio c. Ministero P.I.

**Collegio - Organo collegiale amministrativo - Elezione dei componenti - Partecipazione alla votazione di soggetti ritenuti estranei - Impugnativa del risultato della elezione da parte degli elettori - Difetto d'interesse - Fattispecie.**

**Collegio - Organo collegiale amministrativo - Elezione dei componenti - Partecipazione alla votazione di soggetti ritenuti estranei - Decisività dei loro voti - Impugnativa del risultato della elezione da parte degli eleggibili - Ammissibilità - Fattispecie.**

**Collegio - Organo collegiale amministrativo - Elezione dei componenti - Partecipazione alla votazione di soggetti ritenuti estranei - Elezione ultimata e proclamata - Impugnativa - Interesse a ricorrere - Attualità.**

(l. 30 dicembre 1947, n. 1477, art. 12, 2° comma; l. 2 agosto 1957, n. 699).

*L'elettore di un collegio amministrativo non è titolare di un interesse legittimo da tutelare, ove alla votazione abbiano partecipato soggetti ritenuti estranei al corpo elettorale (nella specie: partecipazione dei professori di religione, ritenuti estranei alla categoria dei professori incaricati abilitati per eleggere il Consiglio Superiore della P.I.) (1).*

---

**(1-3) La impugnativa dell'elezione da parte dei componenti dei corpi eligenti amministrativi.**

La decisione contiene diverse affermazioni di indubbia esattezza. Su di esse ci soffermeremo per un breve commento.

La legge 2 agosto 1957, n. 699 attribuisce ai « professori incaricati abilitati » il diritto di eleggere un rappresentante della categoria in seno alla seconda sezione del Consiglio superiore della p.i. L'ordinanza emessa dal Ministro della p.i., in esecuzione dell'art. 12, 2° comma della legge 30 dicembre 1947 n. 1477, riconosce quel diritto anche ai professori di religione; i quali, pertanto, hanno partecipato all'elezione, ed i loro voti sono stati decisivi per la designazione del rappresentante. Un candidato, risultato non eletto, appena venuto a conoscenza dell'esito della votazione, ha impugnato l'ordinanza ministeriale laddove prevedeva

*Il candidato alle elezioni di un collegio amministrativo è titolare di un interesse legittimo da tutelare, ove alla votazione abbiano partecipato soggetti ritenuti estranei al corpo elettorale, il cui voto sia risultato decisivo per la designazione dell'eletto (nella specie: partecipazione, alla votazione eseguita dalla categoria dei professori incaricati abilitati, dei professori di religione, il cui voto è risultato decisivo per l'elezione) (2).*

*Sussiste in forma attuale la lesione dell'interesse per impugnare l'esito della elezione per un vizio del procedimento elettorale (partecipazione di soggetti ritenuti estranei) nel momento in cui l'elezione è ultimata e ne è proclamato l'esito (3).*

la partecipazione alla votazione dei professori di religione, non compresi, a suo dire, nella categoria « dei professori incaricati abilitati ».

Il Consiglio di Stato ha ritenuto il ricorrente privo, nella qualità di elettore, di un interesse legittimo, mentre lo ha riconosciuto, nella qualità di eleggibile, titolare di un interesse legittimo, che in via astratta può essere lesa dalla partecipazione di soggetti estranei (professori di religione) alla votazione (in concreto la lesione non è stata esaminata per ragioni procedurali); ed ha precisato che la lesione stessa diviene attuale appena la elezione è ultimata e proclamata.

Come rilevasi, il Consiglio di Stato, riconfermando la sua precedente giurisprudenza (Sez. VI, 31 ottobre 1962, n. 746, *Il Consiglio di Stato*, 1952, I, 1680), ha risolto interessanti questioni inerenti ai collegi elettorali, tra le quali rientrano la consistenza ed i limiti della situazione soggettiva dei componenti di tali collegi, la legittimazione all'impugnativa e il concetto di elezione, rilevante ai fini dell'attualità della lesione dell'interesse.

Le accennate questioni si ricollegano alla nozione di corpo eligente.

Come è noto, i collegi (amministrativi) vanno distinti dai corpi eligenti. Il collegio (amministrativo) consiste in una riunione di persone che formano e manifestano una deliberazione, cioè un atto che ha un procedimento di formazione (proposta, discussione, voto), regolato da speciali principi (*unitas actus*, sistema di relazione giuridiche fra collegio e componenti): collegio e deliberazione sono due nozioni correlative e inscindibili. Il collegio è un'istituzione che ha una propria individualità, concreta e visibile; è un'organizzazione di persone e, come tale, è un ordinamento che non si identifica con le singole norme, ma le comprende e nello stesso tempo le precede e le trascende.

Il corpo eligente, invece, consiste nella somma dei singoli elettori, non essendo possibile individuare una nota caratteristica che avvenga questi ultimi in un insieme a se stante. Si tratta di una somma aritmetica di persone; di una pluralità, e non di una unità. E ciò perché non esiste un sistema di norme che unisca i singoli, nè esiste, di conseguenza, una entità che esprima le ragioni della coesistenza e del sistema in cui gli elettori si pongono. Non esiste una organizzazione; non esiste un ordinamento. I corpi eligenti non sono istituzioni; non sono collegi. Sono corpi eligenti, ad es. i c.d. collegi elettorali politici; i c.d. collegi elettorali amministrativi (provinciali e comunali); i collegi di docenti universitari per la elezione dei componenti delle commissioni di concorso (l. 13 luglio 1954, n. 439). Rientra in tale categoria

(*Omissis*). — Il ricorso è tuttavia inammissibile per le ineccepibili ragioni già esposte dalla VI Sezione nella decisione 31 ottobre 1962, n. 746, su identico ricorso proposto dal prof. Coltellacci: ragioni, che l'Adunanza plenaria non può non condividere.

Invero, nella qualità di elettore, come professore incaricato abilitato, il prof. Tuccio non difende un suo interesse personale qualificato, dacché il suo diritto al voto non è negato dalla impugnata Ordinanza ministeriale, né comunque è contestato od impedito. Egli fa valere un interesse « di categoria » e, come tale, diffuso, generico, non specifico ed individuale, privo, cioè, di quella tutela giuridica che legittima la posizione del gravame.

la pluralità dei professori incaricati abilitati per la elezione del Consiglio superiore della p.i..

Deve ora individuarsi la situazione soggettiva di cui i singoli membri sono titolari in seno ai corpi eligenti.

I corpi eligenti sono sorti e si sono sviluppati nelle collettività associate, nelle quali l'interesse individuale dei singoli non si può separare dall'interesse generale della collettività, essendo l'un e l'altro indissolubilmente uniti: ben vero il singolo è legato alla collettività da un rapporto particolare: è legittimato a partecipare, a collaborare alla vita attiva (politica, amministrativa) della comunità; ha un interesse che non è in contrasto, bensì in corrispondenza con l'interesse collettivo, essendo questo l'astrazione degli interessi individuali. In tal senso egli partecipa dell'interesse collettivo. Laddove un interesse individuale esiste in così alta misura da coincidere con quello della comunità, il suo riconoscimento è possibile: in tali casi ha luogo da parte della norma la fissazione giuridica dell'interesse individuale alla partecipazione. La situazione giuridica che per effetto di tale riconoscimento ha luogo, ha per presupposto non un interesse individuale, come nel diritto soggettivo, bensì il rapporto di partecipazione ora messo in evidenza, ed assume perciò una propria struttura: essa consiste in una posizione giuridica che attribuisce al singolo la titolarità di un *munus* pubblico. In tal modo è la sua capacità che viene ad essere ampliata, ricevendo una propria qualificazione: una qualificazione di diritto pubblico. Il *munus* consiste in una posizione giuridica, caratterizzata da una capacità che è specificata in una particolare direzione: di operare, cioè, nell'interesse collettivo.

I *munera*, però, nel campo ora in esame, sono generali. Essi, infatti, vengono attribuiti ai singoli componenti della collettività, e perciò sono uniformi ed omogenei. Ciascun componente ha un proprio *munus*, ma il *munus* di ciascuno non è autonomo e indipendente dai *munera* degli altri, bensì è con questi collegato da un rapporto di necessaria co-esistenza e necessario co-esercizio; ogni *munus* coesiste con gli altri e viene esercitato insieme con gli altri, cioè corporativamente. Si può così parlare di *munera* collegiali.

Sul presupposto del *munus*, a ciascun membro appartengono particolari attribuzioni (potestà); così egli è legittimato a intervenire nelle riunioni, a esprimere il voto. Laddove l'esercizio di tali potestà viene consentito, non si verifica una lesione della situazione soggettiva. Nel-

Siffatta legittimazione il Collegio, in casi analoghi, non ha riconosciuto persino ai rappresentanti, debitamente eletti, delle Associazioni sindacali di categoria: tanto meno può riconoscerla al prof. Tuccio, che non riveste neppure tale qualità, ma agisce come semplice professore incaricato abilitato.

E' invece titolare di un interesse legittimo qualificato il prof. Tuccio nella veste di candidato eleggibile alla II Sezione del Consiglio superiore della Pubblica Istruzione, in rappresentanza della categoria dei professori incaricati abilitati, in una delle liste in lizza: e quindi in tale qualità è legittimato a ricorrere. Senonché, alla data della notificazione del ricorso il prof. Tuccio era privo di un interesse attuale al ricorso; « tale

l'elettore la posizione giuridica consiste e si estrinseca nelle potestà ora accennate, e solo in esse.

Nel candidato all'elezione la posizione consiste non solo nella potestà di intervenire e di esprimere il voto, ma anche nella possibilità di essere eletto in base a un particolare procedimento. Ove quindi tale procedimento si svolga in modo non conforme alla norma, può verificarsi una lesione della posizione soggettiva del candidato.

Ne consegue che il membro è legittimato a impugnare l'elezione solo in quanto abbia subito una lesione delle potestà di cui è titolare; può far valere le sue pretese perché gli venga riconosciuto il suo *munus* e perché vengano rispettate le attribuzioni correlative; in tali limiti va circoscritto il pregiudizio che lo legittima all'impugnazione. Più precisamente, questa è ammessa per vizi del procedimento elettorale, in quanto incidono sulla posizione giuridica del membro, ledendo le sue potestà collegiali: così nell'elettore se gli viene negata la potestà di esprimere il voto; nel candidato all'elezione, se vi partecipano estranei il cui voto risulti decisivo.

Occorre ora esaminare l'altra questione accennata nella decisione, e cioè il momento in cui, nell'ipotesi considerata (partecipazione di estranei alla votazione), diviene attuale, per il candidato, la lesione dell'interesse; e ciò va fatto in relazione alla specie del vizio denunciato, che assume rilievo diverso nei collegi e nei corpi eligenti.

Nei primi la composizione del collegio ha un rilievo a sé nel procedimento collegiale, ha una propria struttura, venendo regolata, come si è detto, da apposite norme (*unitas actus*, relazioni giuridiche tra componenti e collegio, ecc.). Da essa si distingue la votazione che è regolata da norme diverse. L'una riguarda il collegio che è un'entità a sé; l'altra riguarda la formazione della volontà, l'atto collegiale. La partecipazione all'adunanza di componenti illegittimamente investiti o la esclusione di componenti non invitati determinano un vizio che inerisce alla composizione del collegio, alla organizzazione funzionale del soggetto agente, e non riguardano la formazione della volontà. La deliberazione viene a risultare illegittima in seguito a un vizio che colpisce il soggetto, non l'atto. Nei corpi eligenti, invece, la composizione non ha un autonomo rilievo in seno al procedimento collegiale; non ha una propria struttura; il corpo eligente è una pluralità di elettori che non assurge come si è detto, a entità soggettiva a sé, a soggetto agente. Le variazioni che, con la partecipazione di estranei o con l'esclusione di elettori, in esso si verificano,

interesse — come esattamente osservò la VI Sezione nella citata decisione — potendosi in lui maturare solo quando, ultimati gli scrutini, egli non fosse risultato eletto ».

Ora, in esecuzione dell'Ordinanza ministeriale 3 aprile 1962, le elezioni ebbero luogo l'8 giugno 1962 e gli scrutini delle apposite Commissioni ebbero termine il 14 giugno, cioè il giorno dopo la notificazione del ricorso Tuccio: i risultati nazionali definitivi vennero pubblicati sul Bollettino Ufficiale del Ministero della Pubblica Istruzione del 5 luglio 1962.

Il primo ricorso deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile. (*Omissis*).

Il prof. Tuccio sostiene, in primo luogo, per salvare il primo ricorso che il termine decorre dalla data delle elezioni, mentre è ovvio che esso decorre, invece, dalla data di pubblicazione dell'esito delle votazioni; in via subordinata relativamente al secondo ricorso, assume che il termine decorre dalla data di emanazione del D.M. 14 settembre 1962. L'Avvocatura oppone che, anche a voler aderire alla tesi del ricorrente, il primo ricorso, notificato il 17 novembre-4 dicembre 1962, sarebbe comunque irricevibile; senonché l'eccezione non ha fondamento, dacché il termine di impugnazione decorrerebbe pur sempre dalla data

---

non hanno rilievo autonomo; hanno rilievo invece solo in quanto incidono sulle elezioni, facendo alterare, in seguito alla prova di resistenza, il risultato. Fin quando l'effetto giuridico (elezione) non si verifica, non ha luogo, in modo attuale, la lesione, che, sulla posizione giuridica dei singoli elettori, sia stata determinata con la partecipazione di estranei. Occorre qui rilevare che quell'effetto non nasce dai singoli atti di voto, e cioè da un atto giuridico nel quale le singole manifestazioni di voto vengono a fondersi. E' invece l'ordinamento che fa nascere quel certo effetto (elezione) dalla *situazione di mero fatto costituita dal risultato che dà la somma dei singoli voti*.

Di conseguenza, soltanto dopo che l'effetto si è verificato, può precisarsi la rilevanza che i singoli voti, espressi da estranei, abbiano avuto nella determinazione del risultato (elezione). Se tali voti, una volta attribuiti alla minoranza, non mutano il rapporto tra maggioranza e minoranza, essi vengono a trovarsi in una situazione di giuridica inutilità; se invece una volta attribuiti, mutano tale rapporto, essi vengono a trovarsi in una situazione di giuridica rilevanza: nel primo caso i voti sono inutili, e la elezione va dichiarata valida; nel secondo caso sono decisivi e l'elezione va caducata (più ampiamente cfr. GARGIULO, *I collegi amministrativi*, ed. Iovene, 309).

Esattamente perciò il Consiglio di Stato ha ritenuto, sia pure implicitamente, sussistere la lesione della posizione giuridica del candidato perché i voti degli estranei (così ritenuti i voti dei professori di religione) erano risultati decisivi per l'elezione; e del pari esattamente ha ritenuto sussistere l'attualità della lesione allorché l'elezione è stata ultimata e proclamata.

U. GARGIULO



in cui il decreto ministeriale è divenuto efficace mediante la registrazione alla Corte dei Conti, cioè dal 31 ottobre 1962, e rispetto a questa data il ricorso sarebbe tempestivo.

Devesi piuttosto rilevare che, esaurita la complessa procedura relativa agli scrutini ed alla decisione dei reclami, l'esito definitivo delle elezioni, come si è visto, fu pubblicato sul Bollettino Ufficiale del Ministero della P.I. del 5 luglio 1962, n. 27, e che un'apposita avvertenza precisava che « la pubblicazione sul Bollettino ufficiale ha valore di notifica », soggiungendo che « a tal fine la data di notifica è la seguente: 23 luglio 1962 ». Si intende che la pubblicazione sul Bollettino ufficiale ha valore ed efficacia di notificazione per i dipendenti del Ministero della P.I. in servizio: ed in tale posizione si trovava il prof. Tuccio. Il ricorso, notificato quattro mesi dopo, si palesa quindi irricevibile.

CONSIGLIO DI STATO, Ad. pl., 11 novembre 1963, n. 18 - Pres.

Bozzi - Est. Valitutti - Terranova c. Prefetto di Siracusa.  
Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Decisione del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana - Decorrenza del termine del ricorso in appello - Notificazione - Forme - Applicabilità degli artt. 3 e 81 r.d. 17 agosto 1907, n. 642. (r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 3 e 81; d.l. 8 maggio 1948, n. 654, art. 5).

*La notifica delle decisioni, emesse dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, deve essere eseguita, ai fini della decorrenza del termine per il ricorso in appello alla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nelle forme previste dagli artt. 3 e 81 r.d. 17 agosto 1907, n. 642, e cioè alla parte interessata, e non al procuratore costituito in giudizio (1).*

(1) Il Consiglio di Stato ha per la prima volta esaminato le forme di notifica delle decisioni del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana avverso le quali sia ammissibile l'appello, ed ha affermato che la notifica deve essere effettuata secondo le norme delle leggi del Consiglio di Stato, richiamate dall'art. 5 del d.l. 6 maggio 1948, n. 654, e cioè alla parte interessata, e non al procuratore costituito in giudizio, non essendo applicabile l'art. 285 c.p.c. Ne consegue che le decisioni, per quanto riguarda l'Amministrazione statale, devono essere notificate all'Amministrazione interessata, e non presso l'Avvocatura dello Stato (cfr. Ad. pl. 15 gennaio 1960, n. 1, *Il Consiglio di Stato*, 1960, I, 225). Cfr., anche, per la notifica della decisione della G.P.A. in s.g., ai fini della decorrenza del termine per la impugnativa, Sez. V, 9 luglio 1956, n. 575, *Il Consiglio di Stato*, 1956, II, 933.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 30 ottobre 1963, n. 651 - *Pres. D'Avino - Est. Granito - Soc. Montecatini c. Prefetto di Roma e Comune di Roma.*

**Piano regolatore - Piano regolatore di Roma - Piano particolareggiato - Durata - Termine - Proroga alla data di approvazione del nuovo piano regolatore generale.**

(l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. art. 8; l. 21 dicembre 1955, n. 1357, art. 1; l. 20 aprile 1952, n. 524).

*Il termine finale, previsto per i piani particolareggiati e non ancora scaduti alla data di entrata in vigore della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, — limitatamente ai comuni che, come Roma, risultano inclusi negli elenchi di cui all'art. 8 l. urb. — è stato prorogato ope legis sino alla data di approvazione, allo stato non ancora intervenuta, del nuovo piano regolatore generale (1).*

(1) In tal senso la giurisprudenza può ormai ritenersi costante. L'indirizzo è stato indicato dalla decisione dell'Adunanza Plenaria, 30 maggio 1962, n. 5, *Il Consiglio di Stato*, 1962, 871; v. anche le altre pronunce: Sez. IV, 26 aprile 1961, n. 252, *ivi*, 1961, 677; Sez. IV, 6 marzo 1963, n. 132, *Riv. giur. ed.*, 1963, I, 656, con nota.

La proroga, poi, si riferisce sia al termine del piano generale, sia al termine dei piani particolareggiati, perché il legislatore non ha distinto fra le due specie di termini, i quali esplicano, del resto, la stessa funzione (cfr. *dec.* 26 aprile 1961, *cit.*). E, siccome il piano particolareggiato implica la dichiarazione di p. u. e costituisce un vincolo sulla proprietà privata, i decreti di esproprio, che sul presupposto di detto piano vengono emanati, sono legittimi.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 8 novembre 1963, n. 688 - *Pres. Polistina - Est. Cuccia - Capannucci c. Ministero dei LL. PP., e Comune di Portomaggiore.*

**Piano di ricostruzione - Sostituzione col piano regolatore generale - Inefficacia del piano di ricostruzione - Decreti di approvazione dei lavori ed occupazione degli immobili, disposti in base a quest'ultimo piano - Illegittimità.**

(d.l. 1. marzo 1945, n. 154; l. 27 ottobre 1951, n. 1402; l. 17 agosto 1942, n. 1150).

*Il piano di ricostruzione conserva la sua efficacia fino alla data di entrata in vigore del piano regolatore generale. Sono*

*allegittimi, ove siano emessi sul presupposto del piano di ricostruzione che sia divenuto non più efficace, il decreto ministeriale che ha approvato il progetto dei lavori, nonché il decreto prefettizio di occupazione degli immobili che ha richiamato tale decreto (1).*

**(1) Rapporti tra piano di ricostruzione e piano regolatore generale.**

Il Consiglio di Stato ha, per la prima volta, esaminato i rapporti esistenti tra il piano di ricostruzione ed il piano regolatore generale, al fine di stabilire se, una volta approvato quest'ultimo in sostituzione del precedente piano, sia consentito provvedere all'inizio ed all'esecuzione dei lavori che riguardano l'attuazione del piano di ricostruzione. La impostazione e la soluzione della questione possono condividersi.

Non vi è dubbio, infatti, che i piani di ricostruzione, istituiti dal d.l. 1° marzo 1945, n. 154 e poi organicamente disciplinati con la l. 27 ottobre 1951, n. 1402, furono previsti e realizzati per provvedere ad una prima sistemazione, limitata e provvisoria, degli abitati danneggiati dalla guerra, senza però compromettere il razionale e futuro sviluppo degli abitati stessi, quale risulterà definito in modo stabile dai piani regolatori generali, adottati ai sensi della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. La genesi dei piani di ricostruzione può altresì rilevarsi dalla procedura, semplice ed abbreviata per la loro formazione ed approvazione, e dalla durata, che, prevista in un primo tempo nel limite di cinque anni (l. n. 1402, art. 11); è stata poi prorogata (l. 28 marzo 1957, n. 222, art. 2; l. 6 luglio 1960 n. 678). In particolare la durata è stata limitata fino alla redazione del piano regolatore, il quale, una volta approvato, sostituisce il piano di ricostruzione; e tale redazione, se per alcuni Comuni è facoltativa (art. 11 cit.), per altri Comuni, compresi in appositi elenchi (l. n. 1402, art. 8), è obbligatoria (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 novembre 1963, n. 651, in questa *Rassegna*, retro, 338).

Si rileva così il carattere eccezionale e contingente dei piani di ricostruzione, i quali, una volta che siano stati sostituiti dai normali piani regolatori, cessano di avere efficacia. Non vi è dubbio, pertanto, che, appena tale sostituzione sia avvenuta, non possono essere emessi decreti di approvazione dei lavori, né decreti di occupazione o espropriazione di immobili in base al piano di ricostruzione, non più efficace.

Ma non è del pari dubbio che i lavori, già approvati ed in corso quando la predetta sostituzione è avvenuta, possono essere proseguiti ed ultimati, trovando essi la loro giustificazione nel decreto di approvazione emesso allorché il piano di ricostruzione era ancora in vigore.

E' da osservare però che la natura ed i limiti del piano di ricostruzione sono stati già esaminati e definiti dall'a.g.o.: cfr., in particolare, Cass. 22 ottobre 1958, n. 3396, *Riv. giur. ed.*, 1959, I, 9, la quale, in base ai caratteri di piano particolareggiato attribuiti al piano di ricostruzione (l. n. 1402, art. 3), ha affermato la necessità che in quest'ultimo siano previsti i comparti edificatori, da cui derivano per i proprietari interessati le conseguenze indicate nell'art. 23 l. n. 1150; Cass. Sez. Un. 25 novembre 1961, n. 2731, *ivi*, 1962, I, 96; Cass. 14 dicembre 1962, n. 3352, *ivi*, 1963, I, 360, che ritiene inapplicabile alle espropriazioni eseguite in base ai piani di ricostruzione l'art. 38 della l. n. 1150. V. anche per la

(*Omissis*). — Col primo motivo del ricorso si denuncia eccesso di potere e violazione di legge, in quanto i provvedimenti impugnati sono volti a dare attuazione al piano di ricostruzione dell'abitato di Portomaggiore, già scaduto di efficacia per effetto dell'entrata in vigore del piano regolatore generale approvato con r.d. 3 febbraio 1960.

La questione, che per la prima volta si presenta all'esame di questo Consiglio, riveste importanza di massima, trattandosi di stabilire se, subentrato al piano di ricostruzione il piano regolatore generale, sia consentito o meno di provvedere all'esecuzione o prosecuzione di lavori che concernono l'attuazione del piano di ricostruzione.

Per un'esatta soluzione della controversia giova anzitutto porre in evidenza i criteri direttivi ai quali si è ispirato il legislatore nel disciplinare la materia dei « piani di ricostruzione ».

Nell'immediato dopoguerra, stante l'imperiosa necessità di provvedere ad un primo assetto degli abitati danneggiati da eventi bellici, per dare ricovero alle famiglie rimaste senza tetto, il Governo si rese conto che il mezzo più efficace per realizzare l'avvenuto assetto non poteva essere il normale piano urbanistico, articolato su una procedura troppo lunga e complicata, bensì un vero e proprio piano di emergenza che, senza formalità ingombranti, rendesse più agevole e sollecita la riedificazione dei fabbricati distrutti, secondo una direttiva razionale, ed in previsione dello sviluppo futuro della zona interessata. Questa la genesi dei piani di ricostruzione che, istituiti col d.l.l. 1 marzo 1945, n. 154, furono in seguito adeguati sem-

---

natura ed il contenuto del piano regolatore generale, che deve valutare l'intero territorio comunale, Cons. Stato, Sez. VI, 27 febbraio 1959, n. 269, *ivi*, 1959, I, 269; per la immediata operatività del piano stesso, Cons. Stato, Sez. V, 25 marzo 1960, n. 198, *ivi*, 1960, I, 260, con note di richiamo (in senso contrario, SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, *riv. cit.*, 1958, II, 42).

Sulla legittimazione passiva, nei giudizi di opposizione alla stima, del concessionario dei lavori per l'attuazione del piano di ricostruzione, cui sia stato trasferito l'onere delle espropriazioni, e non del Ministero dei Lavori Pubblici, sostituitosi, ai sensi dell'art. 15 l. n. 1402, al Comune, cfr. Cass. 9 maggio 1962, n. 928, *Foro it.*, 1962, I, 2105, la quale ha dissipato i contrasti sorti in precedenza (contra, cfr. C. Appello Catanzaro 22 aprile 1961, *Riv. giur. ed.*, 1962, I, 611, con nota; mentre il Trib. Udine 13 aprile 1959, *riv. cit.*, 1960, I, 466, con nota, ha ammesso la legittimazione passiva del Comune), affermando il principio della estraneità al giudizio di opposizione del Ministero dei Lavori Pubblici; principio che l'Amministrazione ha accettato.

U. GARGIULO

pre più agli effettivi bisogni, mediante altre norme, che debitamente integrate e coordinate, costituiscono la disciplina organica di cui alla l. 27 ottobre 1951, n. 1402.

I lineamenti di tale disciplina si possono così riassumere:

1) La procedura risulta oltremodo semplificata, attribuendosi al piano di ricostruzione il valore di piano particolareggiato di esecuzione; inoltre, sono dichiarati urgenti e indifferibili le opere pubbliche per l'attrezzatura della zona da ricostruire.

2) L'attuazione dei piani di che trattasi nei Comuni minori più gravemente danneggiati, è agevolata con sovvenzioni da parte dello Stato, il quale, ove occorra, può anche sostituirsi alle Amministrazioni interessate, nella esecuzione dei lavori.

3) La durata del piano è fissata in cinque anni, trascorsi i quali il Comune delibera se sia sufficiente mantenere in attuazione il piano medesimo o se convenga procedere alla redazione di un piano regolatore ai sensi della legge urbanistica, oppure alla revisione di quello preesistente. Sulle proposte del Comune decide il Ministro dei LL. PP., con l'osservanza del seguente criterio: qualora il piano di ricostruzione sia ritenuto sufficiente, la durata complessiva della sua efficacia è stabilita nel d.m. e non può eccedere i dieci anni; qualora, invece, si provveda alla redazione o alla revisione del piano regolatore, il piano di ricostruzione ha efficacia fino alla data di approvazione del nuovo piano, ma non oltre il termine di cinque anni (art. 11 cit. l. n. 1402-1951).

Peraltro, siccome l'attuazione dei piani di ricostruzione fu ritardata per circostanze varie (fra cui l'insufficienza degli stanziamenti, nel bilancio del Ministero dei LL. PP., dei fondi necessari per le sovvenzioni ai Comuni ammessi a tale beneficio), si rese necessario prorogare la durata dell'efficacia di detti piani, dapprima al 30 giugno 1960 (art. 2 l. 28 marzo 1957, n. 222), indi al 30 giugno 1965 (art. un. l. 6 luglio 1960, n. 678).

Da quanto precede è lecito trarre la conclusione che, pur essendosi la situazione di settore evoluta in senso diverso da quello sperato, tuttavia è rimasta ferma la regola cui è ispirato l'intero sistema adottato col più volte citato art. 11 della l. 1402, che ha messo i Comuni nell'alternativa di decidere sulla sufficienza del piano di ricostruzione o sull'opportunità di sostituirlo con un piano regolatore generale, a meno che non si tratti di Comuni inclusi negli elenchi di cui all'articolo 8 della l. urb. 17 agosto 1942, n. 1150, e quindi obbligati a compilare il piano regolatore generale, per i quali Comuni il piano di rico-

struzione conserva la sua efficacia fino alla data di entrata in vigore di detto piano regolatore generale. Sembra opportuno aggiungere che il sistema come sopra visualizzato, stante l'inequivocabile formulazione delle norme, e soprattutto dello spirito di esse, non consente di ipotizzare la coesistenza del piano di ricostruzione col sopravvenuto piano regolatore generale: è evidente, infatti, che le previsioni del primo, a raggio limitato e con funzione soltanto di ripristino degli immobili distrutti, mal si accordano con le previsioni del secondo, che investono l'intero territorio comunale ed hanno carattere programmatico, in vista di obbiettivi che potrebbero comportare anche la revisione dell'assetto di quelle parti del piano di ricostruzione che non sono state ancora attuate.

Tenendo presenti le surriportate disposizioni e i dati di fatto acquisiti agli atti, si rileva che il piano di ricostruzione di Portomaggiore, approvato con d.m. 30 novembre 1946, è venuto a scadere sin dal 3 febbraio 1960, data dell'approvazione, da parte del Capo dello Stato, del nuovo piano regolatore generale. Ne consegue che, per mancanza dell'indispensabile presupposto giuridico, appaiono illegittimi tanto il d.m. 5 settembre 1962, numero 3710, che ha approvato il progetto dei lavori del piano di ricostruzione di detto abitato e ne ha assentito l'attuazione in concessione all'Ente Costruzione Alloggi Piani di Ricostruzione (ENCALPIR), quanto il decreto prefettizio 4 dicembre 1962, n. 39305, che, richiamandosi al cit. d.m., autorizza l'occupazione d'urgenza degli immobili di proprietà del ricorrente.

Presumibilmente il ritardo dell'intervento sostitutivo del Ministero dei LL. PP. nell'attuazione del piano di ricostruzione di Portomaggiore, è conseguenza dell'inconveniente già rilevato che gli stanziamenti di bilancio non sono stati effettuati in modo congruo e tempestivo; ma se ciò è da deplorare, trattandosi di opere di ripristino di danni bellici che dovrebbero essere finanziate con assoluta precedenza, il profilo giuridico non può esserne influenzato, in quanto il procedimento per l'esecuzione dei lavori e per le occorrenti espropriazioni presuppone indefettibilmente il perdurare dell'efficacia del piano di ricostruzione, il che, come si è detto, nella specie non si è verificato.

Per le esposte considerazioni il ricorso merita accoglimento e i provvedimenti impugnati vanno annullati. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 13 novembre 1963, n. 710 - *Pres.*  
Polistina - *Est.* Granito - Ditta Querci c. Ministero dei LL.PP.

**Edilizia popolare ed economica - Cooperative edilizie - Azione esecutiva - Richiesta di nulla osta - Diffida - Silenzio rifiuto - Illegittimità.**

(t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, art. 80, 2° comma).

*Ove un creditore munito di titolo esecutivo formuli una richiesta di nulla osta ai sensi dell'art. 80, comma 2°, t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, il Ministero dei LL.PP. ha l'obbligo di pronunciarsi in modo esplicito, sia pure in senso negativo, adottando quei provvedimenti che, col suo apprezzamento discrezionale, ritiene opportuni. Deve pertanto ritenersi illegittimo il silenzio, mantenuto dalla p.a. anche dopo una formale diffida, risolvendosi esso in un rifiuto di emettere un atto dovuto (1).*

(1) La massima si informa al principio secondo il quale il rifiuto di emettere un atto dovuto si risolve in un comportamento negativo (silenzio), che è illegittimo, e come tale annullabile; cfr., anche per la distinzione tra silenzio-rigetto e silenzio-rifiuto, Ad. plen. 3 maggio 1960, n. 8, *Foro amm., Mass.* 1960, II, 308, con nota.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 13 novembre 1963, n. 740 - *Pres.*  
Polistina - *Est.* Di Capua - Montemurri c. Ministero Agricoltura e Opera Valorizzazione Sila.

**Giustizia amministrativa - Esecuzione di giudicato - Motivi di opportunità amministrativa o di ordine pubblico - Irrilevanza - Inerzia della p.a. - Prefissione di un termine e, in caso di inosservanza, nomina di un commissario.**

*Dichiarato con sentenza passata in cosa giudicata che i beni illegittimamente espropriati appartengono in proprietà al privato e che questi ha diritto a ottenerli in restituzione, la p.a. non può sottrarsi all'adempimento dell'obbligo di restituirli né per motivi di convenienza o di opportunità, né per ragioni di ordine pubblico (nella specie per ragioni di interesse sociale ad evitare l'allontanamento dei contadini dai terreni espropriati); e se non adempie detto obbligo, si può prefiggere un termine, decorso il quale l'autorità di controllo può nominare un commissario che, a cura e spese dell'Ente, proceda alla restituzione (1).*

(1) Con questa decisione il Consiglio di Stato, pur riconoscendo di non potersi sostituire alla p.a. nel conformare l'azione amministrativa

(*Omissis*). — La sentenza di cui si chiede l'adempimento dichiara, nel dispositivo, « che i beni cui si riferisce il decreto presidenziale di espropriazione 18 dicembre 1951, n. 1413... appartengono in proprietà all'appellante e che l'appellata Opera Valorizzazione Sila ha l'obbligo di restituirli ».

A quest'obbligo, l'Opera non può sottrarsi né per motivi di convenienza o di opportunità, né per le difficoltà che eventualmente derivino dal suo adempimento, né per ragioni di interesse pubblico o di ordine pubblico. In questo senso, la giurisprudenza del Consiglio è ormai consolidata (cfr., da ultimo, V Sez. 28 agosto 1963, n. 760, ric. Costabile; IV Sez., 11 dicembre 1962, n. 776, ric. Falco; V Sez., 7 aprile 1962, n. 304, ric. Comune di Roma), sicché il richiamo fatto dal Ministero all'interesse « sociale e pubblico » di evitare l'allontanamento dei contadini insediati sui terreni indebitamente espropriati non può impedire l'applicazione dell'art. 27, n. 4, e la reintegrazione del diritto violato dall'atto illegittimo e riconosciuto dalla sentenza del Magistrato.

Fallito il tentativo per un componimento amichevole della vertenza (le ragioni del fallimento sono, in questa sede, irri-

---

al giudicato, afferma — e così si riporta alla precedente giurisprudenza ormai pacifica — che, in relazione all'obbligo di adempiere il giudicato, non esistono ragioni di interesse pubblico, per gravi che siano, e neanche ragioni di ordine pubblico, che possano rendere discrezionale l'adozione, da parte della p. a., di provvedimenti che rispetto al giudicato stesso abbiano il carattere di atti vincolati (cfr. Ad. pl., 3 luglio 1962, n. 13, *Il Consiglio di Stato*, 1952, I, 189; Sez. VI, 22 marzo 1961, n. 267, *riv. cit.*, 1961, I, 600; Sez. V, 7 aprile 1962, n. 304, *riv. cit.*, 1962, I, 717; 28 agosto 1963, n. 760, *riv. cit.*, 1963, I, 117).

La decisione presenta due aspetti sui quali si deve pervenire a conclusioni diverse.

Il primo aspetto attiene alla autorità della cosa giudicata. Non vi è dubbio che tutti, e in primo luogo la p.a., debbano rendere omaggio alla sentenza del giudice che abbia l'autorità della c. g., nella quale si afferma in modo solenne la volontà dello Stato in ordine alla definizione giudiziale di un rapporto giuridico controverso. Sarebbero violati i principi basilari del nostro ordinamento costituzionale se i vari poteri dello Stato venissero meno al dovere di rispettare, ciascuno nella propria competenza, la sfera di sovranità riservata agli altri: in particolare il potere amministrativo si svolge nell'ambito della legge, prestando, tra l'altro, ossequio alla pronunzia emessa dal potere giudiziario (in tal senso, espressamente, Sez. V, 20 gennaio 1951, n. 7, *Foro amm.*, 1951, I, 2, 138).

Sull'aspetto ora esaminato, non si può che aderire.

L'altro aspetto, che si collega al precedente, riguarda la definizione della situazione che si è venuta a determinare per effetto della sentenza



levanti), l'Amministrazione aveva, quindi, l'obbligo di provvedere alla restituzione dei beni, il che essa non ha fatto neppure dopo la diffida notificata dal ricorrente ai sensi degli artt. 90 e 91 del Regolamento di procedura, creando in tal modo il presupposto perché si faccia luogo all'adempimento del giudicato nelle forme consentite dallo articolo 27.

La domanda del ricorrente deve perciò essere accolta, ordinandosi all'Amministrazione inadempiente di effettuare la restituzione entro il termine di sessanta giorni — che appare congruo, tenuto conto della complessità delle operazioni da compiersi — e disponendosi, in accoglimento di analoga richiesta del ricorrente ed in conformità con la giurisprudenza del Consiglio (cfr. V Sez. 8 luglio 1963, n. 539, ric. Amicarelli; 28 settembre 1962 ric. De Lucia; 2 luglio 1962, n. 552, ric. Gattoligi; 26 maggio 1962, n. 469, ric. Papa; VI Sez. 28 novembre 1962, n. 819, ric. Macchioro), che, ove, allo scadere del termine di cui sopra, non sia stato provveduto alla restituzione, il Ministero dell'Agricoltura nomini un Commissario, il quale — a cura e spese dell'Opera — proceda alla restituzione. — (*Omissis*).

---

passata in c. g. Una volta disapplicato o annullato con tale pronunzia un atto amministrativo, non sorge, per la p. a., il dovere di ripristinare la situazione precedente all'atto stesso, così come abitualmente si ritiene. La p. a. ha il dovere non di riesaminare l'atto illecito, bensì di valutare la situazione giuridica che si è determinata per effetto del giudicato, adottando, in conformità ad esso, i provvedimenti più opportuni per il pubblico interesse (GUGLIELMI, *L'obbligo dell'amministrazione di conformarsi al giudicato*, in questa *Rassegna*, 1953, 6): ogni volta che una situazione del genere si verifica, la p. a. ha un potere di scelta in ordine al comportamento che intende assumere in adempimento dell'obbligo di osservanza del giudicato (Sez. Un., 6 agosto 1962, n. 2418, *Foro it.*, 1963, I, 64; SANDULLI, *Manuale*, 672, il quale ritiene che, in ordine a tale comportamento, l'interessato ha non un diritto soggettivo, bensì un interesse legittimo, la cui lesione rientra, com'è noto, nella competenza di merito del Consiglio di Stato). Tale scelta acquista maggiore rilevanza in una specie nella quale, come nel caso deciso, il ripristino della situazione, preesistente all'emanazione dell'atto illecito, è reso impossibile proprio dalla tutela di un particolare interesse pubblico la cui valutazione rientra nella sfera riservata alla p. a.; e cioè dalla tutela dell'interesse a mantenere inalterata la destinazione pubblica cui è rivolto l'immobile espropriato e che è prevalente rispetto all'interesse privato alla restituzione dell'immobile stesso. Tale prevalenza, anche se negata nella specie dal Consiglio di Stato, è stata riconosciuta, in linea generale, in conformità del resto ad esatti principi, dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione (Sez. Un., 8 luglio 1953, n. 2157, *Foro it.*, 1953, I, 108; 14 luglio 1960, n. 1918, *riv. cit.*, 1960, I, 1702).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 13 novembre 1963, n. 755 - *Pres. Meregazzi - Est. Landi - Associazione Toscana Albergatori (A.T.A.) ed altri c. Comitato provinciale prezzi di Firenze.*

**Prezzi - Disciplina dei prezzi - Organi competenti - Comitato interministeriale dei prezzi - Poteri - Emanazione di ordini vincolanti per i C.P.P. - Illegittimità.**

(d.l. 19 ottobre 1944, n. 347; d.l. 15 settembre 1947, n. 896).

*Sono illegittime le tariffe alberghiere che provengono dalla Segreteria del Comitato interministeriale dei prezzi (C.I.P.), in quanto, contenendo ordini vincolanti per i Comitati provinciali dei prezzi (C.P.P.), ne violano la autonomia, poiché le direttive che il C.I.P. potrà impartire ai C.P.P. hanno semplice fine di coordinamento, tanto più che detti ordini provengono dalla Segreteria del Comitato interministeriale, la quale non ha funzioni e competenze proprie, che possano essere esercitate indipendentemente dalle deliberazioni dell'organo collegiale (1).*

---

(1) V. in senso conforme Cons. Stato, Sez. IV, 4 ottobre 1963, n. 600, in questa *Rassegna*, retro, 116.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 15 novembre 1963, n. 850 - *Pres. De Marco - Est. de Capua - De Angelis c. Ministero Difesa-Esercito.*

**Invenzione industriale - Invenzione fatta durante l'esecuzione di rapporto d'impiego - Premio - Determinazione - Criteri - Fattispecie.**  
(r.d. 29 giugno 1934, n. 1127, artt. 23 e segg.).

*Nel caso d'invenzione industriale fatta durante l'esecuzione di un rapporto d'impiego, in cui l'attività inventiva sia prevista come oggetto del rapporto stesso senza essere stabilita una particolare retribuzione per l'invenzione, all'inventore spetta un equo premio, il quale è determinato non in vari momenti successivi in base al valore economico dell'invenzione, come potrà risultare in pratica dal suo progressivo sfruttamento, bensì una volta sola in base alla valutazione dell'importanza dell'invenzione, e cioè alla stregua di un giudizio non sindacabile quando datore di lavoro sia l'Amministrazione statale. E' pertanto legittimo il provvedimento col quale l'amministrazione abbia deter-*

*minato il premio con un giudizio di equità non sindacabile, senza tener conto del vantaggio economico dell'invenzione (1).*

---

(1) Massima esatta: non vi è dubbio che l'invenzione appartiene all'Amministrazione, e all'inventore non spetta alcuna partecipazione alla utilità economica derivante dallo sfruttamento del ritrovato. La questione della giurisdizione, anche se non risulta proposta, doveva portare ad ammettere la competenza del giudice amministrativo (v. per qualche spunto Cass. 11 luglio 1962, n. 1852, *Foro it., rep., voce impiegati dello Stato*, n. 823; ed anche TRACANNA, *In tema di invenzione degli impiegati dello Stato*, in questa *Rassegna*, 1953, 41), giacché la pretesa ad ottenere il pagamento del premio consiste, nella specie decisa, in un interesse legittimo, ove venga qualificata alla stregua delle norme, richiamate dalla decisione, che disciplinano il criterio per la determinazione del premio, il quale deve tener conto dell'importanza dell'invenzione, valutata nel quadro dell'attività propria dell'amministrazione.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 15 gennaio 1964, n. 3 - Pres. Polistina - Est. Granito - Olivieri c. Ministeri Difesa-Esercito e Finanze.

**Servitù militari - Vicinanza della proprietà vincolata col demanio statale - Non necessaria - Vicinanza della proprietà stessa con frontiere terrestri - Sufficienza .**

**Servitù militari - Procedimento e finalità - Espropriazione - Procedimento e finalità - Differenze .**

(l. 20 dicembre 1932, n. 1849; l. 1. dicembre 1949, n. 1150; d.P.R. 28 giugno 1955, n. 1106, art. 15).

*Le servitù militari possono essere imposte non solo su proprietà fondiaria sita in vicinanza di beni immobili facenti parte del demanio o del patrimonio dello Stato, ma anche su proprietà situate in prossimità di frontiere terrestri, a prescindere dal fatto che in tali località esistano o meno beni immobili di proprietà dello Stato (1).*

*I procedimenti, di espropriazione e di asservimento, pur essendo connessi nelle finalità perseguite, si differenziano fra di loro dal punto di vista soggettivo (l'esproprio è pronunciato dal Prefetto, la servitù è imposta dal Ministro per la Difesa); dal punto di vista oggettivo (l'una tende all'espropriazione indennizzata di un fondo, l'altra alla gratuita imposizione di vincolo),*

*e per la disciplina giuridica (tanto che si svolgono in momenti distinti e diversi) (2).*

---

(1-2) La prima massima applica esattamente l'art. 1 della l. 20 dicembre 1932, n. 1849, come è stato modificato dalla l. 1 dicembre 1949, n. 1150 e dall'art. 15 d.P.R. 28 giugno 1955, n. 1106, e si informa al principio che definisce le servitù militari non vere e proprie servitù, bensì limitazioni legali imposte alla proprietà fondiaria nell'interesse pubblico della difesa e sicurezza nazionale.

La seconda massima distingue le due procedure, di espropriazione e di asservimento, in relazione alla fattispecie nella quale, per la legittimità del provvedimento di imposizione della servitù, era sufficiente l'esistenza di opere militari e non anche l'appartenenza allo Stato del terreno sul quale dette opere insistevano (essendo stato annullato il relativo decreto di esproprio).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 13 novembre 1963, n. 743 - *Pres. De Marco - Est. Meregazzi - Cinà c. Ministero Tesoro.*

**Danni di guerra - Danni subiti in territori non metropolitani - Liquidazione - Divieto di revisione prevista dall'art. 14 della l. n. 961 del 1953 - Inapplicabilità.**

(l. 26 ottobre 1940, n. 1543; r.d. 14 giugno 1941, n. 904; l. 27 dicembre 1953, n. 968, art. 14).

*La disposizione dell'art. 14 della l. n. 908 del 1953, che vieta la revisione delle liquidazioni definitive eseguite in base agli artt. 15, 16, 17 e 18 della l. 26 ottobre 1940, n. 1543, non si applica alle liquidazioni dei danni di guerra subiti nei territori non metropolitani, regolati dal r.d. 14 giugno 1941, n. 264 (1).*

---

(1) Il Consiglio di Stato ha escluso l'applicazione analogica della norma racchiusa nell'art. 14 della l. n. 968, richiamando il principio dell'assoluta autonomia dell'ordinamento giuridico metropolitano e dell'ordinamento giuridico dei territori dell'Africa italiana, nel senso che una disposizione legislativa del primo ordinamento non può applicarsi analogicamente alla specie regolata dal secondo ordinamento.

Viene altresì richiamato il principio della irrevocabilità, proprio della materia dei danni di guerra, al lume del quale viene spiegato il divieto dell'art. 14. Se infatti, in virtù della definitività degli atti amministrativi, tutte le liquidazioni, relative a rapporti ormai esauriti, devono restare ferme e immutabili, e così anche quelle operate in base alla l. n. 1543, la norma dell'art. 14, che esclude solo queste ultime dalla possibilità di revisione, lascia implicitamente intendere che le liquidazioni operate in base a leggi diverse sono suscettibili di revisione (cfr. Sez. IV, 14 marzo 1962, n. 253, *Foro amm., Mass.*, 1962, II, 159).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 13 novembre 1963, n. 816 - Pres. Stumpo - Est. Anelli - Foli c. Ministero Agricoltura.

**Caccia e pesca - Riserva di caccia - Inclusione coattiva - Motivazione - Necessità.**

(t.u. 5 giugno 1939, n. 1016, art. 44).

*Ai sensi dell'art. 44 t.u. 5 giugno 1939, n. 1016 la costituzione di un terreno in una riserva di caccia può essere disposta quando siano state adeguatamente motivate le ragioni tecniche che ne giustificano la inclusione ed i danni più o meno gravi che possono derivare alla produzione agraria. E' pertanto illegittimo un provvedimento d'inclusione coattiva in riserva di caccia, il quale non contenga, nei sensi ora accennati, una adeguata motivazione (1).*

---

(1) Giurisprudenza costante e conforme al principio enunciato nell'art. 44 t.u. 5 giugno 1939, n. 1016: cfr. Sez. VI, 6 maggio 1963, n. 294, *Il Consiglio di Stato*, 1959, I, 872.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 20 novembre 1963, n. 844 - Pres. D'Avino - Est. Manzari - Accolla ed altri c. Ministero P.I.

**Demanio e patrimonio - Demanio storico e artistico - Tutela - Regione Siciliana - Organi competenti.**

**Competenza - Principi generali - Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione - Presupposti.**

(Statuto Reg. Sic., artt. 14, 20, 32; l. 1. giugno 1939, n. 1089, art. 21).

*Il trasferimento delle competenze attribuite dallo statuto alla Regione Siciliana non si è verificato ope legis, per mero effetto dell'entrata in vigore delle relative norme, ma deve essere attuato mediante appositi provvedimenti legislativi (e così per quanto attiene alla materia dell'antichità e delle arti) (1).*

---

(1-2) L'attività statale decentrata alla Regione Siciliana in materia di antichità e belle arti.

La decisione, conforme ad altre precedenti (Sez. VI, n. 1049 del 1959 *Il Consiglio di Stato*, 1959, I, 1783; id., n. 1051 del 1960, in questa *Rassegna*, 1961, p. 109), segue la sentenza della Corte Costituzionale n. 83 del 1962 (in questa *Rassegna*, 1962, p. 73), la quale ha confermato l'attuale vigenza del decentramento attuato in via provvisoria con i decreti legislativi

*La competenza ad esercitare la tutela delle belle arti, nella Regione Siciliana, spetta agli organi regionali, nella qualità di autorità decentrate dello Stato, e ciò esclude l'ipotesi di un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione, il quale si verifica quando il conflitto si svolge sulla competenza tra i predetti enti considerati come soggetti a sè (2).*

nn. 91 del 1944, 416 del 1945 e 567 del 1947 ed ha escluso che il conflitto insorto nell'ambito di questo decentramento sia un conflitto intersoggettivo costituzionale.

La soluzione vale, come si disse a suo tempo, solo per la Regione siciliana e limitatamente a questo decentramento provvisorio attuato con norme di legge ordinarie in attesa del trasferimento delle funzioni alla Regione.

Occorre, peraltro, tener presente che questo decentramento provvisorio è tutt'altro che illimitato il d.l. C.p.S. 30 giugno 1947, n. 567, infatti, attribuisce provvisoriamente al Presidente ed alla Giunta regionale l'esercizio dei poteri spettanti all'Alto Commissario ed alla Consulta regionale e, relativamente a questi, l'art. 1 lett. c) d.l. 28 dicembre 1944, n. 416 precisa che, salva la competenza del Consiglio dei Ministri, resta ferma quella dell'amministrazione centrale per « tutto quanto si riferisce alla gestione del bilancio » nonché per i provvedimenti comunque riguardanti lo stato giuridico ed economico del personale dello Stato. Restano, perciò, esclusi dal decentramento i provvedimenti comunque riguardanti il bilancio statale, che potrà essere impegnato solo da atti dell'Amministrazione centrale, nonché le nomine, i licenziamenti, le promozioni ed i trasferimenti del personale.

Questo decentramento provvisorio, inoltre, cessa di avere attuazione per le materie, relativamente alle quali siano emanate le norme di attuazione dello Stato e siano trasferite le funzioni, gli uffici e il personale dello Stato alla Regione. Il regime definitivo sostituisce cioè, per ciascuna materia, e dalla data della sua attuazione, il regime provvisorio, di cui al d.l. C.p.S. 30 giugno 1947, n. 567. Infine, poiché al Presidente ed alla Giunta regionale sono state trasferite provvisoriamente le funzioni già attribuite all'Alto Commissario ed alla Consulta regionale, restano fuori dal decentramento i provvedimenti di competenza del Consiglio dei Ministri.

Nell'ambito della materia, oggetto della decisione che si annota, (imposizione di vincoli, ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089), e, più in generale, in materia di tutela artistica e paesistica, riteniamo, quindi, che possano ritenersi compresi nel decentramento, oltre i provvedimenti di vincolo, avverso i quali, peraltro, potrà proporsi ricorso al Governo, anche quelli di cui agli artt. n. 8, 12 e 14 l. 29 giugno 1939, n. 1497, nonché la decisione dei ricorsi gerarchici avverso i provvedimenti delle Soprintendenze. Ne restano, invece, esclusi, fra l'altro, i provvedimenti di nomina delle Commissioni, di cui all'art. 2 l. 29 giugno 1939, n. 1497, i provvedimenti previsti dal successivo art. 15, perché la scelta fra l'ordine di demolire le opere e quello di imporre il pagamento di un'indennità ha riferimento al bilancio statale, la decisione dei ricorsi al Governo, previsti dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, la redazione, approvazione e pubblicazione dei piani paesistici, di cui all'art. 5 della citata legge n. 1497 del 1939.

G. GUGLIELMI

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 27 novembre 1963, n. 878 - Pres. Breglia - Est. Manzari - Pugnaroni c. Ministero P.I. e Comune di Ancona.

**Piano regolatore - Licenza edilizia - Annullamento giurisdizionale - Conseguente obbligo del Comune di ordinare la demolizione delle opere o di sollecitare la irrogazione delle sanzioni penali di cui all'art. 32 l. urb.**

(l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 32).

**Piano regolatore - Licenza edilizia - Annullamento giurisdizionale - Ricorso per esecuzione del giudicato - Potere del Consiglio di Stato di ordinare la demolizione - Esclusione - Potere del Comune di adottare i provvedimenti idonei ad eliminare la situazione illegale e, in mancanza, intervento dell'autorità di controllo - Sussistenza.**  
(t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 27 n. 4).

*Annulata in sede giurisdizionale una licenza edilizia, il Comune, con i suoi poteri discrezionali, o deve disporre la demolizione delle opere o deve sollecitare la irrogazione di sanzioni penali, cui l'art. 32 ultimo comma l. urb. rinvia (1).*

*Il Consiglio di Stato, adito ai sensi dell'art. 27 n. 4 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, per l'esecuzione del giudicato di annullamento di licenza edilizia, non può emettere, in sostituzione del Comune, il provvedimento di demolizione del fabbricato, ma*

---

(1-2) Con la prima massima il Consiglio di Stato continua ad affermare, nonostante le critiche mosse dalla dottrina (nota in *Riv. giur. ed.*, 1958, I, 410), che, una volta annullata la licenza edilizia, al dovere del Comune di adottare i provvedimenti opportuni per eliminare la situazione abusiva si accompagna la pretesa di colui che ha promosso l'annullamento giudiziale della licenza ad ottenere l'emanazione di tali provvedimenti (ed eventualmente l'abbattimento della costruzione). Deve, al contrario, ribadirsi il concetto, già espresso dal SANDULLI (*Sui mezzi di tutela giurisdizionale del terzo danneggiato da una licenza edilizia illegittima*, *Riv. amm.* 1957, 520), secondo il quale, se il potere comunale in materia edilizia è un potere di polizia, in relazione al suo esercizio i terzi non possono vantare né un diritto soggettivo, né un interesse legittimo, e perciò non sono tutelati in alcuna pretesa.

Con la seconda massima il Consiglio di Stato riconferma la sua giurisprudenza (Sez. V, 19 aprile 1958, n. 245, *Riv. giur. ed.*, 1958, 407), rivolta ad ammettere, nel caso d'inerzia del Comune, obbligato ad eliminare la situazione illegale derivante dall'annullamento di una licenza edilizia, il controllo sostitutivo da parte dell'autorità prefettizia che può nominare un commissario (Sez. V, 2 luglio 1962, n. 552, *Riv. giur. ed.* 1962, I, 1109; Sez. V, 1. dicembre 1962, n. 935, *riv. cit.* 1963, 98, e *giur. ivi cit.*).

*deve dichiarare il Comune, rimasto inattivo, obbligato ad eliminare la situazione irregolare, caratterizzata dalla costruzione abusiva, prefiggendogli un termine, decorso il quale l'autorità tutoria può intervenire col controllo sostitutivo (2).*

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 27 novembre 1963, n. 887 - Pres. Breglia - Est. Brignola - Ricci c. Ministero Finanze.

**Contratti pubblici - Licitazione privata - Offerte - Offerte verbali - Ammissibilità - Fattispecie .**

**Contratti pubblici - Licitazione privata - Gara andata deserta - Rinovazione - Inviti - Limitazione a talune ditte - Motivi fondati - Obbligo di precisazione dei motivi negli inviti - Non sussiste.**

**Contratti pubblici - Licitazione privata - Durata di un'ora - Abbreviazione per mancanza di concorrenti - Legittimità.**

(r.d. 23 maggio 1924, n. 827, artt. 69, 89).

*La licitazione privata, ai sensi dell'art. 89 r.d. 23 maggio 1924, n. 827 sulla Contabilità Generale dello Stato, può svolgersi mediante presentazione di offerte verbali, e tale modalità non è in alcun modo limitata dalla legge. Pertanto è illegittimo il provvedimento che, in sede di approvazione, annulla la gara, motivato dal richiamo generico che in relazione all'oggetto della licitazione le offerte verbali dovessero ritenersi inammissibili (1).*

*Nel caso che una gara, andata deserta, venga rinnovata, la p.a. ha il potere discrezionale di limitare, per fondati motivi, la partecipazione a talune ditte, senza che i motivi stessi vengano dichiarati nell'invito (2).*

*La durata della gara, che ai sensi degli artt. 69 e 89 r.d. n. 827 si deve protrarre per un'ora, può anche essere abbreviata, allorché, rimasto in gara un solo concorrente in seguito alla esclusione degli altri, non sussiste la possibilità di un ulteriore concorso nello spazio di tempo necessario per raggiungere la durata di un'ora (3).*

---

(1-3) Le tre massime si informano ad esatti principii, anche se su di essi, per la particolarità della specie decisa, non risultano precedenti. Occorre, tuttavia, rilevare che la licitazione era viziata da altro aspetto, relativo cioè all'organo legittimato a procedere alla gara, rientrando questa nella competenza dell'Ufficio del Registro e non dell'Intendenza di Finanza ai sensi dell'art. 2 d.P.R. 4 febbraio 1955, n. 72; per tale motivo, ove sussista un interesse pubblico all'annullamento, la licitazione potrebbe non essere approvata.



CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 4 dicembre 1963, n. 951 - Pres.  
D'Avino - Est. Anelli - Cella c. Ministero P.I.

**Demanio - Demanio storico e artistico - Provvedimento di vincolo -  
Motivazione - Criteri - Fattispecie.**

(L. 1. giugno 1939, n. 1089, art. 1).

*L'imposizione del vincolo di interesse storico e artistico, presuppone un giudizio tecnico discrezionale, che deve essere congruamente motivato attraverso l'indicazione e la specificazione del tipo di interesse che giustifichi il provvedimento. Pertanto è legittimo il provvedimento la cui motivazione consenta di individuare gli elementi (quali i pregi artistici o gli avvenimenti storici) che caratterizzano l'importanza dell'immobile vincolato, mentre è illegittimo il provvedimento che, nell'imporre il vincolo ad un terreno annesso ad un palazzo, si limita al rilievo, meramente quantitativo, dell'intensità della vegetazione e dell'ampiezza dell'area (1).*

---

(1) Giurisprudenza costante; cfr., da ultimo, Sez. VI, 23 ottobre 1963, n. 774, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 1456 e giuris. cit.

## SEZIONE QUINTA

### GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 gennaio 1964, n. 118 - Pres. Rossano - Est. Caporaso - P.M. Maccarone (conf.) De Pompeis c. Finanze.

**Imposte e tasse in genere - Procedimento davanti alle Commissioni delle imposte - Decisioni - Difetto o mancanza di motivazione - Non deducibilità davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria - Limiti.**

**Imposte e tasse in genere - Procedimento davanti alle Commissioni delle imposte - Decisioni - Mancanza di motivazione - Inesistenza giuridica del procedimento - Insussistenza.**

(Cost. art. 111; d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, artt. 22, 29, conv. nella l. 7 giugno 1937, n. 1016, e successive modificazioni).

*Il difetto o la mancanza di motivazione nelle decisioni delle Commissioni tributarie non è deducibile in sede giudiziaria allorché il contribuente, anziché ricorrere in Cassazione, ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, contro la pronuncia della Commissione centrale, instaura giudizio ex novo davanti al giudice ordinario. In tale sede può farsi valere in giudizio unicamente la inesistenza giuridica del procedimento svoltosi davanti agli organi della giustizia tributaria, il quale procedimento deve, per inderogabile norma di legge, precedere quello davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria (1).*

*La mancanza di motivazione nelle decisioni delle Commissioni non costituisce un'ipotesi di inesistenza giuridica del relativo procedimento (2).*

(1-2) La esattezza delle adottate statuizioni non può revocarsi in dubbio.

E', infatti, *ius receptum*, per costante affermazione della Giurisprudenza sia delle Corti di merito che della Corte di Diritto, che in materia tributaria esiste un duplice ordine di difese giurisdizionali (avanti le Comm.ni ed avanti l'Autorità Giudiziaria ordinaria) distinte ed autonome con conseguente esclusione assoluta del carattere di gravame del ricorso al Giudice ordinario che non sia quello previsto dall'art. 111 della Carta Costituzionale. Ciò non solo sotto l'aspetto formale del funzionamento, ma anche sotto quello sostanziale, riferendosi le difese predette a situazioni obiettivamente differenti. Il giudizio avanti le Commissioni si svolge di norma durante la formazione dell'atto amministrativo di imposizione del tributo ed ha per oggetto la determinazione degli elementi dell'ob-

(*Omissis*). — Limitata, per ora, la questione alla sola motivazione della decisione delle Commissioni tributarie, non può ritenersi che il difetto o la mancanza di motivazione nella decisione delle Commissioni è deducibile in sede giudiziaria allorché il contribuente anziché ricorrere in cassazione, ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, contro la pronuncia della Commissione Centrale instaura giudizio ex novo davanti al giudice ordinario. In tal caso può farsi valere in giudizio unicamente la inesistenza giuridica del procedimento svoltosi davanti agli organi della giustizia tributaria, il quale procedimento deve, per inderogabile norma di legge, precedere quello davanti all'autorità giudiziaria ordinaria. Ma è stato già chiarito in giurisprudenza, ed è del resto ovvio, che la mancanza di motivazione nelle decisioni delle Commissioni non costituisce una ipotesi di inesistenza giuridica del relativo procedimento (Cass. 6 febbraio 1961, n. 242; 18 gennaio 1957, n. 128).

bligazione tributaria, della quale il soggetto passivo tende ad impedire la perfezione ed ottenere che sia fissata in misura a lui più favorevole. Il giudizio dell'A.G.O. tutela il contribuente quando l'obbligazione è perfetta, e talvolta già eseguita (cfr. Cass. Sez. Un. 19 gennaio 1957, *Riv. leg. fisc.* 1957, 725; Cassaz. 12 aprile 1958, *Dir. e prat. trib.* 1959, 2, 297). L'autonomia dei due ordini di difese, inoltre, è accentuata dalla diversa struttura dei procedimenti, perchè il processo tributario è caratterizzato dall'impulso di ufficio, affidato alla stessa Amministrazione delle Finanze (cfr. Cassaz. 7 luglio 1958, *Riv. Leg. Fiscale* 1958, 1927; *Relazione Avvocatura Stato*, 1956-1960, vol. III, 362 e seg.). Da tale autonomia deriva necessariamente che il riesame affidato all'Autorità Giudiziaria è limitato alle questioni di legittimità sostanziale dell'atto di imposizione e non si estende alle questioni di legittimità formale del processo tributario (vizi in procedendo). Restano salve le sole ipotesi estreme in cui la irregolarità del procedimento assurga ad entità tale da rendere giuridicamente inesistente il procedimento in concreto eseguito e con esso la relativa decisione.

Detto procedimento infatti, tranne i casi, ove consentiti, di accertamento negativo, nel sistema procesuale tributario deve precedere l'azione giudiziaria per dare all'Amministrazione, sotto il cui impulso si svolge il relativo procedimento, la possibilità di rimuovere la eventuale illegittimità della imposizione.

Il difetto e la mancanza di motivazione, naturalmente, non determina la inesistenza nè del procedimento nè della decisione, costituendo vizi che rendono la decisione stessa modificabile o anche annullabile nei limiti e con le regole del mezzo di gravame consentito. Nella copiosa giurisprudenza formatasi al riguardo, è precisato che i vizi invalidanti l'esistenza della decisione sono dati dalla mancata scrittura della stessa; dalla mancata sottoscrizione, dal contenuto impossibile e simili (cfr.: Cass. 9 gennaio 1957 n. 128, *Riv. leg. fisc.*, 1957, 725; 6 maggio 1957, *Riv. leg. fisc.*, 1957, 1198 e 1961 n. 242, *Mass., Foro it.*, 1961, 46).

Pertanto la Corte ha bene dichiarato irrilevante il dedotto difetto di motivazione riferibile alle decisioni emesse dai competenti organi di giustizia tributaria. (*Omissis*).

## I

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 gennaio 1964, n. 147 - Pres. Varallo - Est. D'Amico - P.M. Maccarone (conf.) - Finanze c. Palmarin Angelo.**

**Esecuzione fiscale - Ingunzione di pagamento - Opposizione - Foro dello Stato - Applicabilità.**

**Entrate patrimoniali - Ingunzione di pagamento - Opposizione - Giudice competente - Foro dello Stato - Inapplicabilità.**

(r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 8; t.u. 14 aprile 1910, n. 639, art. 3).

*La cognizione delle opposizioni ad ingiunzioni emesse, a norma del t.u. 14 aprile 1910 n. 639, per la riscossione di entrate di carattere tributario è riservata, in primo grado, al Tribunale del luogo ove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato, nel cui distretto si trova l'ufficio finanziario che ha liquidato la tassa e soprattassa (1).*

*La cognizione delle opposizioni ad ingiunzioni emesse a norma dello stesso t.u. per la riscossione di entrate di carattere patrimoniale è riservata in primo grado al conciliatore, Pretore o Tribunale competente per valore, del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso l'ingiunzione opposta (2).*

(1-3) La discriminazione fra opposizioni ad ingiunzione emesse, a norma del t.u. 14 aprile 1910 n. 639, per la riscossione di entrate tributarie da quelle emesse per la riscossione di entrate patrimoniali, per riconoscere, alle prime, l'operatività del foro dello Stato e per escluderlo, alle seconde, costituisce *ius receptum* (cfr. Cass. Sez. I, 25 novembre 1963 n. 3034 in questa *Rassegna*, 1964, n. 1; Cass. 9 febbraio 1961 n. 274 *Mass. For. it.* 1961, 55; Cass. 16 dicembre 1952 n. 3206, *Mass. Foro it.* 1952, n. 75; Cass. 12 gennaio 1953, *Riv. leg. fiscale* 1953, 253; Cass. 22 aprile 1954 n. 1083 *Foro it.*, 1954, 1, 1125 Cass. 17 luglio 1953, *Riv. leg. fiscale* 1953, 1106).

La discriminazione predetta, infatti, dato il carattere esecutivo del giudizio di opposizione ad ingiunzione, per essere diretto a contestare, per vizi di forma e di sostanza, il diritto all'esecuzione, è necessitata dalle norme recate dagli artt. 7 e 8 del t.u. 30 ottobre 1933 n. 1611 sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato, la cui applicazione è disposta, in modo tassativo, dal rinvio, all'uopo fatto, dell'art. 25 del c.p.c. —

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 gennaio 1964, n. 183 - Pres. Pece - Est. Di Majo - P.M. Pedace (conf.) - Giubergia c. Amministrazione Finanze.

**Entrate patrimoniali dello Stato - Procedimento coattivo per la loro riscossione - Opposizione all'ingiunzione di pagamento - Giudice competente per territorio.**

(t.u. 14 aprile 1910, n. 639, art. 2 e segg.; t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 7).

*Poiché il procedimento monitorio previsto dal t.u. n. 639 del 1910 ha carattere esecutivo, l'opposizione all'ingiunzione di pagamento, relativa ad entrate patrimoniali, deve essere proposta non già innanzi al giudice competente secondo le regole del foro erariale, ma innanzi a quello territorialmente competente secondo le norme ordinarie del codice di rito (3).*

---

L'art. 7, per i giudizi esecutivi, deroga al foro dello Stato, che, concepito come foro speciale per un oggetto determinato, continua ad operare, per i giudizi predetti, per la sola materia tributaria a norma del successivo art. 8.

La ragione è chiara. Dato il ruolo in concreto spiegato dalla ingiunzione fiscale di atto di accertamento del debito di imposta e di intimazione di pagamento al tempo stesso (cfr. Cass. 23 gen. 1964 n. 164) l'opposizione giudiziaria, anche se limitata alla regolarità delle forme seguite per la riscossione, investe il rapporto giuridico tributario, che, nella sua struttura, abbraccia l'arco costituito dall'accertamento, liquidazione e realizzazione del tributo. E poiché la cognizione di detto rapporto è rimessa, senza discriminazione di valore, alla competenza, *ratione materiae*, dei Tribunali, una deroga al foro dello Stato, per il carattere esecutivo del giudizio di opposizione, si sarebbe risolta in un attentato alle ragioni che hanno determinato la posizione del foro speciale con negazione delle finalità che, con detto foro, l'ordinamento giuridico ha in concreto tutelato. Non così per le opposizioni giudiziarie alle ingiunzioni emesse per la riscossione delle entrate patrimoniali. Per tali entrate (cfr. Cass. 16 luglio 1963 n. 1950, *Riv. leg. fiscale*, 1963, 2307) la procedura ingiunzionale disciplinata dal t.u. 14 aprile 1910 n. 639 è consentita soltanto per la riscossione di crediti certi liquidi ed esigibili in base a titolo preconstituito. L'opposizione, di conseguenza, non avendo alcuna interferenza con il potere di autoaccertamento della P.A. resta nell'ambito dei comuni procedimenti esecutivi e, con l'osservanza della discriminazione di valore, richiama le norme ordinarie di competenza con la sola deroga, prevista dall'art. 3 del t.u. 14 aprile 1910 n. 639, agli artt. 615 e 619 del c.p.c. L'opposizione, infatti, in tali casi è proposta innanzi l'Autorità Giudiziaria, competente per valore, del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso l'ingiunzione.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 gennaio 1964, n. 164 - Pres. Vistoso - Est. Arienzo - P.M. Gedda (conf.) - Soc. Saponeria A. Silva c. Finanze Stato.

**Imposte e tasse in genere - Riscossione delle imposte indirette - Espropriazione - Norme speciali.**

**Imposte e tasse in genere - Ingiunzione di pagamento - Natura.**

**Imposte e tasse in genere - Ingiunzione di pagamento - Opposizione giudiziaria - Contenuto.**

**Dogana - Ingiunzione di pagamento - Opposizione giudiziaria - Termine - Inosservanza - Effetti.**

(Artt. 3, 5, e 31, t.u. 14 aprile 1910, n. 639; art. 24 l. 25 settembre 1940, n. 1424; art. 145, r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269).

*Il procedimento coattivo per la riscossione delle imposte previsto dalla legge organica di registro ed esteso, da leggi relative ai singoli tributi, ad altre imposte e tasse, è integrato, per il disposto dell'art. 31 del t.u. 14 aprile 1910, n. 639, dalle norme relative al procedimento di espropriazione mobiliare ed immobiliare contenute in detto t.u. (1).*

*L'ingiunzione fiscale emessa a norma delle ricordate leggi costituisce, ad un tempo, l'atto formale di accertamento della imposta e l'atto con il quale si inizia il procedimento coattivo per la sua riscossione, con facoltà per l'interessato di proporre ricorso amministrativo ovvero opposizione giudiziaria (2).*

(14) L'ingiunzione fiscale emessa a norma della legge organica di registro e, per la riscossione delle altre imposte, dalle leggi a queste ultime relative, è l'atto formale che determina in concreto il debito di imposta e ne ingiunge il pagamento all'obbligato (cfr. GIANNINI, *Istituzioni diritto tributario*, 1960, 253). Assolvendo, perciò, alla duplice funzione di accertamento e di riscossione partecipa della categoria degli « ordini » emessi dalla p.a. attiva (cfr. Cass. Sez. Un., 6 febbraio 1959 n. 381, *Mass. Foro it.* 1959, 73), e quale « estrinsecazione del potere di supremazia dello Stato » integra un vero e proprio « atto amministrativo munito di forza propria indipendentemente dal visto di esecutorietà apposto dal Pretore » (così la citata sentenza delle Sezioni Unite).

L'attività, infatti, che il Pretore è chiamato a svolgere non ha affatto natura giurisdizionale (cfr. Cass. Sez. Un. 19 aprile 1955 n. 1079; *Mass. Foro It.* 1955, 230, Cass., 13 febbraio 1951, n. 347; *Mass. Foro It.* 1951, 82 12 gennaio 1953 n. 54, *Mass. Foro It.* 1953, 14 8 luglio 1953 n. 2175; *Mass. Foro It.* 1953, 420 27 luglio 1956 n. 2906; *Mass. Foro It.* 1956, 536 18 dicembre 1956 n. 4453 *Mass. Foro It.*, 1956, 826), ma tipicamente amministrativa, in quanto che attraverso il controllo formale

*Con quest'ultimo mezzo il debitore di imposta, qualora contesti la fondatezza della pretesa, è abilitato, nei termini e nelle forme previsti dalle disposizioni di legge, a chiedere in via di azione, la dichiarazione di illegittimità della pretesa stessa (3)*

*Per i diritti doganali il termine utile per l'opposizione giudiziaria è di 15 giorni e lo stesso è dalla legge 1424 del 1940 dichiarato perentorio. L'inutile decorso di tale termine comporta, con la decadenza dell'opposizione e la preclusione di ogni ulteriore contestazione, la definitività dello eseguito accertamento (4).*

(*Omissis*). — Invero, il procedimento coattivo per la riscossione delle imposte da parte degli uffici finanziari, previsto nella legge del registro ed esteso da leggi speciali ad altre imposte, fra cui quella per la riscossione dei diritti doganali (art. 24, l. 25 settembre 1940, n. 1424), è integrato dalle norme riflettenti il procedimento di espropriazione mobiliare e immobiliare, contenute nel t.u. 14 aprile 1910, n. 639 sulla riscossione delle entrate patrimoniali applicabile alla riscossione delle tasse sugli affari (art. 31 legge cit.).

L'ingiunzione è l'atto formale che dà corso al procedimento: il contenuto e l'effetto dell'ingiunzione è di determinare e noti-

---

di legittimità sul concorso delle condizioni estrinseche della ingiunzione (indicazione della somma, data, firma del funzionario emittente, articolo di credito), vi imprime forza esecutiva, *senza nulla togliere alla validità ed efficacia della notifica del debito di imposta e dell'ordine di pagamento*. Da ciò una duplice conseguenza: 1) l'ingiunzione fiscale, traendo la sua origine e la sua legittimità dal potere di autoaccertamento della p. a. senza necessità di precostituzione di un titolo, non è affatto assimilabile al procedimento monitorio ordinario e da esso si differenzia sia per quanto concerne l'opposizione, sia ancora per quanto concerne la decisione di quest'ultima; 2) l'ingiunzione stessa, quale atto amministrativo complesso partecipa, a seguito della opposizione giudiziaria, della disciplina posta dall'art. 4 della legge 20 marzo 1865 all. E, abolitiva del contenzioso amministrativo e la pronuncia dell'a.g.o. potrà essere di legittimità o di illegittimità formale o sostanziale, ma non di revoca, di annullamento, di nullità, di inefficacia.

Nel giudizio di opposizione la domanda giudiziale, a differenza di quanto avviene per il procedimento monitorio ordinario nel quale creditore e debitore mantengono la loro posizione originaria con i relativi oneri di prova, è rappresentata dall'atto con il quale il debitore contesta la legittimità della pretesa fiscale assumendo gli oneri propri dell'attore in giudizio (cfr. Cass. 4 giugno 1962 n. 1345, *Mass. Foro it.*, 1962).

Il termine nel quale con il contenuto predetto, l'opposizione va proposta assume aspetti peculiari. L'art. 2 del t.u. 14 aprile 1910 n. 639 fissa in trenta giorni il termine utile per la proposizione dell'opposizione giudiziaria. Le accennate differenze, però, rispetto al procedimento monito-

ficare all'obbligato il debito di imposta e, cioè, l'ingiunzione costituisce, ad un tempo, l'atto formale di accertamento dell'imposta e l'atto col quale si inizia il procedimento coattivo per la sua riscossione contro cui (art. 145 L. Registro), il contribuente può reclamare in via amministrativa o proporre immediata opposizione giudiziaria (Cass. 12 ottobre 1955, n. 3041).

In particolare, il debitore dell'imposta, cui è notificata l'ingiunzione, qualora contesti la fondatezza della pretesa della finanza, può proporre, nei termini previsti dalle disposizioni di legge, opposizione dinanzi al giudice ordinario con atto da notificarsi all'ufficio che ha emesso l'ingiunzione chiedendo, in via di azione, la dichiarazione di illegittimità della pretesa amministrativa.

Con riguardo specifico alla controversia in oggetto, l'art. 24 della legge doganale stabilisce espressamente che all'atto di ingiunzione, emesso in base alla detta legge, può farsi opposizione entro il termine perentorio di giorni quindici dalla data di notificazione.

L'inutile decorso del termine perentorio per mancanza di opposizione all'ingiunzione preclude al contribuente la possibilità di contestare la pretesa tributaria per effetto della deca-

---

rio ordinario e la dichiarata natura esecutiva del T.U. 639 del 1910 richiamato, in materia di tasse ed imposte, a svolgere, per il disposto dell'art. 31, un ruolo integrativo con particolare riguardo alle modalità per l'espropriazione mobiliare o immobiliare, hanno comportato che il decorso del termine fissato dal ricordato art. 2, non impedisce la contestazione giudiziaria della legittimità sostanziale della pretesa fiscale, per la quale valgono i termini di decadenza o di prescrizione previsti dal contenzioso tributario, laddove non dispongono le leggi relative ai singoli tributi (cfr. dopo la ormai lontana sentenza 12 maggio 1917, *Giur. it.*, 1917, 1, 1, 657 della Cassazione Romana, Cass. Sez. 1, 7 marzo 1958, *Giur. it.* 1958, 1, 1, 540).

Per i diritti doganali dispone la l. 25 settembre 1940 n. 1424 che all'art. 24 nel richiamare il diritto dell'interessato all'opposizione, fissa un termine minore di quello indicato nell'art. 2 del T.U. 14 aprile 1910 n. 639 e lo definisce espressamente *perentorio*. Con tali caratteri il termine predetto è chiamato a svolgere il ruolo dei termini di decadenza posti dall'ordinamento giuridico, nella disciplina del contenzioso tributario, perchè si acquisisca la definitività dell'accertamento con conseguente impossibilità di contestare, ulteriormente, l'obbligo di imposta. L'opposizione, infatti, data la funzione in concreto spiegata dalla ingiunzione, incide sul titolo giuridico di cui si è chiesta la pronuncia di illegittimità, e se per l'esercizio dell'azione relativa il legislatore tributario fissa un termine assolutamente singolare con espressa dichiarazione di perentorietà, resta esclusa, in radice, la possibilità di riconoscere, all'inosservanza del termine, effetti minori e diversi da quelli dichiarati dalla sentenza annotata.



denza in cui egli è incorso. L'accertamento tributario, contenuto nell'ingiunzione, diventa definitivo per il decorso del termine perentorio e la mancanza di opposizione.

Il contrario assunto che l'opposizione si risolverebbe in una azione di impugnazione del diritto all'esecuzione, oltre che ad essere contraddetto da quanto sopra esposto sul contenuto e gli effetti dell'ingiunzione, è in contrasto con esplicite disposizioni di legge che negano all'autorità giudiziaria, innanzi alla quale è proposta l'opposizione, la facoltà di sospendere l'esecuzione (art. 31 l. 1910 n. 639) delle ingiunzioni per debito di imposte ed escludono l'effetto sospensivo dell'opposizione, tranne che la richiesta dell'ufficio finanziario riflette un'imposta supplementare; senza considerare infine, che prima dell'abolizione del principio del solve et repete per difetto costituzionale, il giudizio era proponibile solo previo pagamento dell'imposta, che superava la discussione sulla sospensione e sull'esecuzione dell'ingiunzione.

Orbene, in conseguenza della definitività dell'accertamento contenuto nella ingiunzione non opposta nel termine di quindici giorni (art. 24 L. doganale) dalla ricorrente, restava preclusa ogni indagine con essa in contrasto, per cui la domanda di rimborso dell'imposta era inammissibile con l'ulteriore conseguenza che è irrilevante esaminare se nella specie fosse applicabile l'art. 29 della legge doganale o l'art. 47 della legge sull'IGE. (*Omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 gennaio 1964, n. 189 - Pres. Fibbi - Est. Bianchi-D'Espinosa - P.M. Cutrupia (conf.) - Finanze c. Consorzio Bonifica Piana di Sant'Eufemia.

**Imposta di registro - Atti relativi ad opere di sistemazione di corsi d'acqua affidate in concessione a consorzi di bonifica - Agevolazioni previste dall'art. 88, 2° comma, del t.u. 13 febbraio 1933, n. 215 sulla bonifica integrale - Applicabilità.**  
(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3256, artt. 17 e 24; t.u. 13 febbraio 1933, n. 215, art. 88).

*Essendo disposto, dagli articoli 17 e 24 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3256, che soltanto le opere di bonifica di prima categoria che sono di competenza dello Stato, possono eseguirsi in concessione dai consorzi di bonifica, è sufficiente accertare che date opere, di sistemazione di corsi d'acqua, siano eseguite in virtù di un tale affidamento in concessione, per stabilirne la*

*classificazione nella detta prima categoria, e ciò anche ai fini dell'applicabilità del privilegio fiscale obiettivo previsto, in relazione agli articoli 24, 33 e 66 del citato r.d. 3256/1923, dall'articolo 88, 2° comma t.u. 13 febbraio 1933, n. 215 sulla bonifica integrale (1).*

(1) Di contenuto identico, anche nella motivazione, è la successiva sentenza n. 190, pubblicata lo stesso giorno, vertente fra le stesse parti, ed avente analogo soggetto.

Le innovazioni introdotte dal t.u. 13 febbraio 1933 n. 215 attraverso l'assetto dato all'intera materia della Bonifica integrale, esigono delle precisazioni in ordine ai principi affermati nelle due sentenze. Alla distinzione in categoria delle opere, fatta dal t.u. 30 dicembre 1923, n. 3256, il t.u. 13 febbraio 1933, n. 215 ha sostituito la distinzione dei comprensori e nell'ambito di questi ultimi ha dichiarato di competenza dello Stato, in quanto necessarie ai fini generali della Bonifica integrale, opere varie distinte classificate e differenziate con criteri innovatori rispetto alla disciplina normativa anteriore. Il t.u. 13 febbraio 1933, n. 215, infatti, emanato in forza della delegazione di poteri conferita dalla legge n. 3134 del 1928, ha affrontato in modo organico la disciplina della bonifica integrale comprendendovi le opere di sistemazione montana, di bonifica idraulica, di difesa dell'acqua, di provvista e di utilizzazione delle stesse, nonché le opere stradali di interesse generale e le altre opere necessarie per una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo.

Ha inoltre catalogato le opere stesse in categorie nettamente separate e distinte e non comunicanti stabilendo che se di competenza statale possono esse essere eseguite in concessione. Pre la bonifica idraulica e per le opere di sistemazione montana, in particolare, ne è derivata una classificazione diversa da quella a suo tempo posta dagli artt. 9 del t.u. 3256 del 1923 e 4 e 6 della legge 3134 del 1928.

La situazione così determinatasi non è senza effetti ai fini fiscali. Dato che l'art. 119 del t.u. 215 del 1933 ha disposto l'abrogazione delle norme che in precedenza disciplinavano la subiecta materia, il richiamo a tali norme fatto dall'art. 88, secondo comma, spiega la sua efficacia unicamente e soltanto per la posizione del trattamento di favore (atti a favore dei Consorzi ed opere di bonifica idraulica e di sistemazione montana) e non anche per i criteri che per la legislazione cessata avevano in modo difforme precisato e delimitato le opere più volte dette. Il criterio oggettivo del trattamento di favore, infatti, esige che del beneficio godano le opere che nel momento in cui il trattamento opera, costituiscono a termini di legge « opere di bonifica idraulica e di sistemazione montana ». La qual cosa, appunto, è stata riconosciuta dalla Corte di Cassazione nelle sentenze 13 aprile 1961, n. 787 e 788 e 26 giugno 1963, numero 1724, riportata in questa Rassegna 1963, 190 con nota.

Logica e necessaria conseguenza è che l'operatività del trattamento di favore fiscale disposto dall'art. 88, secondo comma, del t.u. 215 del 1933, per quanto concerne le opere esige non solo che si tratti di opere di competenza statale eseguibili in concessione, ma ancor prima che si tratti di opere che risultino di bonifica idraulica o di sistemazione montana a norma, rispettivamente, delle lettere b) ed a) dell'art. 2 del t.u. 215 del 1933 più volte detto.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 gennaio 1964, n. 198 - Pres. Pece - Est. Di Majo - P.M. Maccarone (conf.) - Finanze c. Chiappino.

**Imposta di registro - Atti di acquisto di aree coperte da costruzione, a scopo di demolizione e di successiva nuova edificazione - Agevolazioni per l'incremento delle costruzioni edilizie previste dalla l. 2 luglio 1949, n. 408, applicabilità - Limiti.**  
(l. 2 luglio 1949, n. 408, artt. 14 e 19).

*Le agevolazioni tributarie previste dall'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, per l'acquisto di aree fabbricabili (imposta fissa di registro e riduzione al quarto dell'imposta ipotecaria), spettano, a norma dell'art. 19 della legge stessa, anche nell'ipotesi in cui sull'area insistano delle costruzioni, sempre che l'area stessa venga acquistata per demolire l'edificio e costruirne, in sostituzione, un altro, meglio e più ampiamente utilizzabile (1).*

---

(1) Le statuizioni della sentenza sono il frutto di un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato sia presso le Corti di merito che presso la Corte di Cassazione. Quest'ultima, infatti, che nelle sentenze 23 maggio 1961, n. 1213 e 23 maggio 1962, n. 1191 aveva già affermato la operatività del particolare trattamento di favore per gli acquisti di aree fornite di costruzione da utilizzare a seguito di preordinata demolizione, nella sentenza 28 giugno 1963, n. 1752 è tornata sull'argomento e riesaminate le argomentazioni in contrario addotte nell'interesse dell'Amministrazione Finanziaria, ha confermato le precedenti sue affermazioni. Ha precisato al riguardo la Corte di Cassazione che per le obiettive finalità della legge di favore sull'incremento edilizio non sussiste una sostanziale differenza fra l'acquisto di area nuda e quella di area occupata da un fabbricato da demolire per edificare, perché anche nel secondo caso, l'acquisto, in definitiva, concerne l'area su cui dovrà sorgere la costruzione e non il fabbricato da abbattere. Ha, inoltre aggiunto:

a) che l'art. 19 della legge 408 del 1949 estende i benefici all'ipotesi di ampliamento e di ricostruzione di case comunque distrutte e che l'avverbio adoperato dal testo di legge — comunque — è determinante per escludere l'indagine sulla causa, naturale o volontaria, della distruzione;

b) che l'interpretazione adottata ha un fondamento letterale e logico, di contenuto estensivo e non analogico.

Nulla di nuovo e di diverso si legge nella riportata sentenza che, essendosi espressamente richiamata all'indirizzo giurisprudenziale suddetto ed avendo precisato che non vi sono motivi per discostarsi dallo stesso, esclude che si possa utilmente tornare, in sede giudiziaria, sulla questione anche al solo fine di vedere il principio limitato alle costruzioni destinate, naturalmente, alla demolizione o in dipendenza di precise disposizioni di piano regolatore o di oggettiva inabilità.

Tale criterio, costantemente seguito dall'Amministrazione in consi-

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 29 gennaio 1964, n. 228 - *Pres. Fibbi - Est. Perrone Capano - P.M. Pedace (concl. conf.) - Finanze c. Angeli.*

**Imposte e tasse in genere - Procedimento innanzi alle Commissioni - Notificazioni di atti processuali prima dell'entrata in vigore del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 - Modalità.**

(r.d. 11 luglio 1907, n. 560, artt. 89, 97; r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 31).

**Imposte e tasse in genere - Procedimento innanzi alle Commissioni - Notificazioni di atti processuali prima dell'entrata in vigore del t.u. 19 gennaio 1958, n. 645 - Consegnà dell'atto a vicino di casa - Nullità.**

(r.d. 11 luglio 1907, n. 560, artt. 89, 97; r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 31; c.p.c., art. 160).

**Imposte e tasse in genere - Procedimento innanzi alle Commissioni - Appello dell'Ufficio alla Commissione Centrale - Notificazione - Nullità - Rinnovazione - Sanatoria ex tunc.**

(c.p.c., art. 291).

**Imposte e tasse in genere - Procedimento innanzi alle Commissioni - applicabilità del c.p.c. - Limiti.**

*Prima dell'entrata in vigore del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 sulle imposte dirette, le notificazioni degli atti processuali, sia in materia di imposte dirette che di imposte indirette, erano soggette alle modalità indicate dal combinato disposto degli artt. 89 e 97 del Reg. per l'applicazione dell'imposta di r.m. approvato con r.d. 11 luglio 1907, n. 560 (1).*

*Poiché secondo tali modalità, i vicini di casa non erano legittimati a ricevere gli atti da notificare al contribuente, la notifica in tal modo eseguita era colpita dalla nullità recata dall'art. 160 del c.p.c., applicabile anche al procedimento tributario (2).*

*La nullità della notificazione di un atto di impugnazione,*

---

derazione del fatto che la mancanza in atto della funzione dell'alloggio ovvero la necessaria cessazione della stessa era compatibile, nella sua obiettività materiale, con il dovuto coordinamento delle finalità della l. n. 408 con le precise e specifiche espressioni del testo normativo, contrasta con le adottate statuizioni e non è condiviso dalla Commissione Centrale delle Imposte che, con la decisione n. 86397 dell'8 marzo 1962, *Riv. leg. fisc.*, 1963, n. 1511, lo ha chiaramente disatteso adeguandosi anch'essa all'indirizzo giurisprudenziale suddetto.

determinata dalla inosservanza delle disposizioni circa le persone alle quali la copia dell'atto può essere consegnata, è sanata, con effetto ex tunc, o con la costituzione del destinatario dell'atto, anche se posteriore al termine utile ad impugnare, o con la rinnovazione della notifica che il Giudice, a norma dell'art. 291 del c.p.c. è tenuto a disporre non solo nel procedimento contumaciale di primo grado, ma anche in quello di impugnazione (3).

Nel procedimento tributario, nel quale manca una disciplina della nullità delle notificazioni e dei relativi effetti, vige analogo principio, estendendosi ad esso tutte le disposizioni generali del diritto processuale comune, che non trovino nelle norme fiscali una deroga espressa e che non siano con esse contrastanti o inconciliabili (4).

---

(1-4) La sentenza in nota è riportata per esteso limitatamente alla parte relativa alla 2-3 e 4 massima.

Le norme degli artt. 89 e 97 e del reg. per l'applicazione dell'imposta di r.m., approvato con r.d. 11 luglio 1907, n. 560, sono state sostituite dall'art. 38 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 che, per la disciplina delle notificazioni degli avvisi e degli altri atti che, in materia di tributi diretti, la legge dispone siano notificati al contribuente, ha largamente richiamato le corrispondenti norme poste dal diritto processuale comune. Dalla entrata in vigore di detto t.u., pertanto, dato il parallelo richiamo a queste ultime norme fatto, in materia di tributi indiretti, dall'art. 144 della legge di Registro (30 dicembre 1923, n. 3269) e 92 della legge di successione (30 dicembre 1923, n. 3270), la legittimazione dei vicini di casa del contribuente a ricevere gli atti processuali a questo ultimo destinati, è recepita, in via di principio, nel diritto processuale tributario in generale.

La materia affrontata e decisa ha, di conseguenza, perduto di attualità e la cennata disciplina normativa ha troncato, per l'avvenire, ogni questione diretta ad accertare se, sia per le imposte dirette che per quelle indirette, per i casi non espressamente regolati, ai fini delle notificazioni, dalle singole leggi tributarie, occorresse far capo, in via analogica, alle norme di dichiarato carattere tributario (art. 89 e 97 del reg. 11 luglio 1907 per la imposta di r.m.; art. 30 del reg. 20 agosto 1877 per l'imposta fabbricati; 56 del Reg. 15 settembre 1923, n. 2090 per le cartelle ed avvisi di mora; 144 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269 per l'imposta di registro; 92 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270 per l'imposta di successione) e solo in mancanza a quelle di diritto processuale comune (cfr. COCIVERA, *Guida delle Imposte dirette*, ed. 1961, pag. 50 e *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1951, II, 142; PUGLIESE, *Istituzioni di diritto finanziario*, 213-215) ovvero sempre e soltanto a queste ultime norme (cfr. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, 1948, 159; BERLIRI, *Proc. trib. amm.*, II, 41). La qual cosa, fra l'altro, con richiamo anche alla natura indiretta dell'imposta controversa, era stata dedotta, nel caso concreto, sia in via diretta che in via analogica, per il richiamo fatto, per l'ingiunzione fiscale, dal ricordato art. 144 della legge di Registro. Devesi, infatti, ritenere acquisito (cfr. ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, ed. 1962, pag. 457) che sia per i tributi diretti che per quelli indiretti, laddove non dispongono norme derogative

(*Omissis*). — Parzialmente, fondato, invece, è il secondo motivo.

Non è esatto che nella specie non sia configurabile una nullità di notifica, per non essere la nullità prevista espressamente delle norme fiscali in materia. Essa è comminata da una disposizione di carattere generale, applicabile anche nel procedimento tributario, quale quella dell'art. 160 cod. proc. civ. secondo cui la notificazione è nulla se non sono osservate le disposizioni circa la persona alla quale deve essere consegnata la copia. E poiché, nel caso in esame, l'atto da notificare venne consegnato a persona non legittimata a riceverlo, esattamente la Commissione centrale ritenne che la notifica fosse nulla. Ma, riconosciuta la nullità, le conseguenze non erano quelle ravviate nell'impugnata decisione, che dalla nullità della notifica fece derivare l'inammissibilità dell'appello. Sono ormai principi acquisiti, perché più volte affermati da questo Supremo Collegio, che la nullità della notificazione di un atto (quale quella che deriva dalla inosservanza delle disposizioni circa le persone alle quali può essere consegnata la copia) è sanata con effetto *ex tunc*, anche quando trattisi di atto di impugnazione, o con la costituzione del destinatario dell'atto, ancorché la costituzione avvenga dopo la scadenza del termine stabilito per l'impugnazione, ovvero con la rinnovazione della notificazione, che il

---

tratte dalle singole leggi tributarie (art. 38 del t.u. 22 gennaio 1958, n. 645), operino le norme del diritto processuale comune per tutti gli atti afferenti al rapporto giuridico d'imposta, vuoi nella fase di accertamento che in quella contenziosa.

Conseguenza logica e necessaria è la operatività, nel processo tributario, sia della nullità posta, ai fini della notificazione degli atti, dal diritto processuale comune, sia della sanatoria in essa recepita con particolare riguardo, nella materia in esame, alla rinnovazione della notifica nulla, con efficacia sanante *ex tunc*, a norma dell'art. 291 del c.p.c., anche nella fase di impugnazione. Tale principio, nel diritto processuale comune, risponde ad una giurisprudenza costante (cfr. da ultimo Cass. 7 aprile 1962, n. 733, *Giust. civ.* 1962, I, 2000; Cassaz. 12 aprile 1961, n. 784, *Ivi*, 1961, I, 754) ed esattamente è stato, della sentenza in nota, ritenuto operante anche per il periodo anteriore al t.u. 29 gennaio 1958, n. 645. Per il regime della nullità e delle conseguenziali sanatorie, infatti, anche per il periodo predetto, il ricorso al diritto processuale comune costituiva una necessità obiettiva quale che fosse stata la teorica accolta: quella della generalizzazione del diritto processuale comune ovvero quella della generalizzazione delle norme poste in materia di tributi diretti, limitatamente, in questa ultima alternativa, ai casi in cui le norme stesse non fossero state utilizzabili neppure in via analogica. Ciò per la necessità obiettiva di assicurare la dovuta regolamentazione legislativa dell'istituto della notificazione e dei suoi effetti, anche nel campo del rapporto giuridico d'imposta.

giudice deve disporre ai sensi dell'art. 291 cod. proc. civ., applicabile non solo nel procedimento contumaciale di primo grado, ma anche in quelli di impugnazione. Tali principi devono valere anche nel processo tributario, nel quale manca una disciplina delle nullità delle notificazioni e dei relativi effetti. Al processo tributario, del resto, si estendono tutte le disposizioni generali del diritto processuale comune, che non trovino nelle norme fiscali un'espressa deroga e che non siano con esse contrastanti o inconciliabili.

Da ciò deriva che nel caso in esame la Commissione centrale, anziché dichiarare inammissibile l'appello dell'ufficio del registro, la cui notifica era affetta da nullità (sanabile), avrebbe dovuto disporre la rinnovazione della notifica stessa alle altre parti non comparse. (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 29 gennaio 1964, n. 241 - Pres. Stella Richter - Est. Bianchi-D'Espinosa - P.M. Pisano (diff.) - Brunetti c. Ministero Tesoro.**

**Scambi e valute - Violazioni punibili con pena pecuniaria - Natura - Prescrizione - Rinvio alle disposizioni relative alla pena pecuniaria prevista per le trasgressioni in materia finanziaria.**  
(r.d. 5 dicembre 1938, n. 1928, art. 3; l. 7 gennaio 1929, n. 4).

**Imposte e tasse in genere - Repressione delle violazioni costituenti illeciti civili - Prescrizione - Disciplina penalistica della estinzione per prescrizione del fatto illecito - Inapplicabilità - Disciplina della prescrizione delle obbligazioni civili e delle relative cause di interruzione e di sospensione - Applicabilità.**  
(l. 7 gennaio 1929, n. 4, art. 17; c.c. artt. 2934 segg.).

**Prescrizione - Atti interruttivi - Atti provenienti da soggetto che agisca legittimamente nell'interesse del titolare del diritto - Validità - Fattispecie.**  
(c.c., art. 2943).

*Le violazioni in materia valutaria e di scambi con l'estero, per le quali è prevista la sanzione della pena pecuniaria, danno luogo ad obbligazioni di natura civile, e sono disciplinate, quanto alla prescrizione, dalle disposizioni della legge 7 gennaio 1929, n. 4, cui è fatto rinvio dall'art. 3 del r.d. 5 dicembre 1938, n. 1928.*

*Essendo di natura civile le violazioni alle leggi finanziarie,*

*per le quali dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4 è prevista la sanzione della pena pecuniaria, non possono per esse applicarsi norme e principi della materia penale, ed in particolare non può ipotizzarsi la estinzione per prescrizione delle stesse, come estinzione del fatto « violazione », e deve invece ritenersi l'applicabilità delle norme sulla prescrizione delle obbligazioni in materia civile, per la estinzione del diritto di credito dello Stato per la somma dovuta dal trasgressore a titolo di pena pecuniaria: con la conseguenza che devono in materia ritenersi applicabili le disposizioni del codice civile sulla sospensione e la interruzione della prescrizione.*

*Gli atti, intesi a conservare o a far valere un diritto, provenienti da un soggetto che legittimamente agisca nell'interesse del titolare del diritto stesso, sono idonei ad interrompere la prescrizione (Applicabilità al caso dei verbali e di altri atti del procedimento di accertamento delle violazioni in materia valutaria, posti in essere da soggetti anche estranei all'Amministrazione dello Stato, ai quali, però, è legislativamente attribuita la relativa competenza in merito).*

**(1-3) Sull'effetto interruttivo del verbale di accertamento di trasgressione alle leggi finanziarie e valutarie.**

Dopo alterne vicende, nelle statuizioni delle Corti di merito (cfr. Corte Roma 25 maggio 1962, n. 1047, in questa Rassegna, 1963, 108; Corte Genova 18 dicembre 1958, *Riv. Guardia di Finanza* 1959, 93; Corte Bologna 17 gennaio 1957, in questa *Rassegna*, 1963, 108; Tribunale Roma 21 febbraio 1963 (*inedita*) Capuano c. Tesoro) l'istituto della prescrizione del diritto alla pena pecuniaria per le violazioni delle leggi finanziarie, disciplinato dall'art. 17 della l. 7 gennaio 1929, n. 4, richiamato per le violazioni delle leggi valutarie, dall'art. 3 del r.d.l. 1928-1938, ha trovato, con la riportata sentenza della Corte di Cassazione, il suo naturale assetto.

Dalla natura civilistica dell'obbligazione della pena pecuniaria, espressamente sancita dall'art. 3 della l. 7 gennaio 1929, n. 4, richiamato anche esso in materia valutaria dall'art. 3 del r.d.l. 1928 del 1938, i Giudici di diritto hanno tratto le dovute conseguenze, affermando, in accoglimento di analoga prospettazione fatta nell'interesse dell'Amm.ne interessata, che: a) l'obbligo al pagamento di una somma a titolo di pena pecuniaria determina, per lo Stato, un diritto che, ai fini della prescrizione, è disciplinato dalle norme civilistiche poste dagli artt. 2934 e segg. c.c., con esclusione di ogni utile richiamo, al riguardo alle norme penalistiche; b) il diritto di credito sorge per effetto ed all'atto della commessa violazione, non diversamente dal diritto ai danni da fatto illecito (art. 2947 c.c.) e si manifesta nella sua obiettività giuridica attraverso un procedimento amministrativo sanzionatorio, nel quale l'atto di irrogazione, che in concreto ne fissa la misura, ha natura dichiarativa (cfr. Cass. 4 luglio 1962, n. 1703 cit. nella sentenza e riportata in *Mass.*,



(*Omissis*). — Vengono sottoposte, per la prima volta a questa Corte Suprema, alcune questioni relative alle norme applicabili alla prescrizione quinquennale stabilita dall'art. 17 della legge per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie (7 gennaio 1929 n. 4), per il diritto dello Stato alla riscossione della pena pecuniaria inflitta per la violazione di alcune norme in materia, che non costituisce reato (art. 3 legge suddetta); in relazione soprattutto alle cause d'interruzione applicabili alla prescrizione medesima.

La Corte di Appello, partendo dal presupposto che la prescrizione in questione « opera come causa estintiva della perseguibilità del fatto, e non del solo diritto dell'Amministrazione ad ottenere il soddisfacimento del credito pecuniario avente titolo nel provvedimento punitivo », ne ha tratto la conseguenza che, perché sia impedita la prescrizione, non deve essere trascorso più di un quinquennio tra il momento iniziale del termine (corrispondente alla perpetrazione del fatto), ed il momento finale costituito dalla notifica al debitore del decreto ministeriale di condanna alla pena pecuniaria, e della pedisse-

---

*Foro it.* 1962, 513, nel quale è affermata la trasmissibilità agli eredi del trasgressore della relativa obbligazione anche se, alla data della apertura della successione, non è stata definitivamente accertata e determinata); c) gli atti del procedimento amministrativo sanzionatorio posto a disciplina dell'accertamento e della repressione dell'illecito finanziario o valutario, nei quali sia dato rinvenire la volontà dell'Amministrazione dello Stato creditrice di ottenere il soddisfacimento dell'obbligazione, hanno efficacia interruttiva del quinquennio di prescrizione, a norma dell'art. 2943 c.c.; d) l'efficacia predetta permane anche se gli atti provengono da soggetti che, diversi dal titolare del diritto, agiscono in forza di legge, nell'interesse di quest'ultimo (cfr. Cass. 29 marzo 1949, n. 702 cit. in sentenza *Mass. Foro it.* 1949 p. 148) ed anche se il credito non sia ancora liquidato nel suo ammontare (cfr. Cass. 21 febbraio 1961, n. 392, cit. in sentenza, *Mass. Foro it.* 1961 p. 87).

Siffatte affermazioni, della cui esattezza non è dato dubitare perché, originate dal chiaro testo di legge, rispondono a principi consolidati di diritto (cfr. le sentenze ricordate nella motivazione nonché Cass. 4 agosto 1950, n. 2376, *Giuris. comp. Cass.* 1951, II, p. 389 e segg.; id. 17 giugno 1957, n. 2293, *Giust. civ.* 1957, I, 1495 e segg.; e 3 novembre 1959, n. 3249, *Mass. Foro*, 614, sull'effetto interruttivo di atti strumentali all'esercizio del diritto di credito), sono determinanti per riconoscere effetto interruttivo al processo verbale di accertamento e per escludere che, in materia valutaria, l'istituto assuma caratteri peculiari che neghino, per altra via, l'operatività delle cause di interruzione e di sospensione.

Il verbale di accertamento — è stato precisato in nota alla sentenza n. 1047 del 1962 della Corte di Roma, in questa *Rassegna* 1963, 108 e segg. — risponde ai requisiti richiesti dall'art. 2943 del c.c. perché, provendo da organi espressamente previsti dalla legge, introduce il proce-

qua intimazione di pagamento. Né la contestazione degli addebiti, né l'interrogatorio dell'incolpato, né il verbale di accertamento dell'infrazione, né gli altri atti del procedimento amministrativo (che, nella specie, trattandosi di violazione di leggi valutarie, di cui al r.d.l. 5 dicembre 1938 n. 1928, è regolato dal r.d.l. 12 maggio 1938 n. 794), possono avere efficacia interruzione o sospensione della prescrizione.

Come osserva l'Amministrazione ricorrente (questo è il motivo del ricorso), inesatto è il principio affermato dalla sentenza impugnata nella proposizione sopra trascritta, in cui si contrappone una prescrizione della « perseguibilità del fatto », ad una prescrizione « del diritto dell'Amministrazione ad ottenere il soddisfacimento del credito ». Tale distinzione riproduce esattamente quella, accolta nel nostro sistema, esistente nel campo penale fra prescrizione del reato (art. 157 ss. cod. pen.), ed estinzione della pena per decorso del tempo (art. 172 ss. stesso codice): la prima, con decorrenza dal giorno in cui è stato commesso il reato (art. 158), la seconda dal giorno in cui la condanna è divenuta irrevocabile (art. 172). La Corte ha perciò ritenuto che la prescrizione della pena pecuniaria, di cui all'art. 17 legge n. 4 del 1929, debba considerarsi istituto analogo alla prescrizione del reato, avendo posto in rilievo che essa riguarda la « perseguibilità » del fatto, e non il diritto dello Stato creditore alla riscossione della « pena pecuniaria ».

Del resto, nell'applicazione analogica di norme ed istituti propri del diritto penale, la sentenza impugnata non ha dedotto quelle conseguenze che sarebbero state logiche, non rilevando

---

dimento amministrativo sanzionatorio richiesto per la realizzazione del diritto e contiene la precisa manifestazione della volontà dell'Amministrazione di conservare il diritto alla pena pecuniaria, rendendo edotta la parte debitrice della pretesa creditrice sorta in dipendenza della infrazione. Esso, inoltre, alla enunciazione delle norme violate fa seguire la previsione della pena nei limiti entro i quali l'organo preposto alla concreta determinazione, a chiusura del procedimento, potrà spaziare in relazione alla gravità del fatto ed alla personalità del trasgressore. In materia valutaria la situazione è del tutto identica perché l'irrogazione della pena è atto dovuto, concernendo la facoltà concessa al Ministero del Tesoro dall'art. 2 del r.d.l. 5 dicembre 1938, n. 1928 solo ed unicamente la misura della stessa (cfr. Cass. Sez. Un. 30 luglio 1953, n. 2594, *Giuris. it.* 1954 1, 151). La qual cosa, posta in dubbio da qualche isolata Corte di merito (cfr. Tribunale Roma sentenza 21 febbraio 1963, Soc. Capuano c. Tesoro) è confermata dalle statuizioni della sentenza in nota, la quale, con richiamo al testo normativo del r.d. 1928 del 1938, ha precisato la assoluta identità di disciplina, ai fini prescrizionali, delle violazioni delle leggi valutarie con quelle delle leggi finanziarie in genere.

L. CORREALE

che causa d'interruzione della prescrizione del reato è, ad esempio, l'interrogatorio dell'imputato dinanzi all'autorità giudiziaria (art. 160 cod. pen.); e non avendo perciò esaminato se, coerentemente (dal momento che nell'accertamento della commessa infrazione, e nell'applicazione della « pena pecuniaria », lo speciale procedimento amministrativo sostituisce in toto quello penale), non dovesse, con interpretazione analogica, essere considerato atto interruttivo della prescrizione per lo meno l'interrogatorio dell'incolpato, reso ai sensi dell'art. 3 del r.d.l. 12 maggio 1938 n. 794.

Ma è lo stesso principio affermato che non può essere accolto. Com'è chiaramente espresso nell'art. 3, capoverso, della L. 7 gennaio 1929 n. 4, e come chiaramente risulta da altre norme della legge medesima (ad esempio, l'art. 11, relativo alla solidarietà passiva tra più responsabili della medesima violazione), l'obbligazione al pagamento di una somma a titolo di « pena pecuniaria », ha carattere civile; onde essa è regolata dalle norme del diritto civile, mentre non sono assolutamente applicabili norme e principî propri del diritto penale (cfr., da ultimo, le sentenze di questa Corte Suprema 4 luglio 1962 n. 1703, e 13 ottobre 1962 n. 2994). Anche la prescrizione, di cui all'articolo 17 della citata legge n. 4 (richiamato espressamente dall'art. 3 del r.d.l. 5 dicembre 1938 n. 1928, applicabile nel caso concreto) è quindi regolata dall'art. 2934 ss. cod. civ.: essa prescrizione riguarda perciò necessariamente, e soltanto, il diritto dello Stato a riscuotere la somma dovuta a titolo di « pena pecuniaria » (art. 2934) e non può considerarsi come « prescrizione del fatto ». Del resto, la regola, di cui all'art. 17, per cui il diritto dello Stato si prescrive col decorso di cinque anni dal giorno della commessa violazione, è disposizione pienamente conforme a quella generale dell'art. 2947, primo comma, cod. civ. per cui il diritto al risarcimento del danno da fatto illecito si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato (la violazione delle leggi finanziarie che non costituisce reato, e di cui all'art. 3 della legge n. 4, è, in definitiva, un illecito civile).

Dal criterio, certamente inesatto, accolto dalla Corte di merito, che considerò la « pena pecuniaria » alla stregua di una sanzione penale, e la prescrizione relativa quale istituto analogo alla prescrizione del reato, conseguirono chiaramente errori, nell'indagine (che alla stessa Corte era stata proposta), circa la sussistenza o meno, nel caso concreto, di una interruzione della prescrizione: onde la sentenza deve essere annullata. La Corte, infatti, avrebbe dovuto esaminare, alla luce degli atti sottoposti al suo esame, se si fosse verificata una delle cause interruttive

della prescrizione, previste dagli artt. 2943 e 2944 cod. civ.; e, di conseguenza, se nella specie, tenuto conto delle eventuali interruzioni, si fosse compiuto il tempo necessario a prescrivere il diritto dello Stato alla riscossione della pena pecuniaria. Viceversa — e probabilmente sull'erroneo presupposto che si tratti di istituto analogo alla prescrizione del reato — la Corte si limita ad affermare apoditticamente che nessuno degli atti del procedimento di accertamento dell'infrazione poteva avere efficacia interruttiva della prescrizione, incorrendo quindi anche nel vizio di omessa motivazione, segnalato nel secondo motivo del ricorso dell'Amministrazione del Tesoro.

Il r.d.l. 12 maggio 1938 n. 794, infatti, prescrive una particolare procedura per l'accertamento delle trasgressioni in materia valutaria (indagini a cura di apposito ufficio di ispezione dell'Istituto nazionale per i Cambi con l'estero — ora Ufficio Italiano Cambi — successiva rimessione degli atti, insieme ad una relazione illustrativa, ad apposita commissione consultiva presso il Ministero del Tesoro; parere della commissione; e, finalmente, emissione del decreto con cui il Ministro determina la pena pecuniaria da infliggere per la trasgressione); procedura seguita nel caso concreto. E l'Amministrazione aveva dedotto nel giudizio di merito — così come deduce ora — che alcuni degli atti del procedimento amministrativo fossero idonei ad interrompere la prescrizione, ai sensi dell'art. 2943 cod. civ. (in particolare, il processo verbale, firmato dal Brunetti, col quale si contestava esplicitamente che l'infrazione era punibile ai sensi dell'art. 2 r.d.l. 5 dicembre 1938, cioè con « pena pecuniaria » in misura non superiore al quintuplo delle valute oggetto della violazione; nonché altri atti del procedimento).

Questa Corte Suprema non può, evidentemente, esaminare gli atti così richiamati per accertare se in concreto ad essi debba riconoscersi efficacia interruttiva della prescrizione: si tratta, com'è chiaro di un accertamento di fatto, che dovrà essere compiuto dal giudice di rinvio. In astratto, però, non può negarsi che alcuni degli atti previsti dal ricordato r.d.l. 12 maggio 1938 n. 794, possano avere una simile efficacia. A tale conclusione non osta certamente la circostanza che gli accertamenti previsti in quel testo legislativo sono affidati, non ad organi dell'Amministrazione statale, ma ad organo di un Ente avente personalità, e distinto dallo Stato (l'Ufficio Italiano Cambi); da tutto il complesso della legge in esame, dai poteri che essa attribuisce ai funzionari dell'U.I.C. (in particolare, la facoltà di procedere al sequestro delle valute, a garanzia delle pene pecuniarie applicabili: art. 3 r.d.l. citato), risulta chiaro che quei funzionari

agiscono *ex lege*, nell'interesse ed in rappresentanza del Ministero del Tesoro; onde ai loro atti non può negarsi l'efficacia di interrompere la prescrizione, se, come costantemente ha stabilito questa Corte Suprema (ad esempio con le sentenze 29 marzo 1949 n. 702 e 26 gennaio 1961 n. 22), vale ad interrompere la prescrizione un atto proveniente da soggetto che legittimamente agisca nell'interesse del titolare.

Che, d'altra parte, alcuni degli atti dell'accertamento possano rivestire gli estremi di cui all'art. 2943 cod. civ. non può dubitarsi. Sarebbe atto interruttivo indubbiamente il sequestro, ai sensi dell'art. 3 r.d.l. 12 maggio 1938 n. 794, quale provvedimento conservativo (art. 2943 cit.): possono costituire atti di costituzione in mora altri atti dello stesso procedimento amministrativo, ove essi esprimano la chiara volontà dell'Amministrazione creditrice di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto ad esigere la pena pecuniaria che, successivamente, sarà determinata in concreto dal Ministro; non essendo necessario, perché di atto interruttivo si possa parlare, che l'atto stesso indichi la misura del credito, e che questo sia già liquidato nel suo ammontare (cfr. le sentenze di questa Corte Suprema 26 gennaio 1961 n. 92, e 21 febbraio 1961 n. 392).

La sentenza impugnata deve essere quindi annullata, col rinvio della causa ad altra Corte d'Appello, che riesaminerà la causa al lume dei principî di diritto sopra enunciati. (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 gennaio 1964, n. 257 - Pres. Pece - Est. Gianattasio - P.M. Tavolaro (conf.) - Ministero Finanze c. Società Dell'acqua.**

**Imposta di registro - Società in liquidazione - Concentrazione di aziende sociali da parte di dette Società - Agevolazioni fiscali ex l. 21 giugno 1942 n. 830 - Applicabilità.**  
(l. 21 giugno 1942, n. 830, art. 1).

**Imposte e tasse - Restituzione d'imposta - Interessi ex legge 26 gennaio 1961 n. 29 - Applicabilità alle controversie in corso - Decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge.**  
(l. 26 gennaio 1961, n. 29, art. 5).

*La tassa fissa di registro accordata dal d.l. 5 marzo 1942, n. 192, convertito nella l. 21 giugno 1942, n. 830, sia per le fusioni di società costituite anteriormente all'entrata in vigore del r.d.l. 25 ottobre 1941, n. 1148, che per le concentrazioni di aziende sociali effettuate mediante apporto di attività in società esistenti*

*o da costituire, opera, in questa seconda ipotesi, anche nel caso in cui la concentrazione avvenga con apporti effettuati da Società in liquidazione. Essendo il trattamento di favore posto non solo per le fusioni, alle quali segue, come conseguenza necessaria, la estinzione della società incorporata, ma anche per le concentrazioni di aziende sociali, alle quali segue il mantenimento in vita della società apportante, la simultanea e consecutiva estinzione di detta società, nel caso di concentrazione di aziende sociali, è cosa che, implicitamente prevista, non esclude il trattamento di favore (1).*

(1) Due ordini di argomentazioni, fra loro interdipendenti, sono stati posti, nella sentenza in nota, a base della operatività del trattamento di favore previsto dal d.l. marzo 1942, n. 192, convertito nella legge 21 giugno 1942, n. 830, per le concentrazioni di aziende sociali attuate con apporti effettuati da società in liquidazione: l'uno per il quale il fatto che l'apporto dell'azienda di una società in altra società, a titolo di concentrazione con il corrispettivo di azioni della società che riceve l'apporto, lascia sussistere, a differenza di quanto avviene nelle fusioni, la società apportante, non impedisce che questa ultima venga ad estinzione, simultanea e consecutiva; l'altro per il quale l'estinzione, che, in ogni caso, per le società in liquidazione, non si verifica fino a quando non sono estinti i rapporti creditori e debitori verso terzi, non costituisce causa di esclusione, per i casi di concentrazione di attività sociali, del trattamento di favore, giacché l'estensione alle concentrazioni di aziende sociali del trattamento riservato alle fusioni dimostra l'intento della norma fiscale di recepire, nel trattamento predetto, anche le concentrazioni, alle quali non segue necessariamente la permanenza in vita della società apportante.

Tali ordini di argomentazioni non esauriscono, però, l'indagine che, nei casi in cui la società apportante è in liquidazione, richiede la norma fiscale.

La finalità economica infatti presa in considerazione dalla legislazione di favore è stata quella — cfr. Cass. 26 ottobre 1959, n. 3086, Riv. Leg. fisc. 1960, 489 — di favorire il rafforzamento ed il consolidamento degli organismi economici, mediante opportune riunioni ed organizzazioni di società (apporti di attività patrimoniali meglio utilizzabili in seno ad enti diversi e meglio attrezzati). Da ciò deriva che un ruolo determinante nell'economia delle norme di favore, è chiamato a svolgere *lo scopo* per il quale si attua la fusione o la concentrazione di aziende e precisamente: a) quanto alle fusioni, l'unione ed organizzazione di società, che assicurino una migliore rispondenza ai bisogni del mercato e che evitino una concorrenza dannosa; b) quanto alle concentrazioni, un apporto di attività patrimoniali che, staccandosi da organismi in atto, assicurino una più razionale utilizzazione ed un migliore rendimento.

Il ridimensionamento degli organismi suddetti, infatti, è collegato, per le concentrazioni, non solo all'aspetto patrimoniale dell'apporto ma anche e soprattutto all'aspetto funzionale sia nell'azienda che si lascia che in quella in cui si entra.

Sicura conferma di ciò si rinviene, oltre che nel r.d.l. 15 novembre 1931, n. 1434, al quale ha fatto seguito, per una più approfondita tutela

*Per i pagamenti indebiti, effettuati, per imposte e tasse indirette sugli affari, prima della data di entrata in vigore della legge n. 29 del 1961 (16 marzo 1961), dei quali sia stata chiesta la restituzione e, alla data predetta, non sia stata definita la relativa controversia, sono dovuti gli interessi di mora previsti dall'art. 5 della legge stessa, con decorrenza dalla entrata in vigore di quest'ultima e non dalla domanda di restituzione prodotta in epoca anteriore (2).*

degli interessi connessi con la pubblica economia, il d.l. 5 marzo 1942, n. 192, negli atti parlamentari relativi a quest'ultimo provvedimento normativo. Nella relazione del Ministro delle Finanze alla Camera (doc. n. 1920 del 15 aprile 1942), dopo essere stato precisato che, nella concentrazione di aziende, le società apportanti non scompaiono, ma possessori delle azioni della società alle quali vengono trasferite le attività, assumono in tutto o in parte il carattere di società finanziarie, è testualmente detto che le *condizioni stabilite dall'art. 1 tendono a limitare il beneficio ai casi di fusione e di concentrazione, per i quali non poteva sorgere dubbio sulle finalità che li avevano determinati.*

Per le società in liquidazione, nell'apporto di attività da esse attuate, tali finalità mancano del tutto. L'apporto, infatti, da esse attuato non è caratterizzato dal *fine produttivo*, voluto dalle norme fiscali, ma dal *fine liquidatorio*, di mero realizzo delle attività, per la conseguenziale estinzione delle passività e ripartizione dell'eventuale residuo. E ciò, escludendo che gli effetti pratici dell'apporto coincidano con quelli di utilità sociale voluti dalle norme fiscali, non può non portare, per il tassativo disposto dell'art. 8 della legge organica del registro, l'apporto stesso decisamente fuori dalla economia del trattamento di favore.

(2) La mancanza, nella legge 26 gennaio 1961, n. 29, di disposizioni transitorie ha dato luogo, per l'obbligazione degli interessi sulle imposte indebitamente percepite alla data di entrata in vigore di detta legge, reclamata dal contribuente ed in corso di contestazione, a tre diverse prospettazioni: a) applicazione integrale della nuova disciplina normativa a far data dalla domanda; b) esclusione totale della disciplina predetta; c) applicazione della disciplina stessa a far data dall'entrata in vigore della legge.

La sentenza in nota, confermando l'orientamento assunto con la precedente sentenza nn. 1114-63 ha accolto quest'ultima prospettiva. La qual cosa è esatta. Esclusa la prima, fondata sul presupposto di un carattere interpretativo della legge n. 29-61, che non ricorre affatto sia perché mancava una disposizione normativa precedente di controversa applicazione sia perché l'obbligazione degli interessi a far data dal giudicato trae origine dal carattere novativo di quest'ultimo, sia, ancora perché la misura ed i termini di maturazione hanno nella legge n. 29-61 una regolamentazione peculiare rispetto a quella del diritto comune, l'indagine è limitata alle altre due.

Di queste la seconda (esclusione totale della nuova disciplina) non può non cedere il posto alla terza (applicazione dalla data di entrata in vigore) perché gli effetti del fatto giuridico (pagamento di indebitato) si sono protratti, in parte, sotto l'imperio della nuova legge e per tale

(*Omissis*). — Con il primo motivo l'Amministrazione ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 1 r.d.l. 5 marzo 1942, n. 192, conv. in l. 21 giugno 1942, n. 830, in relazione all'art. 8 t.u. legge di registro 30 dicembre 1923, n. 3269 e all'art. 81 tariffa all. A) alla stessa legge, e all'art. 360, n. 3 e 5 c.p.c. ed osserva che, dovendosi, a norma del ricordato art. 8 legge di registro, applicare l'imposta secondo l'intrinseca natura e gli effetti degli atti e dei trasferimenti, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, va tenuta distinta la fusione (art. I primo comma r.d.l. n. 192 del 1942) dalla « concentrazione di aziende sociali », cioè di aziende appartenenti a società, il cui apporto opera una concentrazione oggettiva, senza che l'ente apportante venga a cessare, perché, qualora venisse a cessare, si cadrebbe nell'ipotesi della fusione. Venendo più specificamente al problema fondamentale, la ricorrente si pone il quesito se sia possibile fruire della agevolazione tributaria della legge del 1942 ove la società apportante, rimasta in vita, sia in stato di liquidazione e risponde negativamente perché, a suo dire, non si avrebbe, in tal caso, la garanzia di un apporto effettuato a fine produttivo, potendosi in ogni liquidazione ricorrere all'apporto come forma di realizzazione dell'attivo.

La censura è infondata. Innanzi tutto si osserva che, effettivamente, il fenomeno della fusione, che è anche esso, del resto, una concentrazione di aziende sociali, diretta al fine di realizzare l'unione di forze produttive, si distingue dal fenomeno della concentrazione vera e propria, nel senso che mentre nella fusione si ha la costituzione di una nuova società, che assorbe le due o più società preesistenti o incorpora in una società un'altra o più altre esistenti, nella concentrazione la società apportante e quella che riceve gli apporti rimangono entrambe in vita, ciascuna con la propria personalità giuridica, senza successione né dei diritti né delle obbligazioni; ma il fatto che l'apporto della azienda di una società in altra società, a titolo di concentrazione, con il corrispettivo di azioni della società che riceve l'apporto, lascia sussistere la società apportante, non impedisce affatto che quest'ultima venga ad estinzione, né tale fatto, ove avvenga, modifica l'operazione di concentrazione.

Comunque, se la società apportante, all'atto dell'apporto,

---

parte gli effetti stessi non possono non beneficiare della regolamentazione in atto.

Tale soluzione, aderente ai principi, non contrasta né con il carattere innovativo della legge né con la regola della irretroattività posta nell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale.



abbia già deliberato lo scioglimento, ciò non importa automaticamente la sua estinzione, perché la società in liquidazione non rappresenta un ente diverso da quello innanzi operante. Questo, quando ne sia stato deliberato lo scioglimento, continua a sussistere con la propria struttura e la propria organizzazione, salvo lo scopo profondamente modificato. La personalità giuridica della società sopravvive fino a quando non siano estinti i rapporti creditorî e debitorî verso i terzi, e la stessa chiusura della liquidazione non produce la cessazione dell'ente, se alla formale chiusura non corrisponde la reale situazione delle cose e rimangono in vita rapporti di debito e anche di credito da definire con i terzi. Anzi, seppur si discute se occorre il consenso unanime dei soci o sia sufficiente una delibera con le maggioranze prescritte dall'assemblea straordinaria, si ritiene che l'assemblea di una società in liquidazione possa stabilire la proroga del termine della società e riattivare l'attività produttiva dell'ente, alla quale aveva posto termine la liquidazione.

Passando al problema specifico, può dirsi che la legge speciale non esclude affatto, ai fini del beneficio tributario, che la concentrazione sia operata da una società in liquidazione.

L'art. 1 del r.d.l. 5 marzo 1942, n. 192, dopo aver detto, nel primo comma, che gli atti di fusione delle società commerciali, regolarmente costituite anteriormente alla data d'entrata in vigore del r.d.l. 25 ottobre 1941, n. 1148, sono soggetti alle imposte di registro ed ipotecaria in misura fissa, soggiunge nel capoverso: « La disposizione di cui al precedente comma si applica altresì alle concentrazioni di aziende sociali effettuate, anzichè mediante fusione, mediante apporto di attività in società esistenti o da costituire, quando anche, in conseguenza di tali apporti, l'oggetto delle società apportanti venga limitato, per essersi lo esercizio del ramo di commercio che vi si riferisce in tutto o in parte trasferito alle altre società ».

Devesi subito rilevare che sebbene la disposizione, or ora riportata, riproduca, quasi alla lettera, quella dell'art. 1 r.d.l. 11 novembre 1931, n. 1434, contenente agevolazioni tributarie in materia di concentrazione di aziende sociali mediante apporto di un'attività ad altre società esistenti o da costituire, nessun ausilio offre alla risoluzione del problema una remota sentenza di questo Supremo Collegio (Cass. 4 agosto 1948, n. 1389) che, interpretando il ricordato art. 1 del decreto del 1931, ebbe ad affermare che, per la registrazione a tassa fissa occorre che la società apportante continuasse a vivere, anche in misura più limitata, sia sotto l'aspetto giuridico che sotto quello economico, per cui — si precisava — l'agevolazione medesima non era ap-

plicabile e l'apporto andava tassato a norma dell'art. 81 tariffa all. A) della legge di registro 30 dicembre 1923, n. 3269 nel caso che la società apportante avesse già deliberato il suo scioglimento. Quella sentenza, che non nomina neppure il decreto del 1942 e che si riferisce ad una ipotesi di concentrazione operata quando vigevano gli abrogati codici e, per giunta, da una società apportante in istato di dissesto, ammessa al concordato preventivo in corso di esecuzione, non può costituire un precedente, anche perché non aderente al contenuto del decreto del 1942.

Invero, quando la norma in questione stabilisce che il beneficio della tassa fissa si applica altresì alle concentrazioni effettuate, anziché mediante fusione, mediante apporto di attività in società esistenti o da costituire « quando anche in conseguenza di tale apporto, l'oggetto delle società apportanti venga limitato » e ciò « per essersi l'esercizio del ramo di commercio che vi si riferisce, in tutto o in parte trasferito alle altre società », tale inciso non significa affatto che, secondo il pensiero della legge, perché possa applicarsi l'agevolazione tributaria, occorre che la società apportante continui a vivere e ad operare. In quell'inciso vi è una proposizione concessiva (« quando anche in conseguenza di tale apporto l'oggetto delle società apportanti venga limitato ») e una proposizione causale successiva (« per essersi l'esercizio del ramo di commercio che vi si riferisce, in tutto o in parte trasferito alle altre società »), le quali, lungi dal restringere l'ambito di applicazione della norma, hanno al contrario, finalità di ampliamento della fattispecie astratta. Dopo aver fatto riferimento alla fusione delle società cioè ad una forma di concentrazione che importa, come conseguenza ineluttabile, l'estinzione delle società fuse o incorporate, il legislatore ha voluto sottolineare che il beneficio fiscale si estendeva anche alle ipotesi in cui la società apportante sopravviva all'apporto, con ciò ammettendo, in pari tempo, che la società apportante possa estinguersi.

Si può dire, anzi, che proprio perché la legge ha inteso estendere l'agevolazione tributaria alle ipotesi di società che continuano a vivere, sia pure con oggetto limitato, ha preveduto, in linea principale, l'agevolazione applicabile alle fattispecie concrete di apporti con simultanea o consecutiva estinzione della società apportante, cioè precisamente agli apporti effettuati da società in liquidazione.

Che sia proprio così si desume dai lavori preparatori e particolarmente dalla relazione 15 aprile 1942 del Ministro delle Finanze alla Camera (doc. 1920) in sede di conversione, con modifiche, del r.d.l. 5 marzo 1942, n. 192. Si legge in detta relazione

che i provvedimenti di agevolazione tributaria in quel decreto previsti « riguardano particolarmente: a) le fusioni e concentrazioni di società che possono rendersi necessarie per la eliminazione di alcuni enti che non hanno una funzione produttiva apprezzabile... ». Da questo passo si ricava che la legge speciale ha preveduto l'eliminazione di enti inutili alla produzione nazionale non solo a mezzo di fusione (il che è connaturale al fenomeno), ma anche a mezzo di concentrazione, sicché, in tale ultima ipotesi, l'estinzione dell'ente apportante costituisce, almeno nella previsione legislativa, la regola e non l'eccezione.

Con il secondo motivo l'Amministrazione ricorrente, in subordine, censura la sentenza denunciando la violazione dell'art. 35 della l. 8 giugno 1936, n. 1231, in relazione all'art. 5 della l. 26 gennaio 1961, n. 29, nonché in relazione all'art. 11 delle disposizioni della legge in generale. Lamenta l'Amministrazione di essere stata condannata a corrispondere gli interessi sulla somma riscossa a suo tempo, a titolo di imposta, con decorrenza dalla domanda giudiziale di restituzione (12 dicembre 1959) ed assume che l'art. 5 della l. 26 gennaio 1961, n. 29, non contiene disposizioni transitorie ed avendo carattere innovativo opera — atteso il principio dell'irretroattività della legge — per i crediti che si sono resi esigibili dopo l'entrata in vigore della legge stessa, ossia dopo il 16 marzo 1961. Comunque — osserva la ricorrente — mai la corresponsione degli interessi potrebbe farsi risalire alla data della domanda, ma al massimo detti interessi potrebbero decorrere dal 16 marzo 1961.

La censura è parzialmente fondata.

Nel regime anteriore alla l. 26 gennaio 1961, n. 29 (e relativa legge interpretativa 28 marzo 1962, n. 147) per i crediti per rimborso di imposta non valeva, nel silenzio delle leggi tributarie, la regola di diritto comune della decorrenza *de iure* degli interessi di mora e ciò per la presunzione di legittimità della riscossione e gli interessi decorrevano dal passaggio in cosa giudicata dalla sentenza, in dipendenza della efficacia novativa del giudicato. La l. 26 gennaio 1961, n. 29, in forza della quale sulle somme pagate per tasse ed imposte dirette sugli affari e ritenute non dovute in seguito a provvedimento amministrativo o giudiziario, spettano al contribuente gli interessi del tre per cento a semestre compiuto a decorrere dalla domanda di rimborso (art. 5), ha sicuramente carattere innovativo, ma ciò non significa che le disposizioni contenute in detta legge non possono applicarsi nelle controversie pendenti, relative ad imposte pagate prima della sua entrata in vigore.

Tali disposizioni, ed in particolare il citato art. 5, troveranno

applicazione anche relativamente ai pagamenti indebiti effettuati prima della data di entrata in vigore della legge (16 marzo 1961), dei quali sia stata chiesta la restituzione senza che sia stata definita la relativa controversia. In tale ipotesi, però, gli interessi di mora non potranno decorrere dalla data della domanda di ripetizione, (ove tale data sia anteriore) ma soltanto dalla data di entrata in vigore della legge trattandosi di rapporto conseguente ad un fatto giuridico (pagamento di indebitato) i cui effetti si sono protratti solo in parte sotto l'impero della nuova legge. In tali sensi si è già pronunciato questo Supremo Collegio (Cass. 7 maggio 1963, n. 1114) e a tale criterio dovrà attenersi il giudice di rinvio, al quale, per effetto della parziale cassazione, la causa va assegnata per nuovo esame, limitatamente al punto di decorrenza degli interessi e per la pronuncia sulle spese anche del presente giudizio. (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 febbraio 1964, n. 339 - Pres. Celentano - Est. Perrone-Capuano - P.M. Trotta (conf.) - Tringale c. Ministero Finanze.**

**Scambi e valute - Affari di reciprocità (fra operatori italiani e danesi) - Compensazione privata - Negozio di collegamento - Contenuto.** (d.m. 31 marzo 1948, artt. 1 e segg.; d.l. 10 aprile 1948, n. 859, artt. 1, 2).

**Imposta di registro - Negozio di collegamento di compravendite internazionali - Imposta proporzionale.** (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 4; T.A., art. 28).

*Negli scambi privati con l'estero l'affare di reciprocità con c.d. compensazione privata non integra un contratto plurilaterale, ma è costituito da due autonome compravendite internazionali in senso inverso ed equivalenti, collegate da un duplice accordo, uno tra i due operatori nazionali e l'altro tra i due operatori stranieri. In forza di tali accordi, il prezzo dovuto per ognuna delle due compravendite, invece di essere pagato dall'importatore nazionale all'esportatore straniero e dall'importatore straniero all'esportatore nazionale ed essere, così, riscosso direttamente da ognuno dei due venditori, viene soddisfatto tra importatore ed esportatore di ciascun paese, mediante l'opera di uffici amministrativi o bancari, appositamente incaricati e con le modalità all'uopo predisposte da ciascun ordinamento. Il negozio di collegamento, che intercorre all'interno della coppia di operatori nazionali, si pone, pertanto, con una*

*propria autonomia giuridica e da esso deriva, segnatamente, l'impegno dell'importatore nazionale di versare il prezzo della operazione di importazione, tramite la Banca d'Italia, cassiera dell'Ufficio Italiano dei cambi, a favore dell'esportatore nazionale, epperò esso sconta l'imposta proporzionale di registro ai sensi dell'art. 4 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, e dell'art. 28 della relativa Tariffa all. A. (1).*

---

(1) Gli affari di reciprocità sono delle « compensazioni private » fatte a mezzo degli uffici-cambi dei paesi interessati. Secondo Cass., Sez. Un., 5 maggio 1962, n. 902 (*Giur. it.*, Mass. 1962, 325): « in regime di politica economica caratterizzato da un controllo degli scambi internazionali, il divieto posto alla libertà di commercio è superabile, in certi limiti, nell'ambito della compensazione privata, in forza di un'autorizzazione seguita da licenza, la quale deve presumersi concessa subordinatamente al fine che quella tutela suppone: d'impedire fuoruscita di divisa estera in pagamento diretto a favore del venditore straniero. Pertanto, poiché nel quadro della compensazione le singole operazioni formano un complesso unitario, in quanto condizionate e collegate l'una con l'altra, l'importatore, ottenuto il permesso d'importare, non può, in via autonoma e all'insaputa del connazionale esportatore, cui l'operazione è collegata in forza della licenza, servirsi di questa al solo fine di eludere il divieto, sottraendosi all'obbligo di mettere a disposizione dell'esportatore il controvalore in lire italiane, il quale obbligo è richiesto come condizione *sine qua non* per la concessione del permesso da parte del competente Ministero. Dalla inscindibilità delle posizioni, propria della struttura dell'affare di compensazione privata, che non può essere condotto a buon fine *ex uno latere*, ma necessariamente da entrambe le coppie di operatori, collegati dal fatto che la licenza, essendo tale tanto per l'esportatore quanto per l'importatore, non è scomponibile in due parti distinte, ciascuna valevole separatamente dall'altra, deriva la presunzione che tra importatore ed esportatore debba essere intervenuto un precedente accordo di compensazione, la cui efficacia è condizionata dalla licenza. Tale accordo implica, perché ne sia possibile l'adempimento, l'obbligo di utilizzare la licenza non altrimenti che in stretto collegamento tra i due operatori connazionali ». Nella sentenza 26 aprile 1955, n. 1151 (*Giust. Civ.*, 1955, I, 1870) le Sezioni Unite della Suprema Corte regolatrice avvertono che « l'intervento dello Stato nelle operazioni di scambio internazionale, sia che sia diretto ad evitare, mediante la prescrizione di determinate modalità (quali il procedimento di *clearing*, gli affari di reciprocità e la compensazione privata), il movimento della valuta, sia che miri al raggiungimento di altre finalità, non toglie ai negozi giuridici, mediante i quali le operazioni stesse vengono compiute, il carattere di negozi di diritto privato, rientranti nella sfera di cognizione del G.O. »; Cass., 28 maggio 1955, n. 1661 (*Giust. Civ.*, 1955, I, 1834) precisa, a sua volta, che, nel rapporto di c.d. compensazione privata, l'accordo di collegamento o abbinamento delle due compravendite in esportazione ed importazione « ha contenuto vincolante ed è generatore di reciproci diritti ed obblighi per i soggetti

(*Omissis*). — Col secondo motivo del ricorso principale si deduce che i giudici di merito avrebbero errato nel ritenere che, in base al negozio di collegamento, la ditta Esposito avesse assunto nei confronti della ditta Tringale un'obbligazione di dare, oltre che un'obbligazione di fare, e che, di conseguenza, fosse legittima e conforme a legge la impugnata imposizione tributaria. Si deduce, cioè, che il negozio di collegamento non

---

che vi partecipano», onde «ciascuno dei due operatori connazionali, in mancanza di espressa riserva limitatrice, assume verso l'altro la responsabilità non solo della propria condotta, ma anche di quella del proprio contraente estero, salva l'azione di rivalsa verso quest'ultimo»; Cass., 16 aprile 1952, n. 1001 (*Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1952, 2° quadr., vol. I, 557) afferma che: «negli accordi di compensazione privata ciascun contraente può pretendere l'adempimento delle obbligazioni direttamente assunte verso di lui dal contraente straniero e dall'altro contraente italiano ed è a sua volta liberato da ogni responsabilità, quando dimostri di aver puntualmente adempiuto le proprie obbligazioni verso i suddetti contraenti. Ciascuna delle parti ha pure diritto di vedere adempiute le obbligazioni, che il proprio debitore ha nei confronti dell'altro suo contraente». Sulla distinzione fra affare di reciprocità e accordo di clearing v. App. Firenze, 7 settembre 1955, *Giust. Civ.*, 1955, I, 1875. Sulla nozione di compensazione privata e affare di reciprocità v., in dottrina, FRANCESCHELLI, *Gli scambi internazionali e il diritto commerciale interno*, *Riv. dir. comm.*, 1950, I, 1 e segg., in part. 19 e segg.; WEILLER, *In tema di compensazione privata*, *Foro pad.*, 1950, I, 415 e segg.; ROTONDI, *Osservazioni in tema di compensazione privata*, *Riv. dir. comm.*, 1950, II, 38 e segg., in part. 364 e segg.; ASCARELLI, *Compensazione privata volontaria e cambio traettizio*, *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1951, 303 e segg., in part. 307 e segg. e 320 e segg.; TESTA, *I mezzi di pagamento nel commercio estero*, *Ibidem*, 695 e segg., in part. 705 e segg., 726; *Id.*, *Sugli "affari di reciprocità" e sulla "compensazione privata" nel commercio internazionale*, *Giur. it.*, 1951, I, 1, 765 e segg.; PROVINCIALI, *Il c.d. affare di reciprocità e le compravendite in esportazione-importazione*, *Foro it.*, 1951, I, 1497 e segg.; MUSSO, *Osservazioni in materia di compravendite*, *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1952, 2° quadr., t.I, 560 e segg. (con breve rassegna critica delle varie opinioni dottrinali).

Dimostrato che il negozio di collegamento comporta per l'importatore nazionale un'obbligazione di dare nei confronti dell'esportatore nazionale (operatore collegato) e che tale obbligazione, fornita di propria autonomia, è produttiva di effetti giuridici ed economici diretti, la tassazione, ai fini del tributo di registro, non può non rientrare nella economia dell'art. 28 della tabella A. della l. registro. Ciò in applicazione del principio fondamentale posto dall'art. 8 della l. registro predetta, per il quale le tasse sono applicate secondo l'intrinseca natura e gli effetti economici degli atti o trasferimenti. (Sull'art. 4 della l. registro v. GUGLIELMI e AZZANTI, *Le imposte di registro*, Torino 1959, 77 e seg., 124 e seg.; sull'art. 8 della stessa legge v. UCKMAR, *La legge sul registro*, I, Padova 1958, 188 e segg.).

F. CARUSI

comporti per l'importatore nazionale una obbligazione di dare nei confronti dell'esportatore italiano (operatore collegato). Sostiene la ricorrente che « l'importatore Esposito assunse certamente l'obbligazione di dare, cioè di pagare il prezzo, nei confronti del suo diretto contraente estero (ditta Dahl), ma nessuna obbligazione di dare, cioè di pagare, egli assunse nei confronti del collegato esportatore nazionale (ditta Tringale) ».

Anche questo motivo è infondato.

E' opportuno anzitutto ricordare che nel 1947-1948, quando si svolsero i fatti che hanno poi portato al presente giudizio, gli scambi di merci fra l'Italia e la Danimarca dovevano essere effettuati sotto forma di operazioni di reciprocità, a norma degli accordi stipulati il 23 maggio 1947 fra il governo italiano e quello danese, approvati e resi esecutivi con d.l. 10 aprile 1948, n. 859. In forza di tali accordi, nonché in forza delle norme di pagamento emanate con d.m. 31 marzo 1948, ogni importazione di merce dalla Danimarca verso l'Italia doveva essere collegata ad una esportazione di altra merce dall'Italia verso la Danimarca, per uguale importo e allo stesso cambio, in modo da evitare trasferimenti di valuta. Gli importatori italiani, tenuti ad effettuare il pagamento delle merci importate e delle relative spese, dovevano versare alla Banca d'Italia, quale cassiera dell'Ufficio italiano dei cambi, il controvalore in lire italiane dell'importo da essi dovuto, calcolato sulla base del cambio all'uopo convenuto fra le parti interessate. Gli esportatori italiani, a loro volta, ricevevano il pagamento delle merci esportate e delle relative spese, non già in valuta straniera e direttamente dai loro contraenti danesi, ma in lire italiane (sulla base del cambio convenzionale) ed a mezzo dell'Ufficio italiano dei cambi, il quale vi provvedeva con i versamenti eseguiti dai corrispondenti e collegati importatori nazionali. Altrettanto avveniva in Danimarca, attraverso il competente organo di quello Stato (la Danmarks Nationalbank di Copenhagen), nei confronti degli importatori ed esportatori danesi.

Su queste complesse operazioni, simili a quelle previste in altre convenzioni internazionali e nelle relative norme di attuazione, la Suprema Corte ha già avuto modo di puntualizzare il proprio pensiero, che può essere così riassunto e riaffermato. Negli scambi privati con l'estero l'affare di reciprocità non costituisce un contratto plurilaterale, ma è caratterizzato da due autonome compravendite internazionali (in senso inverso e per valori equivalenti), collegate da un duplice accordo, uno fra i due operatori nazionali e l'altro fra i due operatori stranieri. Si hanno così quattro categorie di obbligazioni: a) obbli-

gazioni tra l'importatore nazionale e l'esportatore straniero, in virtù della compravendita da essi conclusa; *b*) obbligazioni tra l'esportatore nazionale e l'importatore straniero, in virtù della compravendita tra loro intercorsa; *c*) obbligazioni tra importatore ed esportatore nazionali, in virtù di un accordo di pagamento e di cambio (negozio di collegamento o di abbinamento); *d*) obbligazioni tra importatore ed esportatore stranieri, in virtù di altro accordo di pagamento e di cambio. In forza di tali accordi, diretti essenzialmente ad impedire trasferimenti di valuta da un paese all'altro, il prezzo dovuto per le due compravendite, anziché essere pagato dall'importatore nazionale all'esportatore straniero e dall'importatore straniero all'esportatore nazionale ed anziché essere riscosso direttamente dai due venditori, viene soddisfatto, fra importatore ed esportatore di ciascun paese, attraverso l'opera di uffici amministrativi o bancari appositamente incaricati e con le modalità all'uopo predisposte. Vengono in tal modo regolate e bilanciate, negli scambi commerciali fra Stato e Stato, le reciproche importazioni ed esportazioni, in guisa da evitare movimenti di valuta e soddisfare, così, esigenze valutarie di ordine pubblico.

Stante ciò e pur nella rilevata interdipendenza dei singoli negozi, che ineriscono alla complessa operazione commerciale della cosiddetta compensazione privata, il negozio di collegamento, che intercorre all'interno di ciascuna delle due coppie di operatori, si pone con una propria autonomia giuridica, dato che è produttivo di effetti giuridici diretti, giusta la giurisprudenza di questa Corte Suprema (sent. n. 1001 del 1952; sent. n. 1661 del 1955).

Non è necessaria all'economia della presente decisione, l'identificazione del *nomen juris* da darsi a tale negozio di collegamento (per il quale è stata richiamata, volta a volta, la figura della cessione di credito, della compravendita di credito, del contratto normativo, della *permutatio pecuniae*, del contratto atipico, ecc.). E' essenziale, invece, porre in rilievo come l'oggetto giuridico del negozio di collegamento sia costituito non solo dall'impegno generico di adempiere le obbligazioni che gravano su ciascuno dei due operatori connazionali in conseguenza dei rispettivi contratti di esportazione e di importazione con l'estero, ma anche — e soprattutto — dallo impegno specifico dell'importatore (dall'estero) a versare il prezzo della propria operazione di importazione, e, tramite la Banca competente, a favore dell'esportatore connazionale (verso l'estero), a tacitazione del credito che il detto esportatore ha verso l'acquirente estero.



Accanto, quindi, alle due operazioni di compravendita (da e per l'estero) si pongono, con una propria autonomia giuridica, i due negozi di collegamento, in virtù dei quali la obbligazione del pagamento del prezzo conseguente a ciascuna compravendita si trasforma in una obbligazione nuova di dare, a favore di soggetto diverso dal venditore. E ciò è sufficiente a legittimare la tassa d'obbligo, ai sensi dell'art. 28 della tariffa all. A della legge del registro ». (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 febbraio 1964, n. 415 - Pres. Stella Richter - Est Caporaso - P.M. Colonnese (conf.) - Ministero Finanze c. Pasotti.

**Imposte di successione - Passivo - Debiti risultanti da contratto di apertura di credito in conto corrente - Emissione assegni - Valutazione ai fini dell'art. 45, 5° comma legge sulle successioni.**

**Imposte di successione - Attivo - Pagamento di assegni di conto corrente - Prova ai fini della detrazione - Requisiti.**  
(r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 45, 5° comma).

*I debiti risultanti da un contratto di apertura di credito in conto corrente eseguito a mezzo di assegni bancari non possono essere considerati debiti "nascenti da effetti all'ordine", ai sensi dell'art. 45, comma 5°, della legge sulle successioni (1).*

*Il pagamento di assegni di conto corrente costituisce fonte di obbligazione del traente, detraibile dall'attivo, se provato, oltre che con l'assegno quietanziato, anche con il contratto di apertura di credito (2).*

**(1-2) Deduzioni dall'attivo dell'asse ereditario dei saldi passivi di c/c.**

**Prova.**

A) Dopo alterne vicende, nei giudicati delle Corti di merito e delle Commissione Centrale delle Imposte (cfr. Corte di Appello di Catania 11 febbraio 1955, Russo c. Finanze, in questa Rassegna 1955, 160; Corte di Appello di Trento 1 aprile 1954, Parteli c. Finanze, inedita; Tribunale di Brescia 18 febbraio 1959 Rovetti c. Finanze, *Giuris. it.* 1960, 1, 2, 416; Tribunale di Genova 5 aprile 1954 Toracca c. Finanze, inedita; Commissione Centrale 17 aprile 1961, n. 41760, *Riv. leg. fiscale*, 1963 pag. 104; Commissione Centrale 8 maggio 1961, n. 43548, *Riv. leg. fiscale*, 1962, 1262 e segg.) la disciplina dei saldi di conto corrente, per la detrazione dall'attivo ereditario da assoggettare alle imposte di successione, ha trovato il suo naturale assetto.

La sentenza in nota, confermando le statuizioni al riguardo adottate nel 1961 con la sentenza n. 2142, *Riv. leg. fis.* 1963, 237, e nel 1963 con la sentenza 2527, *Riv. leg. fisc.*, 1963, 1910, ha, con ineccepibile rigore giuridico, precisato che i saldi passivi di conto corrente bancario, usufruito dal correntista anche con emissione di assegni all'ordine, danno luogo

(*Omissis*). — La Corte di Appello ha ritenuto che l'assegno in conto corrente emesso (e riscosso) sull'una e sull'altra banca (Nazionale del Lavoro e Credito Agrario Bresciano) costituiva per sé solo, di fronte al fisco, la prova del debito cambiario del *de cuius* e perciò ha ritenuto che tale debito dovesse, ai fini della valutazione della base imponibile, ammettersi in deduzione dall'asse ereditario sulla semplice esibizione dell'assegno medesimo e dell'estratto-conto con relativo saldo finale rilasciato dalla banca creditrice.

Con il motivo di ricorso l'Amministrazione delle Finanze dello Stato sostiene che in tal modo la Corte di Appello ha inesattamente interpretata ed applicata la norma invocabile nella specie (art. 45 della legge tributaria sulle successioni, 30 dicembre 1923, n. 3270), la quale, tra l'altro, ammette la detrazione dei debiti contratti dal *de cuius*, risultanti da scritture private che abbiano acquistata data certa anteriormente alla apertura della successione (comma secondo del precitato articolo 45), nonché dei debiti risultanti da cambiali o da altri effetti all'ordine, che siano stati annotati nei libri di commercio, regolarmente tenuti dal debitore o dal creditore (comma quinto).

Nella specie, è stato accertato in fatto che presso l'una e l'altra banca il *de cuius* godeva di una apertura di credito regolata in conto corrente, ma che i due suindicati rapporti si erano esauriti ciascuno con la riscossione di un assegno bancario rispettivamente di quaranta e venticinque milioni, emessi l'uno a favore di sé medesimo e l'altro a favore di un terzo, alla vigilia ed all'antivigilia della morte del *de cuius* ed a firma del procuratore generale (e poi erede) di quest'ultimo. Secondo

---

a debiti di natura commerciale, con conseguente esclusione, per la loro detrazione, di ogni utile richiamo alla disciplina posta dal 5 comma dell'art. 45 della legge successoria per i debiti nascenti da effetti all'ordine. La qual cosa è assolutamente esatta.

Nel sistema tributario successorio le passività sono ammesse in deduzione dell'attivo sempre che le stesse, oltre ad essere legalmente esistenti, siano, all'atto dell'apertura della successione, certe e liquide.

Certe nel senso che, sorrette da un valido titolo, risultino attuali e reali. Liquide nel senso che, senza bisogno di ulteriori accertamenti, risultino di ammontare determinato (Cfr. *De Bono, L'imposta delle successioni e l'imposta sull'asse globale ereditario netto*, 135; *Serrano, Le imposte di successione*, 111). Canoni fondamentali, pertanto, ai fini delle deduzioni del passivo sono che: *a*) tali requisiti coesistano al momento della apertura della successione; *b*) gli stessi siano provati nei modi e nelle forme tassative prescritte dagli artt. 45-50 della legge successoria; *c*) la prova sia fornita nel termine ultimo e perentorio del biennio

l'assunto dei contribuenti, che la denunciata sentenza fa proprio, la passività che gravava sul patrimonio ereditario di cui si tratta trovava la sua fonte esclusivamente nei due assegni, con la emissione dei quali ogni rapporto tra l'accreditato e le banche trattarie si era completamente esaurito, onde detta passività andava considerata come nascente da effetti all'ordine, ai sensi ed agli effetti del citato comma quinto dell'art. 45. Ma, contrariamente a quanto i controricorrenti assumono, il fatto che il conto corrente bancario si era in concreto ridotto ad una sola operazione consistita nel pagamento di un assegno, non significa che l'assegno quietanziato dia da solo la prova della esistenza di un debito del traente verso il trattario, mentre proprio questo è il presupposto della norma che ammette la detrazione dei debiti risultanti da cambiali o da altri effetti all'ordine. Per stabilire quale sia il rapporto esistente tra banca e traente e per stabilire se l'assegno sia effettivamente rappresentativo di un debito del traente verso la banca, occorre, necessariamente, risalire al rapporto di conto corrente e quindi al contratto di apertura di credito ad esso connesso.

Difatti, il traente è legato alla banca trattaria dal rapporto di provvista e, più precisamente, dal contratto dal quale deriva il suo diritto di credito verso la banca, contratto che può essere di deposito, di mutuo, di apertura di credito, ecc. Con la emissione dell'assegno il traente si serve e pone in azione la clausola in base alla quale egli è stato autorizzato a disporre dei fondi disponibili presso la banca, la quale, pagando l'assegno, compie a sua volta un atto di esecuzione del contratto. Sicché l'assegno bancario, specie se emesso su sé medesimo (come è per uno degli assegni in questione), non è cartolarmente e sem-

---

dalla denuncia, in modo che, si abbia la certezza giuridica del rapporto obbligatorio dell'imposta di successione. Il grado di certezza, infatti, che, nel diritto comune, è assicurato attraverso i vari mezzi di prova, nel diritto tributario successorio, per le finalità in concreto perseguite, è regolato da legge eccezionale, in modo tassativo ed inderogabile, con il concorso dei ricordati elementi.

La giustificazione, di intuitiva evidenza, è riposta nella necessità di prevenire, nell'interesse generale della giusta e regolare percezione dei tributi, inesatte dichiarazioni rilasciate dall'autore della successione e di ovviare a possibili collusioni fra il presunto debitore ed il presunto creditore. Da ciò il rilevato carattere tassativo e di stretta interpretazione delle norme poste a disciplina delle dimostrazioni della passività (cfr. Cass. Sez. I, 20 novembre 1956, n. 4275, *Riv. leg. fisc.* 1957, 406 e segg.; Sez. I, 27 gennaio 1959 n. 237, *Riv. leg. fisc.*, 1959, col. 852 e segg.; Sez. I, 4 agosto 1960, n. 2292, *Riv. leg. fisc.*, 1961, col. 247.

B) In tale situazione, per le operazioni di conto corrente bancario,

pre rappresentativo di un debito dell'emittente, come nella cambiale. E quindi, nel caso di cui all'art. 45 sopra menzionato, esso non è necessariamente rappresentativo di un debito del *de cuius* verso la banca.

Del resto, questo Supremo Collegio si è già pronunciato in n. 2143, che secondo i controricorrenti riguarderebbe la sola ipotesi dell'assegno circolare e di un complesso di operazioni tali sensi, non soltanto con la sentenza del 14 ottobre 1961 in conto corrente, ma sopra tutto con le ancor più recenti decisioni del 16 maggio 1963 n. 1234 e 10 agosto 1962 n. 2527, le quali hanno precisato che l'emissione di assegni in conto corrente non costituisce un rapporto cambiario verso il trattario

---

un utile richiamo al 5° comma dell'art. 45 potrebbe avere ingresso nel solo caso che gli assegni emessi dal traente costituissero la *fonte del debito* e, al pari di quanto avviene per i debiti cambiari, di natura cartolare ed astratta, fossero, di per sé soli rappresentativi di un debito del traente predetto, con esclusione assoluta della possibilità di costituire, al contrario, atto estintivo di un debito dell'istituto di credito.

La qual cosa, però, non si verifica affatto.

Gli assegni di conto corrente, infatti, costituiscono il mezzo di esecuzione dell'unico contratto di conto corrente bancario e la causa del debito, rappresentato da un saldo passivo, risiede nel relativo contratto, anche se per la utilizzazione della provvista, che può essere costituita da una apertura di credito all'uopo inserita, sia stato consentito, fra le tante modalità, non escluso il pagamento diretto, quello degli assegni e degli *cheques* tratti sull'istituto sovventore. In simili contratti (Cfr. Relazione dell'Avvocatura dello Stato 1951-55, vol. I, pag. 646) ad esecuzione ripetuta e dal contenuto complesso, l'accreditamento si intreccia con i servizi resi dalla Banca e, messa a disposizione la somma di danaro, l'accreditato ha il potere di richiederne il pagamento, a sua discrezione, per tutto il tempo in cui si attua e si ripete l'esecuzione del contratto. Da ciò deriva che il diritto a trarre assegni all'ordine dello stesso traente o a favore di terzi è sorto ancora prima che gli stessi venissero emessi e l'accreditato si è costituito debitore in virtù del contratto e non degli assegni. Il fatto che, per gli assegni predetti, la dichiarazione cambiaria sia rivolta al possessore del titolo e non al trattario e che, l'effettuato pagamento da parte dell'Istituto fa cessare la funzione particolare del titolo, sono cose che, come esattamente ebbe a precisare la Corte di Cassazione nella citata sentenza 2142/61, negano agli assegni l'effetto dimostrativo di debito, risultante da effetti all'ordine, del traente verso la Banca.

Da ciò la necessità di convalidare la posizione debitoria con la produzione oltreché degli assegni, del contratto di apertura di credito ovvero, al pari dei debiti commerciali in genere, dei libri contabili del *debitore*.

C) In un caso analogo la Commissione Provinciale delle Imposte di Palermo, con ordinanza 25 marzo 1963, ha ritenuto di dovere investire la Corte Costituzionale della legittimità costituzionale degli

ed il pagamento da parte di questi non integra l'ipotesi dell'art. 45 legge tributaria sulle successioni, che ammette in detrazione dall'asse ereditario, ai fini della valutazione della base imponibile, i debiti risultanti da cambiali e da altri titoli all'ordine.

In queste due sentenze è stato altresì precisato che il pagamento di un assegno collegato ad un'apertura di credito è opponibile al terzo (quale è il fisco) come fonte di un'obbligazione del traente e non come atto estintivo di un debito del banchiere dipendente dalla provvista, solo se assieme all'assegno quietanzato si esibisce anche il contratto di apertura di credito. Pertanto, in nessun caso l'iscrizione dell'assegno a debi-

---

artt. 45 e 48 della legge successoria (r.d. 23 dicembre 1923 n. 3270) in relazione all'art. 53 della Costituzione. Ha ritenuto, infatti, la Commissione Provinciale che, dovendo per precetto costituzionale, l'imposizione tributaria essere commisurata alla effettiva capacità contributiva del contribuente, la rigorosa regolamentazione della prova della passività, posta dai ricordati artt. 45 e 48 della legge successoria, si risolve in una limitazione della facoltà di prova della capacità suddetta, che, di conseguenza, resterebbe non adeguatamente salvaguardata. Ma così non è. La rigorosa regolamentazione delle prove della passività deducibili è stata determinata dalla necessità di evitare, nell'interesse generale della giusta e regolare percezione dei tributi, le evasioni dell'imposta successoria che, attraverso inesatte dichiarazioni rilasciate dall'autore della successione o attraverso possibili collusioni tra presunto debitore e presunto creditore finirebbero per risultare di facile attuazione. Con tali caratteri la regolamentazione predetta, nel particolare settore dei trasferimenti di ricchezza *mortis causa* si configura, rispetto alla capacità contributiva, come uno strumento che, lungi dal falsarne la rappresentazione, ne costituisce un mezzo di sicuro accertamento.

Determinante al riguardo è la constatazione che la regolamentazione più volte detta, diretta ad assicurare la *certezza*, la *liquidità* e l'*esigibilità* del debito, «ha tenuto presente — come esattamente osserva il Serrano in loco citato, p. 113 — il comportamento dell'erede, quale responsabile della documentazione dei debiti in concomitanza con la responsabilità del creditore sulla sussistenza del suo credito al momento dell'apertura della successione». Ha, di conseguenza, la regolamentazione stessa apprestato un complesso di mezzi che, per le garanzie di cui sono circondati, escludendo le errate rappresentazioni della reale situazione obiettiva, che il precetto costituzionale ha ribadito nell'interesse del privato cittadino e nell'interesse generale al tempo stesso. Le difficoltà, meramente eventuali ed ipotetiche, che l'erede può incontrare nella ricerca della documentazione di legge, non hanno alcuna influenza sul piano della legittimità costituzionale dell'istituto, che, a tali fini, va ragguardato nella sua struttura obiettiva e non in relazione a meri inconvenienti di ordine pratico e contingente.

L. CORREALE

to del traente nel conto del trattario costituisce, di per sè sola, la prova della esistenza del debito a carico del primo, prova richiesta dalla legge tributaria.

Poichè la sentenza impugnata è pervenuta a diversa conclusione, non avendo seguito il principio di diritto sopra enunciato, il ricorso deve essere accolto e la causa rinviata per nuovo esame ad altro giudice, fermo il criterio che i debiti risultanti da un contratto di apertura di credito in conto corrente eseguito a mezzo di assegni bancari non possono essere considerati debiti « nascenti da effetti all'ordine » ai sensi dell'art. 45, comma quinto, della legge tributaria sulle successioni. (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 febbraio 1964, n. 416 - Pres. Pece - Est. D'Amico - P.M. Pedote (conf.) - Passigli c. Finanze.

**Imposta di registro (imposte di bollo ed ipotecarie) - Leggi razziali - Leggi di reintegrazione - Acquisto per interposta persona - Esenzioni.**

(d.l.l. 10 aprile 1945 n. 222, art. 4).

*Le esenzioni da qualsiasi tassa di bollo e dalle imposte di registro ed ipotecarie, nonché da qualsiasi altro gravame fiscale, previste dall'art. 15 del d.l. n. 26 del 1944, richiamato dall'articolo 4 del d.l.l. lgt. 10 aprile 1945, n. 222, per tutti gli atti necessari per reintegrare i cittadini di razza ebraica nel pieno godimento dei diritti patrimoniali compromessi per effetto delle leggi razziali, si riferiscono non soltanto agli atti posti in essere mediante interposizione di persone, aventi per oggetto beni già posseduti all'epoca dell'emanazione delle leggi razziali ed alienati, ma anche agli atti aventi per oggetto incrementi patrimoniali successivi a tali leggi, posti in essere mediante interposizione di persona, allo scopo di sottrarsi alle disposizioni limitative della misura dei patrimoni appartenenti agli israeliti (1).*

(1) L'operatività delle agevolazioni fiscali, recate dal combinato disposto degli artt. 15 del d.l. n. 26 del 1944 e 4 del d.l. Lgt. n. 222 del 1945, non solo per gli atti, che, posti in essere mediante interposizione di persona, avevano per oggetto i beni posseduti dai cittadini di razza ebraica all'epoca dell'emanazione delle leggi razziali e dagli stessi alienati, ma anche per quelli che, posti in essere mediante interposizione di persona, avevano per oggetto incrementi patrimoniali successivi a tali leggi, è stata affermata dalla Corte di Cassazione nella precedente sentenza 18 gennaio 1952, n. 139 *Riv. leg. fisc.* 1952, 270, alla quale la sentenza in nota espressamente si richiama (cfr. anche Cass., 16 febbraio 1950 n. 390, *Riv. leg. fisc.*, 1950, I, 64 e C.C. 10 novembre 1962

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 febbraio 1964, n. 451 - Pres.  
- Est. Rossano - P.M. Cutrupia (conf.) - Aziende Chimiche  
Barbini c. Ministero Finanze.

**Imposta di fabbricazione - Imposte sui minerali di mercurio e sui prodotti derivati - Norme transitorie - Obbligo di denuncia - Esenzione - Deroghe - Limiti.**

(d.l. 24 novembre 1954, n. 1608 convertito nella l. 10 dicembre 1954, n. 1166, art. 18).

*L'obbligo della denuncia del mercurio metallo confezionato in bombole e del cinabro artificiale prodotto per il consumo, posto dall'art. 18 del d.l. 24 novembre 1954, n. 1068, convertito nella l. 10 dicembre 1954, n. 1166, a carico degli esercenti stabilimenti di produzione e di chiunque detenga il materiale predetto per gli usi della propria industria, ammette le sole deroghe indicate nel quinto comma dell'articolo stesso. Dette deroghe comportano l'esenzione dal tributo e, di stretta interpretazione, concernono l'una gli istituti scientifici e l'altra le case costruttrici di strumenti di fisica ed apparecchi chimici, limitatamente, per questi ultimi, al mercurio incorporato, come liquido di livello, negli strumenti ed apparecchi pronti per la vendita. Non sono consentite ulteriori deroghe all'obbligo della denuncia con conseguente estensione dei casi di esenzione ed in particolare*

---

n. 4769, Riv. leg. fisc., 1953, 123). La giustificazione logica e giuridica dell'adottata soluzione scaturisce dal dichiarato intento del legislatore di reintegrare i cittadini di razza ebraica nella posizione in cui si sarebbero trovati se le leggi razziali non fossero intervenute, ed ai fini patrimoniali, di reintegrare gli stessi cittadini nel godimento di diritti patrimoniali uguali a quelli degli altri cittadini, con i quali hanno gli stessi doveri. Le leggi razziali, infatti, limitando l'entità delle possidenze immobiliari, avevano, implicitamente, impedito ogni acquisto, per effetto del quale l'entità predetta fosse risultata superata. Decisive al riguardo, oltre alle precisazioni contenute nel testo delle leggi n. 25 e 26 del 1944, riportate in motivazione è la dizione adoperata dall'art. 15 del r.d.l. 26/44 che, nel porre la norma di favore fiscale, fa espresso riferimento a tutti gli atti occorrenti per porre in essere le nuove condizioni di diritto anche ai fini della censuata reintegrazione. Il dovuto coordinamento inoltre, di tale norme con quella recata, in via complementare ed integrativa, dal d.l.l. n. 222 del 1945 precisa che limite invalicabile è quello per il quale la interposizione, fittizia o reale, di persona di razza ariana sia stata determinata dallo scopo di sottrarre i cittadini di razza ebraica alle disposizioni limitative della misura del patrimonio a suo tempo imposta dalle leggi razziali.

*non è consentita deroga per il mercurio, metallo incorporato in strumenti di produzione (apparecchi di sintesi catalitico) (1).*

(1) La sentenza annotata precisa, con ineccepibile rigore giuridico, l'economia della norma tributaria recata dall'art. 18 del d.l. 24 novembre 1954, n. 1608, convertita nella l. 10 dicembre 1954, n. 1166.

La particolare imposta di fabbricazione istituita con il citato d.l. 1068-54 colpisce il mercurio-metallo al momento della sua produzione e, per la parte contenuta nel minerale greggio, al momento della estrazione dalle miniere. Per intuitive ragioni di politica legislativa, connesse con la necessità di sottoporre a tributo il mercurio metallo già prodotto e di impedire nel tempo stesso, con richiamo alle giacenze in atto, facili evasioni, con norma transitoria fu posto l'obbligo della denuncia non solo per gli esercenti gli stabilimenti di produzione, ma anche per chiunque, per gli usi della propria industria, avesse detenuto mercurio-metallo in qualsiasi quantità. Da tale obbligo, alla cui osservanza era collegata la concreta applicazione del tributo, servendo la relativa denuncia di base per la sua liquidazione, furono esentate due sole categorie di soggetti e precisamente gli Istituti scientifici e le case costruttrici di strumenti di fisica ed apparecchi di chimica, limitatamente, però, queste ultime, al mercurio già incorporato come liquido di livello negli strumenti ed apparecchi pronti per la vendita. La individuazione dei soggetti esenti dall'obbligo della denuncia e, nell'ambito degli stessi, le limitazioni all'uso fissate, sono cose che manifestano l'intento di sottoporre il mercurio metallo ed i suoi derivati, già prodotti ed estratti, alla medesima disciplina di quella stabilita per il mercurio metallo da produrre e da estrarre. Il combinato disposto, infatti, delle norme contenute nei vari commi dell'art. 18 del d.l. 1068-54 precisa che immediatamente soggetti al tributo sono gli stabilimenti di produzione (1° comma), chiunque detenga mercurio metallo, in qualsiasi quantità, per gli usi della propria industria (3° comma), le case costruttrici di apparecchi di fisica e di chimica per il mercurio metallo che non sia stato incorporato negli apparecchi pronti per la vendita, come liquido di livello (5° comma). Del mercurio metallo, in altri termini, che svolga il ruolo di elemento essenziale del prodotto. La qual cosa, assicurando il medesimo trattamento tributario fra il mercurio detenuto per gli usi della propria industria quale componente dei propri prodotti finiti e quello detenuto, per gli stessi usi, quale componente degli apparecchi di lavorazione dei propri prodotti finiti, risponde al principio codificato nel 3° comma dell'art. 1 del d.l. 1068-54 per il quale l'imposta è dovuta qualunque sia la destinazione e l'impiego dei minerali di mercurio e dei suoi derivati.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 febbraio 1964, n. 370 - Pres.**

Pece - Est. Del Conte - P.M. Maccarone (conf.) - Larghi c. Finanze.

**Imposte e tasse in genere - Decisione di Commissione amministrativa - Ricorso all'a.g.o. - Termine - Ricorso gerarchico - Effetto sospensivo - Esclusione.**

(r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 146).



**Imposte e tasse in genere - Decisione della Commissione Provinciale delle imposte - Ricorso all'intendenza di Finanza - Decorso del termine per il ricorso all'a.g.o. - Errore scusabile - Rimessione in termini - Esclusione - Fattispecie.**  
(r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 146).

*Nelle controversie tributarie che abbiano formato oggetto di decisione amministrativa, il termine di sei mesi previsto, a pena di decadenza, dall'art. 146 della legge di registro 30 dicembre 1923, n. 3269, per l'azione giudiziaria, non è sospeso per effetto della proposizione del ricorso gerarchico, che ha carattere facoltativo (1).*

(1-2) L'art. 28 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639 sulla riforma degli ordinamenti tributari, ha espressamente stabilito che la risoluzione in via amministrativa delle controversie relative all'applicazione della imposta di registro, di successione, in surrogazione, di manomorta ed ipotecaria, qualunque sia la natura della contestazione ed il valore presunto dei beni, è demandato alle Commissioni amministrative. Per effetto di tale disposizione, nelle controversie relative alle imposte suddette il ricorso gerarchico è sostituito dal ricorso alle Commissioni Amministrative le quali, a tal fine, nel relativo giudizio di carattere inquisitorio, serbano, a norma dell'art. 25 del r.d.l. 8 luglio 1937, n. 1516, le stesse facoltà di indagine, di accesso, di ispezione, di controllo, di richiesta di dati, di informazioni e di chiarimenti conferite dalle singole leggi di imposte ai funzionari delle imposte dirette e di registro, con conseguenze utilizzazione delle resultanze come elementi di prova e di giudizio. Il ricorso gerarchico, è dallo stesso art. 28 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639 mantenuto soltanto per le controversie relative all'imposta di bollo, alle concessioni governative ed alle altre imposte sugli affari ed a queste assimilate. (Cfr. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, ed. 1961, pagina 183-185).

La cennata disciplina normativa, posta in relazione alla esclusione di ogni legame di continuità fra il giudizio innanzi alle Commissioni e quello innanzi all'Autorità Giudiziaria ordinaria, per l'autonomia formale e sostanziale del duplice ordine di difese, esclude, in maniera certa, che il termine di decadenza posto per l'introduzione dell'azione giudiziaria, a far data dalla notifica della decisione della Commissione amministrativa, di tipica natura giurisdizionale, possa essere influenzato, ai fini della decadenza, dalla pendenza del ricorso che il contribuente, dopo aver conseguito la decisione sostitutiva suddetta, abbia ritenuto di proporre agli organi dell'Amministrazione attiva. La qual cosa assorbe, precedendolo, il richiamo al principio recato dall'art. 2966 del c.c. sulla disciplina delle cause che impediscono la decadenza, quale è quella comminata dall'art. 146 della legge di registro 30 dicembre 1923, n. 3269. Analoghe ragioni escludono, per le imposte per le quali il ricorso gerarchico è sostituito dal ricorso alla Comm.ne amm.va, ogni utile richiamo all'istituto dell'errore scusabile e della consequenziale rimessione in termini.

Indipendentemente da ogni altra considerazione, sta di fatto che

*La remissione in termini per errore scusabile attiene ai ricorsi amministrativi propri ed ai ricorsi giurisdizionali amministrativi e non a ricorsi all'a.g.o. Essa inoltre riguarda l'ipotesi del ricorso avverso un provvedimento ritenuto, per errore, definitivo e non l'ipotesi inversa del ricorso avverso un provvedimento ritenuto per errore non definitivo. Detta remissione in termini, pertanto, non opera nel caso in cui, a seguito della decisione emanata dalla Commissione Provinciale delle Imposte in materia di imposta di registro, il contribuente non abbia proposto ricorso alla Commissione Centrale delle Imposte, ma all'Intendente di Finanza e, decorso il termine di decadenza, previsto dall'art. 146 della legge di registro 30 dicembre 1923, n. 3269, abbia introdotto azione giudiziaria (2).*

---

l'istituto dell'errore scusabile concerne i ricorsi amministrativi propri ed i ricorsi giurisdizionali proposti in impugnativa di un atto amministrativo. Nei casi in esame l'azione giudiziaria non ha affatto, né nella sostanza né nella forma, la natura e gli effetti del gravame e la pronunzia della Commissione, a seguito della quale è stato, per avventura, proposto ricorso agli organi dell'Amm.ne attiva, ha natura e contenuto di decisione giurisdizionale e non di atto amministrativo.

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA  
DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 gennaio 1964, n. 160 - *Pres.*  
Stella Richter - *Est.* D'Amico - *P.M.* Colonnese (conf.) -  
Impresa Rancilio c. Ministero LL.PP.

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Capitolato generale del Mi-**  
**nistero dei LL.PP. - Natura normativa.**  
(d.m. 28 maggio 1895).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Interessi sulle somme dovute**  
**all'appaltatore - Art. 40 Capitolato generale 28 maggio 1895 -**  
**Inapplicabilità degli artt. 1341 e 1342 c.c.**

*Il Capitolato generale d'appalto delle opere dipendenti dal*  
*Ministero dei LL.PP., approvato con d.m. 28 maggio 1895, ha*  
*natura regolamentare (1).*

*Gli interessi sulle somme dovute all'appaltatore sono rego-*  
*lati dall'art. 40 del Capitolato suddetto, e non dall'art. 1224*  
*c.c., la cui norma ha carattere dispositivo, e non imperativo,*  
*ed è pertanto derogabile, senza che sia necessaria una appro-*  
*vazione specifica per iscritto, data la natura regolamentare del-*  
*l'art. 40 citato (2).*

---

(1-2) Sul carattere normativo del Capitolato generale 28 maggio 1895 e di quello appr. con D.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, (e pubbl. in G. U., 7 agosto 1962, n. 198), attualmente in vigore per le opere di competenza del Ministero dei LL.PP., nonché sulle questioni connesse, anche in relazione all'inapplicabilità degli artt. 1241 e 1342 c.c., cfr in questa *Rassegna* 1964, *retro*, 192.

Circa la natura forfettaria della disciplina prevista dall'art. 40 del citato capitolato (e dai corrispondenti artt. 35 e 36 del nuovo Capitolato generale 16 luglio 1962, n. 1063), relativamente ai ritardi nel pagamento delle somme dovute all'appaltatore, cfr. in questa *Rassegna*, 1964, *retro*, 192.

TRIBUNALE SUP. ACQUE, 22 gennaio 1964, n. 6 - Pres. Reale - Est. Ferrati - Soc. Meridionale di Elettricità ed E.N.E.L. c. Ministero LL.PP.

**Acque pubbliche - Sovracanoni - Ingiunzione di pagamento - Giudizio di opposizione - Competenza territoriale dei Tribunali Regionali - Criterio: località ove sono situate le opere - Inderogabilità.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 140, 161; r.d. 14 aprile 1910, n. 639, art. 3).

**Acque pubbliche - Procedimento innanzi ai Tribunali delle Acque - Disciplina.**

(t.u. 11 dicembre 1833, n. 1775, art. 202).

*La competenza territoriale dei Tribunali regionali delle acque pubbliche è determinata dal luogo ove sono le opere o i beni oggetto delle controversie elencate nell'art. 140 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775. Questa competenza è inderogabile e va osservata anche se trattasi di opposizione ad ingiunzione per il pagamento di sovracanoni (1).*

*Il procedimento che si svolge dinanzi ai Tribunali delle acque è regolato, pur dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura civile, dalle norme del codice di rito del 1865 (2).*

(Omissis). — Va esaminata, prima di ogni altra, la questione di competenza, ritualmente sollevata con l'atto di impugnazione, e deve riconoscersi che la stessa va risolta in conformità all'assunto dell'appellante.

(1) La sentenza conferma un indirizzo che ha trovato dissenso in dottrina. Affermato il principio, per la prima volta, dalla Corte di Cassazione, con sentenza 9 gennaio 1959 n. 26 (*Acque, ecc.*, 1959, 129), esso è stato accolto con perplessità e riserve (cfr. questa *Rassegna*, 1959, 75), ed anche vivacemente criticato (cfr.: ANDRIOLI, *La competenza per territorio dei tribunali delle acque pubbliche*, *Acque, ecc.*, 1959, 327; DI TARSIA, *ivi*, 1959, 392). In senso adesivo, invece, cfr.: ROMUALDI, *Sulla natura della competenza per territorio dei tribunali reg. aa. pp.*, *ivi*, 1959, 129).

Il Tribunale Superiore si è uniformato all'indirizzo con sentenza 15 luglio 1960, n. 26 (*Acque, ecc.*, 1960, 384).

(2) La massima è del tutto pacifica. Da ultimo, cfr.: Cass. 17 aprile 1963, n. 950, che ne ha fatto applicazione a proposito dei termini per il ricorso alle Sezioni Unite della Cassazione. In dottrina, l'ANDRIOLI (*Codice di procedura civile e leggi processuali speciali*, in *Foro It.*, 1942, IV, 44) aveva affermato la legittimità del procedimento esegetico, inteso a sostituire agli articoli del codice del 1865, le corrispondenti norme del nuovo codice.

E' pacifico che sono di competenza del Tribunale regionale delle acque le controversie che insorgono in sede di opposizione ad ingiunzione per la riscossione coattiva di sovracanonici dovuti dalle imprese concessionarie di derivazioni d'acqua per impianti di produzione di forza motrice, giacché le stesse importano una contestazione sull'obbligo di corresponsione allo Stato di quanto dovuto per l'uso delle acque pubbliche, che rientra *ratione materiae* nella competenza di quel Tribunale.

Ora, il criterio per determinare la competenza territoriale non può essere quello dettato dall'art. 3 del t.u. 14 aprile 1910, n. 639, che, nel disciplinare la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, attribuisce la competenza a conoscere delle opposizioni avverso le ingiunzioni al giudice del luogo in cui ha sede l'Ufficio che ha emesso l'ingiunzione.

La competenza territoriale, nella soggetta materia, va, invece, stabilita in relazione al luogo ove sono le acque, le opere od i beni, oggetto delle controversie indicate nell'art. 140 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, sulle acque e sugli impianti elettrici.

In questi sensi si è già pronunciato il Tribunale Superiore (sent. 15 luglio 1960, n. 26) in aderenza all'indirizzo giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione (sent. 9 gennaio 1959, n. 24, 25, 26), la quale, pur riconoscendo che il principio non trovasi espresso con formula sacramentale nella legge speciale, ha rilevato che esso costituisce il logico presupposto di tutto il sistema che informa la distribuzione delle competenze, *ratione loci*, tra i tribunali regionali, in relazione alla situazione di fatto che si considera decisiva a questo effetto, ossia l'esistenza di quei beni nella circoscrizione dell'uno o dell'altro organo.

Opportunamente s'è osservato che l'elemento territoriale influisce essenzialmente sulla funzione del giudice specializzato, perché la funzione medesima in quel determinato ambito territoriale è ritenuta la più efficace alla tutela dell'interesse pubblico, che si riconnette alla demanialità delle acque e al migliore regolamento di esse nelle singole zone regionali, a cui corrispondono le diverse circoscrizioni, e se ne è dedotto, quindi, che quella in esame è una competenza territoriale funzionale per ragioni d'ordine pubblico e come tale inderogabile.

Così essendo, appare evidente come sia inapplicabile la norma del t.u. del 1910, la quale, se deroga alle norme di carattere generale sulla competenza, è sicuramente incompatibile col sistema particolare della legge sulle acque, che determina con

il criterio funzionale un foro esclusivo che non ammette alcuna altra competenza.

Pertanto, poiché nella specie è fuor di contestazione che l'impianto idroelettrico, in relazione al quale è stato richiesto il pagamento del sovracanone, trovasi nella circoscrizione del Tribunale regionale di Napoli e non in quella del Tribunale di Roma, quest'ultimo avrebbe dovuto dichiarare la propria incompetenza anziché conoscere del merito della opposizione.

L'impugnata sentenza va, quindi, riformata in tal senso, senza che vi sia possibilità di ritenere la causa, dovendo trovar applicazione, per il richiamo fattone nell'art. 191 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, la norma dell'art. 493 dell'abrogato codice di procedura civile; secondo la quale, qualora in prima istanza si sia pronunciato sulla competenza e sul merito, non si può in appello conoscere di questo se sia dichiarata l'incompetenza dei primi giudici.

E' noto infatti (cfr. sent. Cass. 6-11-1958, n. 3619) che, pur dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura civile, il sistema processuale relativo alle controversie in materia di acque pubbliche rimane collegato, nella sua interezza, attraverso il riferimento di cui al menzionato testo unico, alle norme contenute nel codice di rito del 1865; le quali norme debbono considerarsi come recepite dal testo unico medesimo, rimanendo estranee alla materia le modificazioni della procedura ordinaria apportata dal nuovo codice. — (*Omissis*).

**TRIBUNALE SUP. ACQUE**, 30 gennaio 1964, n. 7 - *Presidente Reale - Est. Granito - Tamborino Vincenzo (eredi) c. Ministero Marina Mercantile, Agricoltura e Foreste e Prefetto di Lecce.*

**Acque pubbliche - Pesca - Diritti esclusivi - Provvedimenti del Prefetto e del Capo Compartimento marittimo - Definitività - Esclusione - Silenzio-rifiuto - Impugnativa dinanzi al Trib. Sup. Acque - Inammissibilità.**

**Acque pubbliche - Competenza - Provvedimenti di decadenza dal diritto esclusivo di pesca - Impugnativa dinanzi al Trib. Sup. Acque - Ammissibilità.**

**Acque pubbliche - Competenza - Natura pubblica delle acque - Accertamento già definitivo - Appartenenza al demanio marittimo**

o al demanio idrico - Controversia sollevata « incidenter tantum » - Incidenza su interessi legittimi e non su diritti soggettivi - Competenza del Trib. Sup. Acque - Esclusione - Competenza del Consiglio di Stato - Sussiste.

Competenza e giurisdizione - Atto amministrativo - Disapplicazione ai sensi dell'art. 5 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E - Giurisdizione amministrativa - Esclusione - Giurisdizione ordinaria - Sussiste.

Acque pubbliche - Classificazione - Modifica - Estinzione di diritti di uso e di pesca - Esclusione - Acque pubbliche - Mutamento di caratteristiche e di destinazione dipendente da evento naturale - Diritto di uso e di pesca - Impossibile loro esercizio.

Acque pubbliche - Diritti esclusivi di pesca - Riconoscimento - Termine previsto dalla legge 24 marzo 1921, n. 312 in relazione alle acque considerate, di diritto o di fatto, già pubbliche nel 1921 - Acque dichiarate pubbliche in epoca successiva - Applicabilità.

*Gli atti del Prefetto e del Capo del Compartimento marittimo in materia di diritti esclusivi di pesca non sono definitivi. E', perciò, inammissibile il ricorso proposto avverso il silenzio-rifiuto delle predette autorità (1).*

**(1-6) La pregiudiziale amministrativa.**

Le prime due massime costituiscono giurisprudenza consolidata e non hanno, perciò, bisogno di alcun commento.

La terza e la quarta sono di particolare interesse. Con esse si è escluso che il Tribunale Superiore (e lo stesso deve dirsi del Consiglio di Stato) possa decidere, in via incidentale o ai fini della disapplicazione dell'atto, la questione relativa alla legittimità di un atto amministrativo, che si assume lesivo d'interessi legittimi, qualora la detta questione non sia devoluta alla sua giurisdizione. In proposito è noto che il sistema processuale vigente (art. 34 c.p.c., artt. 28 e 30 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 3 e 5 r.d. 26 giugno 1924, n. 1058, artt. 9 e 11 r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, art. 169 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775) si è uniformato alla classica tricotomia del MENESTRINA (*La pregiudiziale nel processo civile*, p. 26, 123 e 149), che distingue i punti pregiudiziali, non controversi, le questioni pregiudiziali, da risolvere incidenter tantum, e le cause pregiudiziali, in cui l'antecedente logico deve essere accertato, per legge o per volontà delle parti, con efficacia di giudicato.

La prima e la seconda categoria sono risolte dal giudice, ancorché incompetente o privo di giurisdizione, nei confronti dei legittimi contraddittori alla domanda principale; costituiscono delle tappe dell'iter logico per giungere alla decisione, su cui si forma il giudicato sostanziale, ma non estendono i loro effetti fuori del processo, nel quale sono proposte né precludono che le stesse questioni siano riproposte in diverso e autonomo giudizio (Trib. acque pubbliche, 24 gennaio 1957, *Acque, Bonifiche*

*Sono devoluti alla cognizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche i ricorsi avverso provvedimenti, che dichiarano la decadenza dalla facoltà di chiedere il riconoscimento di un diritto esclusivo di pesca (2).*

*Accertata giudizialmente la natura pubblica delle acque, la questione se le stesse appartengano al demanio marittimo o idrico è devoluta alla cognizione del Consiglio di Stato, incidendo la sua soluzione su interessi legittimi e non su diritti soggettivi. Essa, pertanto, non può essere conosciuta, neanche incidenter tantum, dal Tribunale Superiore delle acque pubbliche (3).*

*L'art. 5 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, sulla disapplicazione degli atti amministrativi, è applicabile dalla giurisdizione ordina-*

---

*e Costruzioni*, 1957, 61; *Cass.* 30 aprile 1955, n. 1233 *Giust. Civ.*, Mass. 1955, 441; *Cass.* 7 ottobre 1954, n. 3388, *Foro it.*, Mass., 1954, 682; *Cass.*, 25 marzo 1954, n. 871, *ivi*, 182).

Le cause pregiudiziali, invece, debbono essere decise dal giudice competente e nei confronti di chi è, rispetto ad esse, legittimato ad agire o contraddire (*Cass.* 30 novembre 1949, *Foro it.*, 1950, 8; *Cass.* 2 marzo 1949, *Giur. Cass. Civ.*, 1949, III, 391 con nota; ANDRIOLI, *Commento*, I, p. 114 e seg.).

La questione pregiudiziale, di cui s'è detto innanzi, è, peraltro, la questione civile, quella, cioè, che abbia ad oggetto diritti soggettivi. Essa ed essa sola può essere decisa *incidenter tantum* dal giudice civile, ancorché incompetente, o dal giudice amministrativo, privo di giurisdizione. La questione relativa alla legittimità di un atto amministrativo, che si assume lesivo d'interessi legittimi, cioè, la questione amministrativa non può essere decisa *incidenter tantum*, né dal giudice civile né dal giudice amministrativo, che difetti di giurisdizione rispetto ad essa. La sentenza, che si annota, si limita ad escludere che possa decidere *incidenter tantum* la questione amministrativa il giudice amministrativo privo di giurisdizione, e ciò anche ai soli fini della disapplicazione. Ma noi riteniamo che la stessa disciplina viga per il giudice civile, il quale conosce della legittimità dell'atto amministrativo quando sia lesivo di diritti e conosce, ai fini della disapplicazione, della legalità dell'atto non della sua legittimità.

La disapplicazione, prevista dall'art. 5 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, come abbiamo avuto altra volta occasione di precisare (in questa *Rassegna*, 1942, 37-40; 1953, 125; 1962, 15), ha ad oggetto gli atti non conformi alla legge, cioè privi dei requisiti estrinseci di legalità o, come si esprime l'art. 650 cod. pen., i provvedimenti illegalmente dati, non gli atti illegittimi, di cui all'art. 26 T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, i quali non possono essere disapplicati, tanto meno su istanza di coloro, che erano legittimati ad impugnarli in via principale.

L'inoppugnabilità dell'atto amministrativo ha la stessa efficacia sostanziale e formale della cosa giudicata e colui, il quale poteva e doveva impugnare l'atto, resta vincolato ai suoi effetti e non può, neppure in separato giudizio, chiedere la disapplicazione, respingendo da sé gli effetti dell'atto.



ria, non da quella amministrativa nell'ambito della tutela degli interessi legittimi (4).

*La sopravvenuta, diversa classificazione demaniale di un'acqua pubblica non comporta né l'estinzione dei diritti di uso e di pesca già riconosciuti, né la caducazione della domanda di riconoscimento in corso d'istruttoria, a meno che il mutamento non dipenda da un evento, naturale o umano, che, alterando definitivamente le caratteristiche fisiche o la destinazione del bene, non consenta l'ulteriore esercizio di tali diritti (5).*

*Il termine fisso (31 dicembre 1921) stabilito dalla legge 24 marzo 1921, n. 312 per le domande di riconoscimento dei diritti*

L'art. 5 pone un limite al divieto posto con il precedente art. 4, ma non può annullarlo: diversamente opinando si negherebbe il criterio discriminativo fra la giurisdizione ordinaria e quella speciale o fra le giurisdizioni speciali e si frustrerebbe il divieto dell'art. 4. Ogni giudice, ordinario o speciale, cioè, potrebbe sindacare la legittimità degli atti amministrativi fuori dei limiti della sua giurisdizione, con il solo limite di disapplicarli invece di annullarli. I termini perentori, posti dalla legge per la proposizione del ricorso al Consiglio di Stato, sarebbero agevolmente superati, sottoponendo, in via di disapplicazione, la questione di legittimità dell'atto amministrativo, divenuto inoppugnabile, a qualsiasi giudice, ordinario o speciale.

Non solo, quindi, il giudice amministrativo, come esattamente afferma l'annotata sentenza, ma nemmeno il giudice civile può disapplicare l'atto amministrativo illegittimo. Se sorge in via incidentale la questione amministrativa egli può solo sospendere il processo ai sensi dell'art. 295 c.p.c. La pregiudiziale amministrativa, quale l'abbiamo definita, non si presenta mai come questione, ma come causa pregiudiziale.

Nel processo penale, invece, la questione amministrativa, a differenza delle questioni relative allo stato delle persone (art. 19 c.p.p.), che il giudice penale deve rimettere alla cognizione del giudice civile competente (causa pregiudiziale), è regolata dalla legge come questione pregiudiziale non assolutamente devolutiva. Il giudice penale, cioè, può deciderla in via incidentale o quando sia di facile soluzione o quando sia inutilmente decorso il termine fissato o prorogato per la decisione (art. 20 e 21 c.p.p.; CASALINI A., *La pregiudizialità nel processo penale*, 1907; FOSCHINI G., *La pregiudizialità nel processo penale*, 1942; ROMANO DI FALCO, *Processo penale, azioni civili e amministrative*, 1943; VELOTTI G., *Le questioni pregiudiziali*, 1941; CECCHINI, *Riv. pen.*, 1953, 4, II, 215, in questa *Rassegna*, 1962, p. 15).

Le ultime due massime non sono conformi al rigore dei principi e in senso contrario si erano già pronunziati il Tribunale Superiore, con sentenza 29 luglio 1959, n. 24, e il Consiglio di Stato, con i parere 6 aprile 1960, n. 377. Il termine di cui all'art. 21 t.u. leggi sulla pesca, infatti, è fisso, perentorio e non tollera interruzioni o sospensioni. Ma la fattispecie era talmente eccezionale, che non poteva avere altra logica ed umana soluzione.

G. GUGLIELMI

*esclusivi di pesca esercitati nelle acque del demanio marittimo e del demanio marittimo interno può trovare applicazione per le acque, che, nel 1921, non solo avevano i requisiti per essere considerate acque pubbliche, ma che tali erano, di fatto, ritenute dall'Amministrazione, non anche per le acque divenute o dichiarate pubbliche in epoca successiva (6).*

(*Omissis*). — Nel merito, i ricorrenti propongono anzitutto la seguente questione pregiudiziale: se il lago « Alimini grande » e il canale « Lu Strittu » appartengano al demanio idrico interno ovvero al demanio marittimo. Essi assumono che i due specchi d'acqua — già inclusi unitamente al lago « Alimini piccolo o Fontanelle », in un elenco suppletivo di acque pubbliche del 1951 — siano stati erroneamente classificati, poi, come beni del demanio marittimo (con decreto interministeriale del 22 novembre 1955) e cancellati dall'elenco suddetto (con D.P.R. 1° febbraio 1956, n. 1505): donde l'illegittimità dell'impugnato D.M. 27 maggio 1960, che ha dichiarato l'estinzione per decadenza del loro diritto di pesca sul presupposto che la relativa domanda di riconoscimento avrebbe dovuto essere presentata nel termine perentorio stabilito dall'art. 23 T.U. 1931, n. 1604 per i diritti di pesca esercitati nelle acque del demanio marittimo.

L'accennata questione non può essere, però, esaminata e decisa in questa sede, né in via principale, né in via incidentale.

Non in via principale e con effetti di giudicato, dato che la questione esula dalla speciale competenza dei Tribunali delle acque (v. Trib. Sup. Acque, 9 dicembre 1951, n. 22).

D'altra parte, i ricorrenti non hanno impugnato nei termini di legge il citato decreto interministeriale 22 novembre 1955 di ricognizione del demanio marittimo e il conseguente D.P. 1° febbraio 1956 di cancellazione dagli elenchi, né hanno provveduto a notificare il presente gravame a tutte le autorità che hanno concorso all'emanazione di detti provvedimenti: e cioè, oltre che ai Ministri per la marina mercantile e per l'Agricoltura e Foreste, anche al Ministro per le Finanze (legittimo contraddittore nelle controversie relative al demanio marittimo (v. art. 32, comma secondo, cod. nav.) e al Ministro per i LL.PP., su proposta del quale venne emesso il citato decreto presidenziale.

Non in via incidentale, ai sensi degli artt. 28 e 30 t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato 26 giugno 1924, n. 1054 (e in virtù del rinvio generico di cui all'art. 208 t.u. 1933) o ai sensi degli artt. 197 t.u. 1933 e 5 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E. Ed invero, non si tratta nella specie di stabilire se le acque in oggetto siano pubbliche o private, e cioè se esse appartengano ai Tam-

borino a titolo di proprietà, ovvero allo Stato. Detta questione fu proposta a suo tempo dal senatore Tamborino, mediante impugnativa dell'iscrizione dei due laghi nell'elenco delle acque pubbliche, e venne definitivamente risolta in senso a lui sfavorevole con sentenza 28 febbraio-7 aprile 1956 del Tribunale regionale delle acque di Napoli, confermata in grado di appello da questo Tribunale superiore con sentenza 17 novembre 1956-24 gennaio 1957 e passata in giudicato a seguito del rigetto del ricorso per cassazione con sentenza delle Sezioni unite 27 febbraio-30 luglio 1958.

Il carattere pubblico dell'intero complesso idrico « Alimini-Fontanelle » è ormai fuori discussione. La questione sollevata nel presente giudizio verte, invece, sul punto se l'« Alimini grande » e parte del canale « Lu Strittu » appartengano al demanio idrico interno (come era stato, in un primo momento, dichiarato con D.P. 7 dicembre 1951) ovvero al demanio marittimo (come è stato, poi, accertato con D.M. 22 novembre 1955). Ora la soluzione di tale questione non incide su diritti soggettivi, ma (se mai) su interessi legittimi. Il singolo cittadino non ha un diritto subbiettivo perfetto a che un dato bene sia classificato nell'una o nell'altra categoria di beni demaniali; le norme che fissano i criteri distintivi del demanio idrico e del demanio marittimo non sono state dettate dal legislatore per la tutela di interessi privati, bensì nell'interesse generale della collettività. Il privato potrà avere un interesse, indirettamente e occasionalmente protetto, alla inclusione di uno specchio d'acqua pubblica tra le « acque lacuali », ai sensi dell'art. 1 t.u. 1933, n. 1775, anziché tra le « acque lagunari » o tra i bacini di acqua salsa o salmastra ai sensi dell'art. 28, lett. *b*) cod. nav. — e ciò ai fini delle modalità di esercizio del diritto di pesca (data la diversa regolamentazione della pesca lacuale o fluviale rispetto a quella marittima) o, come nella specie, ai fini del procedimento e dei termini da osservare per il riconoscimento di tale diritto — ma non un diritto perfetto.

Che si tratti di meri interessi legittimi è stato, del resto, già affermato nel caso in esame dalla Corte d'appello di Lecce, con sentenza 7-25 luglio 1960 non impugnata dagli interessati, che, confermando la sentenza 10 febbraio - 11 marzo 1959 del Tribunale di Lecce, ha ritenuto appunto improponibile per difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria una azione di accertamento negativo proposta dai Tamborino e intesa a far dichiarare che le acque in questione non appartengono al demanio marittimo, bensì a quello idrico.

Ciò posto, ne segue che non trovano qui applicazione le

norme che attribuiscono agli organi di giustizia amministrativa, e in particolare al Tribunale superiore delle acque, la potestà di conoscere *incidenter tantum* di questioni relative a diritti, anche se devolute alla competenza dei Tribunali regionali (art. 197 t.u. 1933, n. 1775); e tanto meno l'art. 5 della legge sul contenzioso amministrativo dettato per la giurisdizione ordinaria, non per le giurisdizioni amministrative di legittimità, e non applicabile quindi nell'ambito della tutela degli interessi legittimi.

Obbiettano i ricorrenti che « i diritti di pesca sono diritti soggettivi perfetti » e che il Tribunale superiore, « quando si pronuncia sui ricorsi attinenti a tali diritti e attribuiti alla sua giurisdizione, agisce quale giudice dei diritti, non diversamente dal giudice ordinario o dal Consiglio di Stato, nella sfera della sua giurisdizione esclusiva ». Va, peraltro, osservato che l'antico utente di acque pubbliche, nelle more della procedura di riconoscimento, trovasi sì in una posizione di diritto (e non di fatto), produttiva di conseguenze giuridiche specie nei confronti dei terzi, ma non può ancora considerarsi titolare di un diritto soggettivo perfetto (v. Cass. 13 luglio 1951, n. 1948). E appunto per ciò le controversie relative alla decadenza dalla facoltà di chiedere il riconoscimento di un antico diritto di pesca — a differenza di quelle richiamate nell'art. 140, lett. f) t.u. 1933 e che concernono veri e propri diritti — sono state devolute al Tribunale superiore, anziché ai Tribunali regionali. Ma anche se nel conoscere di tali controversie il Tribunale Superiore fosse giudice dei diritti e non di interessi legittimi, la tesi dei ricorrenti dovrebbe essere ugualmente respinta, dato che il Tribunale superiore non ha, in materia di diritti di pesca, giurisdizione esclusiva e i suoi poteri di cognizione e decisione non sono quelli del giudice civile ordinario, bensì quelli di una giurisdizione speciale amministrativa di legittimità e di annullamento.

D'altra parte, il decreto interministeriale 22 novembre 1955 e il D.P. 1° febbraio 1956 non contengono alcun provvedimento che abbia come oggetto diretto e specifico il diritto esclusivo di pesca vantato dai Tamborino; la qualificazione demaniale da essi attribuita all'« Alimini Grande » e allo « Strittu » potrà avere rilevanza ai fini del riconoscimento di tale diritto, ma solo in via mediata e indiretta, e potrà ledere quindi soltanto interessi legittimi: i quali (com'è noto) possono farsi valere esclusivamente mediante formalis impugnative, da proporsi nei termini e nei modi di legge innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa.

E' chiaro, pertanto, che della legittimità di detti decreti il

Tribunale superiore non può conoscere, neppure in via incidentale, e che l'appartenenza dei due specchi d'acqua al demanio marittimo va considerata nel presente giudizio come un punto fermo, un dato obbiettivo di fatto, non suscettibile di contestazione. - (*Omissis*).

TRIBUNALE SUP. ACQUE, 11 marzo 1964, n. 8 - *Pres.* Celen-  
tano - *Est.* Daniele - D'Anna c. Cassa per il Mezzogiorno e  
Prefetto di Napoli.

**Acque pubbliche - Costruzione acquedotti - Giurisdizione dei Tri-  
bunali delle Acque pubbliche - Limiti.**

(t.u. 11 dicembre 1933 n. 1775, artt. 140 e 143).

**Espropriazione per pubblica utilità - Mancata prefissione del termine  
per l'esecuzione delle espropriazioni e dei lavori - Successivo prov-  
vedimento in sanatoria - Illegittimità.**

(l. 25 giugno 1865 n. 2359, art. 13).

*Criterio discriminatore della competenza dei Tribunali delle  
acque pubbliche, rispetto al Consiglio di Stato o al giudice ordi-  
nario, è quello relativo alla utilizzazione diretta ed immediata  
dell'acqua pubblica. La costruzione della condotta principale di  
distribuzione di un acquedotto è un'opera che realizza tale imme-  
diata utilizzazione; mentre la costruzione della rete di distribu-  
zione agli utenti pone in essere un'utilizzazione indiretta (1).*

*L'indicazione dei termini per l'inizio ed il compimento delle  
espropriazione deve essere espressa nel provvedimento dichiara-  
tivo della pubblica utilità, trattandosi di un elemento essen-  
ziale, che non può essere fissato in atto successivo (2).*

(1) Per larghi richiami, cfr.: Cons Stato, Sez. V, 3 giugno 1961 n. 252, *Foro it.* 1961, III, 163. Secondo gli attuali orientamenti giurisprudenziali, la competenza speciale del Trib. Sup. AA.PP., in tema di derivazione di acque ad uso potabile e di opere relative alla costruzione degli acquedotti, si arresta, quando, compiuta la presa ed eseguite le opere, l'acqua viene immessa negli impianti.

(2) In questa *Rassegna* (retro, 211, nota 2-3) sono stati richiamati i precedenti. Con l'occasione si prospettava il dubbio circa la possibilità di fissare, con atto successivo e con efficacia di sanatoria, i termini omessi.

La decisione, che — a quanto risulta — per prima affronta specificamente la questione, nega l'accennata possibilità; sotto il profilo che la fissazione dei termini costituisce un elemento essenziale, condizionante la stessa giuridica esistenza della dichiarazione di pubblica utilità.

TRIBUNALE SUP. ACQUE, 3 aprile 1964, n. 12 - *Pres. Reale - Est. Giannattasio* - Ministero LL.PP. c. Soc. Idr. del Carpino.

**Acque pubbliche - Sovvenzioni per costruzione di nuovi impianti - Pretesa del concessionario - Natura - Diritto soggettivo - Sovvenzioni per ampliamento, potenziamento e ricostruzione di impianti già esistenti - Pretesa del concessionario - Natura - Interesse legittimo.**

(l. 29 maggio 1951 n. 457, art. 1).

*La sovvenzione, prevista nell'art. 1, 1° comma, della legge 29 maggio 1951, n. 457, per la costruzione di nuovi impianti idroelettrici, dà luogo ad un diritto soggettivo perfetto, mentre la sovvenzione, prevista dai successivi commi 2° e 3°, per l'ampliamento, potenziamento e ricostruzione degli impianti già esistenti, dà luogo ad interessi legittimi (1).*

(1) La sentenza 14 dicembre 1962, n. 3364, delle Sezioni unite della Cassazione, richiamata nel testo, è riportata in *Foro it.*, 1963, I, 32. Quella dello stesso Trib. sup. acque 19 maggio 1960, anche richiamata nel testo, è riassunta in *Foro it.*, Rep., 1960, voce *acque pubbliche*, n. 146. Va ricordato, a proposito dell'art. 1 della legge 29 maggio 1951, n. 457, il parere del Cons. Stato, Sez. II, 23 maggio 1956, n. 365, (*ivi*, 1958, voce *cit.*, nn. 70-71), che ha riconosciuto il diritto alla sovvenzione per tutti i nuovi impianti, sia che utilizzino acque fluenti, che acque raccolte in serbatoio. Nel parere citato, si distingue anche tra *sovvenzione* concessa a norma della legge in esame, e *contributo* accordato ai sensi dell'art. 73 del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775.

Il criterio seguito dal Tribunale Sup. per discriminare tra posizione di diritto soggettivo (in rapporto a norma di relazione) e posizione di interesse (in rapporto a norma di azione) è accolto correntemente. Per una approfondita disamina, cfr.: GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, 1943, 31 e ss.; nonché, in *Giur. It.*, 1949, III, 145; 1951, III, 33 e 66.

LODO 29 gennaio 1964 (Napoli) - *Pres. ed Est. Cesaro* - Impresa Domenico De Luca c. Istituto Autonomo Case Popolari per la Provincia di Napoli e Gestione Case per Lavoratori (interveniante adesiva).

**Appalto - Appalto di opera pubblica - Dovere della stazione appaltante di cooperare con l'appaltatore per rendere possibile la sua tempestiva liberazione - Sussistenza.**

(c.c. ,artt. 1175, 1375).

**Appalto - Appalto di opera pubblica - Novazione del termine contrattuale di ultimazione dei lavori - Interpretazione del contratto - Ri-**

**cerca della comune intenzione dei contraenti - Persistenza della responsabilità della Stazione Appaltante per la protrazione della durata dei lavori.**

(c.c., artt. 1321, 1322, 1372, 1362, 1175).

*Nel contratto di appalto di opera pubblica l'Amministrazione appaltante è responsabile per la mancata cooperazione necessaria per render possibile la tempestiva liberazione dell'appaltatore (1).*

*Qualora il termine contrattuale di ultimazione dei lavori sia consensualmente sostituito da altro termine, più lungo, l'interpretazione di tale accordo, con la ricerca della comune inten-*

---

(1-2) Per gli appalti privati v. RUBINO, *L'appalto*, Torino 1954, 176 e segg.; per gli appalti d'opera pubblica nega che si tratti di una vera e propria obbligazione CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano 1950, 338 e segg. Contro « la semplicistica tendenza, che talora si manifesta, a voler ricondurre la disciplina giuridica dell'appalto pubblico negli schemi del corrispondente contratto di diritto privato » e l'erroneità dell'indiscriminato ricorso in materia di pubblico appalto alle norme di diritto privato, che costituiscono, in materia, soltanto una fonte sussidiaria di diritto, cui è lecito ricorrere solo in caso di lacune della normazione speciale e sempreché la norma sussidiaria non contrasti con i principi risultanti dall'ordinamento speciale, v. *Relaz. Avvocatura dello Stato*, 1942-1950, Roma, 1953, 468 e segg. ed ivi giurisprudenza.

#### (1-2) Interpretazione invalidante del contratto?

In caso di ritardo nel compimento da parte della Stazione appaltante dell'attività indispensabile per l'inizio o la prosecuzione dei lavori si sostiene che l'appaltatore di opera pubblica ha diritto di ottenere un prolungamento del termine di ultimazione e si parla, in tal caso, di termine suppletivo (CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano 1950, 490; CUNEO, *Appalti pubblici e privati*, Padova 1947, 533). Si è anche ammesso il diritto dell'appaltatore ad un compenso per la maggior durata dei lavori principali, oltre il termine contrattualmente previsto, in caso di ritardo dell'Amministrazione appaltante a provvedere alle opere e provviste scorporate (lodo 9 aprile 1953, cit. da BONORA, *Il contratto d'appalto di lavori pubblici*, Frascati, s.d. (ma 1960, 140 e seg.). Diversa è, invece, l'ipotesi di c.d. novazione del termine, consistente nella fissazione consensuale di una nuova data in cui l'opera deve essere materialmente compiuta. In relazione a tale modifica del contratto d'appalto d'opera pubblica, lo svolgimento del rapporto avrà luogo come se il termine di ultimazione fosse stato *ab initio* quello successivamente pattuito, poiché esso sostituisce quello originario. Appare ovvia, pertanto, la conseguenza, scaturita dalla premessa, che in tal caso l'appaltatore non può avanzare alcuna pretesa di particolari compensi o indennizzi per il prolungamento della durata dei lavori: « qualunque possa essere stata la ragione del prolungamento del termine (colpa dell'Amministrazione, colpa dell'appaltatore, fatti obiettivi), la consensualità del prolungamento del

*zione dei contraenti, mediante la valutazione del loro comportamento complessivo, può autorizzare l'interprete a desumere dalle ragioni che resero necessario il prolungamento del termine*

termine fa sì che nessuna azione possa, in tal caso, farsi valere dall'una parte e dall'altra » (CIANFLONE, op cit., 489; CUNEO, op. cit., 534). Trattasi non già di materia opinabile, ma della ovvia conseguenza giuridica di una valida modificazione consensuale del contratto originario (v., infatti, lodo 29 giugno 1939, *Giur. oo.pp.*, 1939, I, 658, in particolare pagg. 686-687; lodo 3 luglio 1940, *Id.*, 1941, 91; lodo 2 aprile 1955, *Id.*, 1955, I, 138 e 143). Sicché, applicando, su tale premessa, il principio fondamentale che l'appaltatore deve compiere tutto ciò e non più di tutto ciò che si rende necessario per l'esecuzione dell'opera secondo i patti contrattuali e le regole d'arte, apparirà un fuor d'opera parlar di indennizzo o risarcimento per l'aggravarsi delle spese generali, o, comunque, per le conseguenze sfavorevoli derivanti dalla maggiore durata dell'appalto. Non v'è « maggiore durata » del rapporto, laddove esso si svolga entro il termine contrattuale, sia pure consensualmente « novato ».

Il lodo arbitrale in esame, dopo aver fatto riferimento ad alcune richieste di proroga dell'Impresa alla Stazione appaltante, per l'assunto ritardo con cui questa provvedeva all'esecuzione delle opere scorporate dall'appalto principale, ha dato atto che l'Impresa, successivamente, divenne alla stipulazione con l'Istituto di vari atti aggiuntivi, con i quali, oltre alla modifica oggettiva del contratto (esecuzione di parte delle opere scorporate; retribuzione di lavori a misura anziché a corpo, come originariamente pattuito; prezzi nuovi), consentiva alla novazione del relativo termine di ultimazione dei lavori, che veniva complessivamente prolungato di altri 14 mesi. Esso, infatti, ha qualificato « innegabile il collegamento funzionale dei vari atti di sottomissione rispetto a quello originario » e ritenuto per certo che « i nuovi termini di consegna si aggiunsero al primo, nel senso di costituire tutti insieme un termine unico, finale, di adempimento ». Ciò stante, ci si sarebbe aspettato il rigetto delle domande dell'Impresa, in quanto fondate su una pretesa colpa dell'Istituto appaltante nel prolungamento dell'originario termine di esecuzione dei lavori, prolungamento, che, viceversa, era stato, come s'è visto, liberamente pattuito. Senonché, il lodo è pervenuto a diversa conclusione, affermando che non basta riferirsi all'esistenza dell'accordo di proroga del termine, perché così facendo si descriverebbe il fenomeno « dal punto di vista estrinseco e formale », mentre il problema « invece è diverso, è di struttura, interessando le cause della protrazione del termine originario ». Sembra giusto chiedersi, però, a questo punto, quale interesse e rilevanza potevano e dovevano avere le cause che diedero luogo ai vari contratti di protrazione del termine, una volta che tali contratti esistevano e non ne era stata contestata la validità, onde essi dovevano avere « forza di legge tra le parti » (art. 1372 c.c.). Poiché la liberazione dell'Impresa era regolarmente seguita, in relazione al nuovo termine di ultimazione, non si vede come potesse ancora parlarsi di colpa della Stazione appaltante, la quale, secondo il lodo, non avrebbe, tuttavia, impedito che la durata dei lavori « anzi che nei tredici mesi prefissi, si fosse irragionevolmente protratta, invece, rispetto al termine contrattuale originario, di mesi quattordici, come è infatti avvenuto ». Non pare potesse qualificarsi « irragionevole » una protrazione libera-



*una fonte di persistente responsabilità dell'Amministrazione, per la mancata, tempestiva liberazione dell'appaltatore, con riferimento al termine contrattuale originario (2).*

mente pattuita. Ché, anzi, se la Stazione appaltante la avesse, poi, impedita, avrebbe, precisamente, violato i patti, mentre, dire che avrebbe dovuto impedirla prima, significa sostenere che avrebbe dovuto addirittura impedire all'Impresa... di contrattarla. Ma il lodo appare criticabile sotto ulteriori profili. Sembra, infatti, pacifico che l'interpretazione di un contratto serve a stabilirne il contenuto, non già ad invalidarlo, poiché « non è... funzione dell'interprete, ma compito della prova, a sostegno di una eventuale azione di impugnativa per vizio della volontà, di ricostruire la reale volontà » dell'autore (BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino 1943, 202). Pure consolidato è il principio che « l'applicazione del criterio di ermeneutica previsto dal capoverso dell'art. 1362 c.c. ha per presupposto che l'interpretazione delle clausole pattizie, nel loro significato letterale, logico o sistematico, non fornisca da sola gli elementi indispensabili al fine di intenderne il contenuto effettivo » (Cass., 29 agosto 1963, n. 2379, *Giur. it.*, Mass. 1963, 809; v. anche Cass., 14 settembre 1963, n. 2520, *Ivi*, 857; Cass., 8 febbraio 1964, n. 290, *Id.*, 1964, 88). Invece il lodo annotato, rifacendosi alle rimostranze della Impresa, di cui si è accennato, superate ed assorbite dagli atti aggiuntivi (cfr. lodo 17 maggio 1939, *Giur. oo.pp.*, 1939, I, 570) e nonostante il chiaro significato letterale e logico delle clausole di protrazione del termine dell'appalto in questi contenute, ha affermato che la comune intenzione delle parti fu quella di non ritenere « preclusa ogni doglianza ». Ora, anche a prescindere dall'irrilevanza attribuita, nella specie, alle clausole di rinuncia ad eccezioni e riserve, pur sottoscritte dall'Impresa con i cennati atti, in quanto, secondo il lodo, « predisposte dall'Amministrazione ed ispirate alle proprie esigenze burocratiche » (?), sembra lecito chiedersi: come è possibile che la comune intenzione di reiterati patti di novazione del termine contrattuale di esecuzione dei lavori fosse *animus novandi* ed in pari tempo volontà di lasciar sopravvivere gli effetti del termine originario, di guisa che la protrazione, pur pattuita, potesse poi considerarsi ugualmente irragionevole ed imputabile a colpa di una delle parti contraenti? Si sarebbe pattuito, allora, un riconoscimento di colpa e di responsabilità della stazione appaltante? Strana intenzione comune dei contraenti quella, che, invece di integrare la fattispecie della dichiarazione, si ritorce contro di essa e le toglie valore!

Sarebbe come se la Stazione appaltante e l'Impresa avessero voluto e disvoluto al tempo stesso, nonostante « la contraddizione che nol consente ». Ma quale comportamento della Stazione appaltante autorizzava, in ogni caso, il Collegio arbitrale a ritenere « comune » un'intenzione, che appare piuttosto come una riserva mentale dell'Impresa appaltatrice? Così, in definitiva, il Collegio ha invalidato dei contratti, pur senza esserne stato ritualmente richiesto e senza avere avuto la prova della sussistenza di una rilevante causa di invalidità dei medesimi (ed anzi disponendo di tutti gli elementi per inferirne che l'Impresa li stipulò ed eseguì con scienza e volontà), ma soltanto... per via di interpretazione.

FRANCO CARUSI

LODO 15 febbraio 1964, n. 6 (Roma) - Pres. Trotta - Impresa Bentivoglio c. Ministero LL.PP. e I.A.C.P. per la Provincia di Brescia.

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Costruzione di alloggi per profughi - Rapporto instaurato tra Stato e Istituti Autonomi Case Popolari - Natura: delegazione amministrativa - Contratto di appalto stipulato dagli Istituti - Controversie - Legittimazione passiva dello Stato.**

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Esecuzione dei lavori - Riserve - Termine - Inosservanza - Effetti.**  
(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 53, 54).

*Il rapporto instaurato, ai sensi dell'art. 18, l. 4 marzo 1952, n. 137, tra l'Amministrazione dei LL.PP., che ha il compito di costruire alloggi per la sistemazione dei profughi, e gli Istituti provinciali autonomi delle Case Popolari, cui è affidato l'incarico di eseguire la costruzione in nome e per conto dello Stato, consiste in una delegazione amministrativa, con la conseguenza che l'Amministrazione suddetta è legittimata passivamente alle liti promosse dalle imprese appaltatrici, ancorché il contratto di appalto sia stato stipulato direttamente degli Istituti (1).*

---

(1) La massima è in netto contrasto con il consolidato insegnamento della Corte Suprema a Sezioni Unite (11 ottobre 1963, n. 2711, *Giust. civ.*, 1963, Mass. Cass., 1271, 20 gennaio 1964, n. 128, *Giur. it.* 1964, Mass., 43), che nell'ipotesi del tutto analoga di lavori previsti dalla legge 9 agosto 1954, n. 640, ha escluso la possibilità di utilizzare le nozioni privatistiche del mandato e della rappresentanza, per la delega amministrativa intersoggettiva. Questa, rispondendo ad esigenze di decentramento, e mirando a realizzare una semplificazione o riduzione, sotto il profilo strutturale e funzionale, dell'organizzazione amministrativa e delle dimensioni dell'ente delegante, pone il delegato — nei limiti della delega e per la sua durata — in una posizione pari a quella del delegante; il quale viene a trovarsi, rispetto agli atti di esecuzione della delega, nella posizione di soggetto investito di funzioni di controllo. Ciò comporta, di regola, e salvo che l'atto di conferimento non disponga altrimenti in modo esplicito, che il delegato provvede all'oggetto della delega in nome proprio, e non in veste di rappresentante del delegante; e che nei confronti di terzi è direttamente responsabile, senza che in contrario possano avere rilievo le eventuali ripercussioni degli atti posti in essere in esecuzione della delega, nell'ambito del rapporto (interno) con il delegante.

In dottrina, cfr.: FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milano, 1950.

*La mancata iscrizione delle riserve nei modi e termini previsti dall'art. 54 r.d. 25 maggio 1895, n. 350, non comporta la loro nullità o invalidità, riguardando dette prescrizioni esclusivamente l'accertamento dei fatti (2).*

(*Omissis*). — L'Amministrazione dei LL.PP., a mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato, eccepisce, in via pregiudiziale, il difetto di legittimazione passiva nei suoi confronti, assumendo che il rapporto si era esclusivamente costituito tra l'Impresa Bentivoglio e l'Istituto Autonomo delle Case Popolari di Brescia, onde il Ministero dei LL.PP., dovendosi ritenere estraneo a un siffatto rapporto, dovrebbe essere estromesso dal giudizio.

Sostiene, a tal uopo, l'Amministrazione, che i lavori dei quali si discute erano stati finanziati ai sensi della legge 4 marzo 1952, n. 137, e, quindi, affidati in concessione al predetto Istituto, onde gli alloggi costruiti, di proprietà dello Stato, erano stati, dopo il collaudo, trasferiti in gestione all'Istituto medesimo, che soddi-

---

(2) La massima risulta difforme anche dalla più benevola interpretazione delle norme in materia. E' noto, che, nei pubblici appalti, le richieste dell'appaltatore sono subordinate all'osservanza di rigorose formalità, non solo per il modo ed il luogo di formulazione, ma specialmente per il tempo nel quale devono essere avanzate. Infatti, corrisponde non solo all'esigenza dell'esatto ed aggiornato calcolo degli oneri derivanti dall'appalto (al fine di rimanere nei limiti dello stanziamento); ma principalmente alla necessità di immediati controlli (in relazione all'acquisizione di elementi di fatto a prova o contro le richieste dell'appaltatore), che le stesse debbano essere avanzate subito dopo l'inserzione in contabilità delle partite di lavoro alle quali si riferiscono (art. 53 e 54 del regolamento del 1895). Ad esempio, è evidente che, a distanza di tempo, non è più possibile controllare in quali condizioni fosse un terreno all'atto dell'apertura di uno scavo; in qual modo sia stato esso eseguito; in che condizioni di imbibizione fossero le terre trasportate a rifiuto. Si tratta di circostanze da accertare durante lo scavo; e per le quali una dimostrazione a distanza di tempo è del tutto impossibile, specie se affidata alla labile memoria di testimoni: appunto a questo fine, l'art. 54 del regolamento 25 maggio 1895, n. 350, dispone che, se l'appaltatore non abbia formulato riserve, i fatti registrati si intendono accertati, con decadenza dal diritto di far valere in seguito domande che ad essi si riferiscano.

In sede arbitrale si è ripetutamente tentato di superare tale preclusione, facendo riferimento al concetto dei fatti *continuativi*, che cioè durano nel tempo o i cui effetti si protraggono nel tempo. Però, la portata e l'estensione dell'espressione sono state giustamente definite e circoscritte sulla scorta dei seguenti principi: a) il fatto *continuativo* deve essere del tutto indipendente dalle singole partite di lavoro, via via iscritte in contabilità, e deve investire l'appalto nel suo complesso, in quanto afferente alla generalità dell'opera; b) per questa ragione, la

sfaceva così ad una sua istituzionale funzione; nel che, appunto, si concreterebbe la differenza fra i due istituti, che integrano il caso tipico di sostituzione con trasferimento al sostituto di poteri propri del sostituito: perciò in entrambi i casi il sostituto agirebbe per soddisfare in via principale un interesse pubblico del sostituito, ma il concessionario sarebbe, altresì, titolare di interesse proprio, concorrente, e spesso coincidente, con quello del concedente, il che non si verificherebbe per il delgato.

Siffatta eccezione è priva di fondamento giuridico. Come risulta dalla documentazione prodotta, il Ministero dei LL.PP., con nota 8801 del 22 dicembre 1952, ha affidato all'Istituto Autonomo delle Case Popolari della Provincia di Brescia, in applicazione della legge 4 marzo 1952, n. 137, l'incarico per la costruzione, in Brescia, in nome e per delega dello stesso Ministero dei LL.PP., di alloggi destinati ai profughi, per l'importo di L. 247.600.000. Il progetto, redatto dall'Istituto in data 18 novembre 1954, è stato ritenuto ammissibile dal Consiglio Superiore dei LL.PP. e il Ministero, con nota 3597 del 27 aprile 1955, ha autorizzato il suddetto Istituto ad esperire, in nome e per conto del Ministero medesimo, la licitazione privata per l'appalto dei lavori, previo adempimento degli incombeni indicati dal cennato Con-

---

nota, che in proposito caratterizza le pretese dell'appaltatore, è che le stesse si riferiscano a fatti non registrati, o a fatti che non sono destinati ad essere iscritti in contabilità. Perciò, più rettamente, si usa dire che trattasi di pretese di *carattere generale*; c) qualora in contabilità esistano annotazioni di partite di lavoro, alle quali si riferisce un fatto continuativo, o sulle quali il fatto continuativo si ripercuote, l'appaltatore non è dispensato dall'onere della tempestiva riserva, ma soltanto dall'obbligo di determinare il compenso: infatti, la dispensa da un onere non può andare oltre la ragione che la giustifica (cfr. CIANFLONE, *L'appalto di oo. pp.*, 1957, 787 e ss.; e la giurisprudenza richiamata, *ivi*, nelle note nn. 22, 23, 24, 25, 26 e 27. Cfr. pure: lodo n. 56 del 30 giugno 1960, *Acque*, ecc., 1961, 268; dolo n. 9 del 1959, *ivi*, 1960, 189, secondo cui: « tenuti fermi i dati di fatto iscritti in contabilità e non contestati, (può) l'appaltatore dedurre quelle richieste che, o *attengano all'interpretazione del contratto*, fermi restando i fatti quali risultano dai registri di contabilità, o *si riferiscano a fatti che nei registri non vanno o non sono stati iscritti o descritti* »; lodo 7 dicembre 1958, *ivi*, 1959, 312; lodo n. 21 del 1° luglio 1956, *ivi*, 1958, 438, secondo cui il principio della preclusione della riserva, non trova applicazione: « a) quando i documenti contabili non consentano all'appaltatore di verificare a quali lavori si riferiscano le annotazioni e misurazioni; b) quando la richiesta dell'impresa si fondi su fatti nuovi, sopravvenuti dopo la firma del libretto delle misure o dopo la chiusura del conto finale, ovvero su fatti del tutto indipendenti dalle singole partite di lavoro allibrate, e relativi all'andamento complessivo dell'appalto: c. d. riserve di carattere generale ».

siglio Superiore dei LL.PP. in ordine al perfezionamento del progetto.

Consegue, da quanto esposto, che l'Istituto agiva nel nome e per conto del Ministero dei LL.PP., tanto vero che il contratto di appalto era stato stipulato dall'Istituto medesimo in rappresentanza del Ministero, onde i rapporti derivanti dal contratto anzidetto si erano stabiliti tra l'Impresa appaltatrice e la Stazione appaltante, costituita dal Ministero, rappresentato, per l'occasione, dall'Istituto dinanzi cennato. Di conseguenza, è da escludere l'estraneità dell'Amministrazione al contratto di appalto e quindi la sua estraneità alla clausola compromissoria ed il difetto di giurisdizione nei suoi confronti di questo Collegio arbitrale.

Non può, pertanto, il Ministero dei LL.PP. essere estromesso dal presente giudizio; poiché, nella specie, ricorre rapporto di delega, per l'intervento diretto del delegato nello svolgimento dei lavori, appaltati in nome e per conto del delegante, secondo il potere conferito con la delega di sostituirsi alla Stazione appaltante, il che comporta una diretta partecipazione di quest'ultima alla clausola compromissoria, onde la legittimazione passiva del Ministero dei LL.PP. non può essere posta in dubbio, tanto più che il medesimo esercitava un continuo ed assiduo controllo sullo svolgimento dei lavori a mezzo dei propri organi qualificati, per soddisfare un interesse pubblico diretto; e, d'altra parte, in virtù della cennata legge del 1952, le case vennero costruite a totale carico dello Stato, che le diede poi in gestione all'Istituto di Brescia.

Deve essere, invece, estromesso dal giudizio, perché estraneo al rapporto contrattuale, il suddetto Istituto, che non deve ritenersi, per quanto esposto, legittimato passivamente.

La stessa Amministrazione dei LL.PP., anche in via pregiudiziale, eccepisce la inammissibilità delle riserve formulate dall'Impresa Bentivoglio, perché sarebbero state sollevate tardivamente, oltre i termini stabiliti dall'art. 54 del regolamento 25 maggio 1895, n. 350. L'Impresa, infatti, non solo avrebbe liberamente sottoscritto il contratto di appalto del 2 maggio 1956, ma avrebbe anche sottoscritto senza riserva per ben otto volte il registro di contabilità, dopo che erano intervenuti i fatti sui quali la stessa Impresa fonda le sue pretese.

Anche tale eccezione è infondata.

E' vero che l'art. 54 sopra cennato prescrive che le riserve vanno annotate di volta in volta, allorché il registro viene sottoposto all'appaltatore, tanto vero che il successivo artico-

lo 64 stabilisce che non possono avanzarsi nello stato finale riserve diverse da quelle segnalate in precedenza, ai sensi dello stesso art. 54; ma è anche vero che quando le riserve non vengono avanzate tempestivamente, l'inosservanza di tale prescrizione non comporta la nullità o la invalidità delle riserve stesse sollevate all'atto della firma del registro di contabilità, non essendo tale invalidità o nullità prevista o comminata da alcuna disposizione di legge, e tanto meno dalle disposizione normative del Regolamento dianzi menzionato. Pertanto, le riserve formulate dall'Impresa Bentivoglio, sia pure tardivamente rispetto alla prescrizione stabilita dal cennato art. 54, sono valide ed efficaci, e come tali possono essere esaminate nel merito, tanto più che esse sono state deferite all'esame preventivo degli organi amministrativi, i quali, presa visione degli atti e dei rilievi fatti, hanno prospettato le relative osservazioni e dedotte le conclusioni in merito.

Né ha rilievo la circostanza, per nulla saliente ai fini della questione in esame, che l'Impresa, qualora, nel termine stabilito dal Regolamento non specifichi il contenuto delle riserve fatte al momento dalla firma del registro di contabilità, decade dal diritto di far valere ulteriormente le riserve stesse, in quanto tale particolare disciplina si riferisce esclusivamente ed unicamente all'accertamento dei fatti, i quali, pertanto, si ritengono come già acquisiti e certi, se le contestazioni e le relative riserve non vengono specificate nel termine anzidetto. Tutto ciò non può determinare alcuna preclusione in ordine alla fattispecie in esame, poiché, come si è già precisato, il fatto che l'Impresa non abbia formulato le riserve volta per volta non impedisce che la medesima possa avanzare tali riserve in un momento successivo e prima del collaudo delle opere eseguite, come è accaduto nella specie. — (*Omissis*).

LODO 24 febbraio 1964, n. 11 (Roma) - *Pres. ed Est. Granata* - Impresa Martinez c. Ministero P.I. e Gestione case per lavoratori.

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Maggior durata dei lavori - Mancanza di colpa del committente e dell'appaltatore - Indennizzabilità.**  
(cc., art. 1664, II comma).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Maggior durata dei lavori - Indennizzo all'impresa per minore redditività dell'appalto - Non è dovuto.**

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Maggior durata dei lavori - Natura degli indennizzi dovuti all'impresa.**

*Nel caso di ritardo nell'esecuzione dei lavori, se risulti esclusa la colpa del committente e il ritardo non sia riferibile al comportamento dell'Impresa, alla stessa spetta un indennizzo a norma dell'art. 1664, 2° comma, c.c. Ciò anche fuori delle ipotesi espressamente previste in tale norma; in forza di interpretazione estensiva ed in omaggio al principio della sopravvenienza, consacrato in detto articolo (1).*

*Negli appalti di opere edilizie, il ritardo non incide in via autonoma sulla redditività del contratto, in mancanza di necessità tecniche che impongano un determinato e costante ritmo produttivo (2).*

*Negli stessi, il maggior onere dipendente dal ritardo nella esecuzione dei lavori è rappresentato dal maggior dispendio per spese generali continuative, dal protratto immobilizzo dei mezzi di opera, dell'eventuale, protratta esposizione finanziaria e dalla procrastinazione nella liberazione della rata di saldo (3).*

(*Omissis*). — E' certamente indiscutibile che, quando la maggior durata dei lavori sia stata cagionata da un comportamento colposo (e, quindi, illecito) del committente, questi è tenuto all'integrale risarcimento del danno, sotto il profilo dei danni emergenti e del lucro cessante.

Tale responsabilità, infatti, derivante dalla violazione del-

---

(1) Sulla inapplicabilità, nei pubblici appalti, del I comma dell'art. 1664 c.c. non esiste dissenso (cfr. CIANFLONE, *L'appalto di oo.pp.*, 1957, 664). Ciò, più che per il principio dell'invariabilità del prezzo, per essere la materia revisionale compiutamente regolata dalla legislazione speciale, sia nei supposti e nei limiti, che nelle forme e nei mezzi di tutela. Anzi, può aggiungersi, che proprio dalla revisione dei prezzi negli appalti pubblici, è stato riportato nell'ordinamento giuridico la clausola *rebus sic stantibus* ripudiata dal codice del 1865, ed ispiratrice degli istituti basati sulla sopravvenienza nel codice in vigore (cfr.: Cass., 10 luglio 1952, n. 2116, *Giur. it.*, 1953, I, 1, 720).

La giurisprudenza arbitrale costantemente riconosce l'applicabilità, invece, del II comma dell'art. 1664 c.c. (cfr.: CIANFLONE, *op. cit.*, 436). L'indirizzo non sembra da approvare, quanto meno senza il conforto di una approfondita indagine, fin d'ora non consentita dalle note limitazioni alle azioni di impugnazione dei lodi, imposte dall'abrogato capitolato generale. Infatti, anche qui, la speciale legislazione sui lavori pubblici appresta i rimedi per ovviare alle situazioni previste nella norma accennata; consentendo gli artt. 21 e 22 del regolamento 25 maggio 1859, n. 350, la formazione di nuovi prezzi, per « specie di lavoro » non previste « in contratto »; ed essendo evidente, che le difficoltà esecutive di cui alla norma ripetuta, se non trovano possibilità di compenso

l'obbligo di cooperazione, che ha non soltanto un contenuto positivo (compimento degli atti necessari per porre in grado l'appaltatore di ultimare tempestivamente i lavori), ma anche un contenuto negativo (astensione dagli atti che possono ritardare o comunque intralciare l'attività dovuta dall'appaltatore), costituisce applicazione dei principi generali in materia di responsabilità contrattuale; è evidente, quindi, che in tali casi gli oneri derivati dalla maggior durata dei lavori debbano restare a carico del soggetto che vi ha dato causa con il suo comportamento antiggiuridico.

Ciò non comporta, peraltro, che l'indennizzo per la maggior durata dei lavori possa essere riconosciuto all'appaltatore solo nei casi di accertata colpa della Stazione appaltante.

Vero invece che, quando il ritardo sia stato cagionato dal fatto del committente (come nella specie), si pone, indipendentemente dall'accertamento della colpa, il problema se l'incidenza della causa di maggiore onerosità, sopravvenuta in corso dell'opera, debba rimanere a carico dell'appaltatore, o non debba piuttosto riconoscersi, anche in questa ipotesi, rilevanza giuridica al concetto della sopravvenienza considerato dall'articolo 1664, secondo comma C.C.

Orbene, nei casi in esame (escluse, beninteso, le ipotesi di colpa dell'appaltatore), si impone la seconda alternativa, dovendosi riconoscere l'esistenza della medesima « ratio juris » cui è da rapportarsi detta norma, secondo la quale, se nel corso del-

---

nelle voci di tariffa, necessariamente si risolvono in una « specie di lavoro non prevista ». In sostanza: come è esatto che il primo comma dell'art. 1664 c.c. ipotizza una situazione giuridica, che è regolata dalla legislazione speciale; così deve riconoscersi, che questa consente la diretta ed autonoma disciplina dei casi previsti nel secondo comma. D'altronde, per identità di ragione, anche di quest'ultima norma dovrebbe essere esclusa l'applicabilità negli appalti pubblici.

Di particolare interesse risulta, poi, l'affermazione secondo cui la previsione legislativa non sarebbe limitata alle sole cause naturali o obbiettive (in questo senso, invece: CIANFLONE, *op. cit.* 436); ma comprenderebbe tutte le cause, comunque estranee ad entrambe le parti, e — quindi — anche il fatto del terzo. Tale opinione è sostenuta dal RUBINO (*L'appalto*, 1958, 503), ma — per quanto risulta — non è giunta ancora al controllo della Cassazione.

(2-3) La massima è di specie, e risponde a principi di ovvia evidenza. Anche se una situazione di inadempienza consente di ipotizzare, in astratto, l'esistenza di un danno; l'accertamento in concreto non può essere effettuato che in stretta relazione con le specifiche modalità della prestazione.

La puntualizzazione delle voci di danno, risultante dalla terza massima, risulta anch'essa del tutto esatta.



l'opera si manifestano difficoltà d'esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non previste dalle parti, che rendono notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore, questi ha diritto ad un equo compenso.

Invero, se la legge riconosce rilevanza giuridica ad una sopravvenienza dipendente da causa estranea ad ambedue le parti contraenti, attribuendo per essa un equo compenso all'appaltatore, non è lecito poi in sede interpretativa negare rilevanza allo stesso evento dannoso, nel caso che esso sia stato determinato da causa, estranea bensì all'appaltatore, ma rapportabile al fatto, per quanto non colposo, del committente.

Non può infatti applicarsi al committente un trattamento giuridico più favorevole di quello previsto nel succitato articolo per causa estranea ad entrambe le parti, quando in concreto i maggiori oneri risentiti dall'appaltatore siano stati causati dal fatto del committente stesso.

Non può sostenersi che con ciò si contravvenga al divieto della interpretazione analogica per le norme eccezionali, giacché, a parte la considerazione che l'articolo 1664 c.c. costituisce una mera applicazione del principio generale della sopravvenienza, nella specie non trattasi di analogia, ma di interpretazione estensiva, che è consentita, come è noto, anche per le norme eccezionali.

In tali sensi, del resto, si è ormai consolidata la giurisprudenza dei collegi arbitrali, con conseguente enunciazione del principio, secondo cui è sufficiente che la maggiore durata dei lavori non sia stata determinata da fatto imputabile all'Impresa, bensì da causa ad essa estranea, come nella specie, perché si realizzi una sopravvenienza, idonea a giustificare l'attribuzione di un indennizzo per i maggiori oneri dall'Impresa stessa incontrati; né questo Collegio, sulla base dei principi suenunciati, trova ora ragione per andare in contrario avviso.

Procedendo, quindi, all'esame dei singoli indennizzi richiesti dall'Impresa per la detta protrazione dei lavori, il Collegio osserva che nessuna somma può essere riconosciuta, per l'aggravio relativo alla « minore redditività dell'appalto ».

Invero, secondo i dati tecnici di comune esperienza, convalidati dalla costante giurisprudenza arbitrale, mentre i maggiori oneri derivanti dalla protrazione dei lavori si compendiano in altri elementi (che saranno esaminati in appresso, in riferimento agli altri quesiti), deve escludersi, per gli appalti di opere di edilizia, una incidenza propria ed autonoma del ritardo sulla redditività dell'appalto.

Il fattore temporale, difatti, può incidere direttamente sulla

redditività solo nelle aziende che devono adeguarsi per necessità tecniche a determinati e costanti ritmi produttivi, ma non già nelle aziende edili per le quali, in mancanza dei summenzionati elementi, non è ravvisabile la correlazione fra la causa e l'asserito effetto; e ciò trova conferma nella considerazione che l'Impresa, a parte la generica deduzione della necessità di un armonico temperamento tra l'utile marginale sul corrispettivo e la durata dell'impegno necessario a conseguirlo, non ha dedotto, al riguardo, concreti e specifici elementi dimostrativi.

Vero è, invece, che per gli appalti di opere di edilizia il maggior onere dell'Impresa per la protrazione dei lavori si compendia nei seguenti elementi: 1) nel maggior dispendio inerente alle spese generali continuative, erogate in più durante il periodo di protrazione; 2) nell'onere inerente al protratto immobilizzo di mezzi d'opera; 3) negli effetti negativi della protratta esposizione finanziaria; 4) nella procrastinazione della liberazione della rata di saldo (decimi di garanzia), per il tempo corrispondente alla protrazione dei lavori.

Procedendo quindi alla valutazione del « quantum » da attribuirsi per la prima causale, il Collegio rileva che non può essere, nella fattispecie, adottato il criterio di determinazione proposto dall'Impresa, basato sulla nozione di comune esperienza, secondo cui l'importo delle spese generali continuative va ragguagliato normalmente all'8 per cento del prezzo di appalto depurato dell'utile.

Tale criterio, infatti, se può ritenersi accettabile per la sua approssimazione alla realtà economica, nei casi in cui la protrazione dei lavori imponga il mantenimento dei cantieri in totale o pressoché completo esercizio, per le opere fondamentali, risulta del tutto inadeguato in riferimento a situazioni che impongono soltanto, come nella specie, il mantenimento di un cantiere che assorbe una assai ridotta attività lavorativa, in riferimento alla natura e alla entità delle opere da eseguirsi.

E che tale fosse, nel periodo di protrazione dei lavori oltre il termine, la situazione dei cantieri del Martinez si evince dagli stati di avanzamento e dalle precisazioni rese al riguardo dal consulente, secondo le quali nel periodo in esame la maggior parte del lavoro da eseguirsi aveva carattere accessorio e si riferiva a finiture interne. - (*Omissis*).

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 12 marzo 1962, n. 3183 -  
Pres. Loschiavo - Est. Giorgioni - P.M. Dettori (conf.). - Ric.  
Arena Filippo p.c. O.N.I.G.

**Lavoro - Invalidi di guerra - Assunzione obbligatoria al lavoro -  
Facoltà di accertamento della qualifica del lavoratore e del grado  
di capacità lavorativa da parte del datore di lavoro - Insussistenza.**

*I datori di lavoro non hanno facoltà di rifiutare l'assunzione  
ove ritengano che la qualifica del lavoratore ed il residuo grado  
della sua capacità lavorativa non siano tali, nel loro soggettivo  
apprezzamento, da rendere conveniente per essi l'assunzione (1).*

---

(1) Con sentenza 12 marzo 1962, pronunciata in esito a giudizio conseguente ad opposizione a decreto penale di condanna, il Pretore di Messina ritenne la colpevolezza dell'imputato, per la contravvenzione di cui agli artt. 14 e 22 della l. 3 giugno 1950, n. 375, per non avere assunto un invalido di guerra, segnalato dall'Opera Nazionale Invalidi di Guerra (ONIG).

Assunse l'imputato che l'Ente avrebbe dovuto previamente indicare la qualifica del lavoratore ed il grado della sua capacità lavorativa.

Dinanzi la Corte Suprema, l'imputato prospettò la non punibilità (art. 51 C. P.), assumendo l'illegittimità dell'ordine di assunzione, in quanto in esso non erano precisati la qualifica ed i limiti della residua capacità lavorativa dell'invalido. Ma il Supremo Collegio, con la sentenza che si annota, respinse il ricorso, enunciando la massima sopra riferita, cui va prestata adesione.

E. infatti, la legge (art. 14, comma 1°), dispone che « tutti i privati datori di lavoro, i quali abbiano alle loro dipendenze, come operai od impiegati, più di dieci persone... sono tenuti ad occupare, nella proporzione del 6%, invalidi di guerra di cui all'art. 1 della presente legge, e, nella proporzione del 2,50%, invalidi di cui all'art. 2 »; la stessa legge (art. 5) dispone che « presso le rappresentanze provinciali dell'Opera Nazionale per gli invalidi di guerra sarà formato, per ciascuna delle categorie di invalidi previste dagli artt. 1 e 2 della presente legge, un ruolo provinciale di invalidi aspiranti al collocamento come impiegati, come personale subalterno e come operai presso le Amministrazioni pubbliche o presso i privati datori di lavoro »; e l'art. 2 d. P. R. 18 giugno 1952, n. 1176 (Regolamento per l'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra) dispone che « nell'ambito delle categorie professionali previsti dall'art. 5 della legge, gli invalidi aspiranti al collo-

camento saranno iscritti nei relativi ruoli, distinguendoli per sesso, per settore di produzione, per qualifica e per specializzazione. Le distinzioni di cui sopra hanno mero valore indicativo, ai fini di una oculata selezione dei minorati collocabili, in rapporto alle occupazioni cui il datore di lavoro intende destinarli. *E, pertanto, il datore di lavoro è tenuto a far luogo alle assunzioni di legge, anche indipendentemente dalle distinzioni predette...».*

Da tali disposizioni discende che, per legge, è posto a carico del datore di lavoro l'obbligo, puro e semplice, di assunzione di una certa percentuale di invalidi di guerra, e tale obbligo non è condizionato in alcun modo né dalla qualifica del lavoratore né da un particolare grado di capacità lavorativa: con la duplice conseguenza che né il datore di lavoro può rifiutare l'assunzione per motivi attinenti alla qualifica o alla residua capacità lavorativa dell'invalido, né, tanto meno — e ciò si rileva con particolare riguardo al motivo del ricorso — può rifiutare la stessa assunzione, per mancata indicazione di tali elementi, indicazione non solo non richiesta dalla legge, ma del tutto superflua, per l'insidiabilità, da parte del datore di lavoro, degli stessi elementi.

Per altri profili della questione in esame attinenti alla costituzionalità della legge 3 giugno 1950, n. 375, al fine specifico della formazione dei ruoli previsti dall'art. 5 della legge stessa, alla tutela di interessi secondari del datore di lavoro, alla giurisdizione ed alla competenza esclusiva del giudice penale in ordine ai vari aspetti della questione stessa, alla irrilevanza degli artt. 2095 c. c. (categoria dei prestatori di lavoro) e 2103 c. c. (prestazione del lavoro), si riporta la parte motiva della sentenza: « I concetti esposti nella sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 15-6-1960, relativa all'esame della legittimità costituzionale n. 292, sull'avviamento al lavoro e collocamento degli invalidi del lavoro, non contrastano e non respingono il principio sostenuto esattamente nella sentenza pretoria.

« La formazione dei ruoli delle diverse categorie di invalidi, previsti dall'art. 5 della legge, nei quali non possono essere incluse le categorie di cui al precedente art. 3, è disposta nell'interesse degli invalidi stessi, e per porre l'ente in condizioni di disporre opportunamente, e cioè nel modo più appropriato, l'occupazione del lavoratore, in base alla natura ed al grado della sua invalidità, alle sue attitudini lavorative, alle sue aspirazioni ed alla sua non pericolosità per i compagni di lavoro e la sicurezza degli impianti.

« D'altra parte il datore di lavoro può avere notizia di tutti i dati predetti chiedendo al lavoratore, in visione, la tessera personale, della quale lo deve munire la rappresentanza dell'Opera Nazionale presso la quale l'invalido è iscritto e dalla quale tutti i predetti dati debbono risultare (art. 8 della legge).

« Inoltre, il datore di lavoro potrà efficacemente tutelare i suoi interessi e salvaguardare le sue responsabilità richiedendo (a norma dell'art. 7) la visita collegiale di controllo del lavoratore invalido, per accertare le condizioni della invalidità in rapporto alle disposizioni del n. 3 dell'art. 6.

« Non esiste, infine, alcuna delle questioni pregiudiziali previste e disciplinate dall'art. 20 del C.P.P., implicanti controversie che debbono essere preventivamente risolte dal giudice civile od amministrativo.

« Tutti gli aspetti del fatto e le questioni che insorgono in relazione al caso concreto rientrano infatti, contrariamente a quanto il ricorrente assume, nella diretta competenza del giudice penale, incidendo sull'esame che è solo a lui devoluto e sulla decisione che è solo a lui spettante.

« E' appena poi il caso di rilevare, posto quanto sopra, che non sussistono le lamentate violazioni degli artt. 2095 e 2103 del codice civile, che distinguono le categorie dei prestatori di lavoro e disciplinano la prestazione del lavoro stesso ».

Giova inoltre rilevare che non avrebbe fondamento il rilievo che l'ONIG potrebbe — così interpretata la legge in esame — disporre l'assunzione di invalidi che abbiano perduto ogni capacità lavorativa. Per vero, tale possibilità risulta esclusa dal combinato disposto degli artt. 5 e 3, lett. a) della legge stessa, in forza del quale i detti invalidi sono esclusi dall'assunzione obbligatoria, e non possono quindi essere iscritti nei ruoli di cui al detto art. 5. D'altra parte, l'art. 20 della legge (nel testo modificato con la legge 5 marzo 1963, n. 367) dispone, che l'invalido possa essere licenziato, oltre che nei casi previsti dagli articoli 2118 (recesso del contratto a tempo indeterminato) e 2119 (recesso per giusta causa) del cod. civ., anche nel caso di perdita di ogni capacità lavorativa, previo l'esperimento dello speciale giudizio di cui allo stesso art. 20.

Così pure è da rilevare che i principi sopra riferiti si affermano nei confronti dei privati datori di lavoro e che una disciplina parzialmente diversa è invece sancita per le Amministrazioni dello Stato, le Amministrazioni provinciali e comunali, le Aziende municipalizzate, gli Enti pubblici in genere, e gli Istituti soggetti a vigilanza governativa ( v. art. 9-10-11-12 della legge 3 giugno 1950, n. 375, testo modificato con la legge 5 marzo 1963, n. 367): disposizioni che condizionano l'assunzione degli invalidi, a seconda dei casi, al « possesso dei requisiti richiesti dalle vigenti disposizioni », ovvero alla « compatibilità con le mansioni cui essi dovranno essere adibiti », oppure ad una « apposita prova ».

Per quanto infine riguarda l'accento contenuto in motivazione, alla sentenza della Corte Costituzionale 15 giugno 1960, n. 38 (in *Foro it.* 1960, I, 1077) giova precisare che tale sentenza si riferisce al d.l.c.p.s. 3 ottobre 1947, n. 1222, ratificato con la legge 9 aprile 1953, n. 292, e cioè non all'assunzione obbligatoria dei mutilati ed invalidi di guerra, ma a quella, anch'essa obbligatoria, dei mutilati ed invalidi del lavoro, onde a tale legge erroneamente aveva fatto riferimento il ricorrente, e ciò tanto più che la sentenza stessa dichiarava infondata la questione di incostituzionalità del predetto decreto legislativo, in relazione agli artt. 3, 38, 41 e 42 della Costituzione.

D'altra parte, la questione di costituzionalità della legge che andava applicata in concreto (l. 3 giugno 1950, n. 375, sull'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra) è stata anch'essa decisa dalla Corte Costituzionale con la sentenza 11 luglio 1961, n. 55 (*Foro it.* 1961, I, 1276), che ha dichiarato infondata la questione stessa in riferimento agli artt. 38, 41 e 42 della Costituzione, negando che l'assicurazione obbligatoria degli invalidi di guerra ponga a carico di determinati gruppi di privati cittadini oneri e restrizioni spettanti alla collettività e che la legge stessa violi il principio della libertà della ini-

ziativa economica privata e delle garanzie della proprietà privata: e ciò in quanto la legge riguarda bensì gli invalidi di guerra, ma non totalmente inabili al lavoro, disponendo provvidenze di carattere non assistenziale, ma di avviamento al lavoro (onde non sussiste violazione dell'art. 38 Cost.), ed in quanto non incide sull'organizzazione economica dell'impresa (onde non sussiste violazione degli artt. 41 e 42 Cost.).

R. PETRONI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 luglio 1963, n. 1638 - Pres. Sepe - Est. Peronaci - P.M. Parlatore (conf.) - Ric. Turelli - p. c. Ministero finanze.

**Reato in genere - Circostanze del reato - Attenuante - Motivi di particolare valore morale e sociale.**  
(c.p. art. 62, n. 1).

*L'attenuante di cui all'art. 62, n. 1 c.p. non può essere concessa nella ipotesi in cui il colpevole abbia agito in stato di disoccupazione e di miseria familiare, potendosi l'attenuante concedere solo allorché la spinta a delinquere trovi causa psichica conclusiva in sentimenti altruistici e non assolutamente personali, anche se, sotto altri aspetti, considerevoli.*

*Il principio contenuto nella massima viene costantemente applicato dalla giurisprudenza del Supremo Collegio.*

*In particolare, non costituiscono situazione che legittimi la applicazione dell'attenuante lo stato di bisogno e il desiderio di aiutare i prossimi congiunti (Cass. III, 7 marzo 1960, Giust. pen. 1961, II, 39, n. 19) o la necessità di curare i familiari (Cass. III, 28 maggio 1962, n. 1897, Riv. pen. 1963, II, 1010) ovvero le disagiate condizioni economiche del colpevole (Cass. III, 22 gennaio 1963, Giust. pen. 1963, II, 918, n. 1322).*

*Peraltro, la Corte Suprema ha ritenuto applicabile l'attenuante nell'ipotesi in cui sussisteva la necessità di curare urgentemente un congiunto gravemente ammalato (Cass. III, 6 maggio 1963, Riv. pen. 1963, II, n. 1157). In tale occasione, pur ribadendo il principio di cui alla massima che si annota, e cioè che la dedotta situazione di miseria e la necessità di sostenere la famiglia non costituiscono motivi di particolare valore morale o sociale, il Supremo Collegio ha ritenuto l'applicabilità della attenuante " qualora il fatto sia commesso non già per sopprimere ad un generico stato di bisogno dei familiari del colpevole, ma per conseguire lo scopo specifico di curare urgentemente un congiunto, come il padre, che sia affetto da gravissima malattia e versi, pertanto, in una situazione di estremo pericolo ".*

A. T.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 ottobre 1963, n. 1812 - *Pres. Sepe - Rel. Minerbi - P. G. Parlatore - ric. Lantieri c. sent. Pretore di Palermo, 15 marzo 1963.*

**Poste e telecomunicazioni - Concessionario per l'accettazione e distribuzione di corrispondenza - Inosservanza delle condizioni del Capitolato d'onori - Applicabilità delle sanzioni previste dall'art. 35 cod. post.**

(cod. post., art. 35).

**Poste e telecomunicazioni - Concessionario per l'accettazione e distribuzione di corrispondenza - Corrispondenza con affrancatura ordinaria - Reato di incetta di corrispondenza - Ammissibilità - Rapporti fra gli artt. 35 e 37 lett. b) cod. post.**

(cod. post., artt. 35 e 37 lett. b).

**Poste e telecomunicazioni - Reato di incetta - Carattere abituale del reato - Inapplicabilità dell'amministrazione alle singole violazioni.**

(cod. post., art. 35; reg. 18 aprile 1940, n. 689, artt. 22 e 150).

*Il titolare di una concessione per la raccolta e la distribuzione di corrispondenza, qualora non osservi le condizioni di cui al capitolato d'onori, viene ad assimilarsi a qualsiasi altro privato che violi il monopolio statale ed è quindi passibile delle sanzioni previste nell'art. 35 del cod. post. (1).*

### (1-3) Il reato abituale nella sua struttura giuridica

(1) Circa la sussistenza della violazione da parte del concessionario del diritto di esclusività postale per i servizi di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza, in caso di inosservanza del capitolato d'onori relativo all'obbligo di apporre le marche postali, la giurisprudenza della S.C. è costante cfr. Cass. Sez. III 6 marzo 1957, ric. Zordan (*Giust. pen.* 1957, II, c. 723); id. 5 novembre 1962, ric. P.M. c. Gelati (*Giust. pen.* 1963, II, c. 713).

Per la sussistenza dello stesso reato nel caso in cui il concessionario inoltri, in un unico plico affrancato con una sola marca, più lettere, ancorché ricevute dallo stesso mittente e dirette allo stesso destinatario, si è pronunciata la S.C. con sentenza 27 aprile 1962, ric. Limoncelli (*Giust. pen.* 1963, II, col. 145).

(2) Per quanto riguarda la sussistenza del reato di cui all'art. 35 cod. post. nell'ipotesi di recapito di corrispondenza con affrancatura ordinaria a mezzo del servizio postale, con sentenza 13 giugno 1961 n. 887, Pres. Macaluso, P.M. De Gennaro, (concl. diff.) ric. Frazza Luigi la 1<sup>a</sup> Sez. della Cassazione aveva ritenuto che, giusta l'art. 37 lett. b) del cod. post. le disposizioni del precedente articolo 35 che prevedono e puniscono le violazioni all'esclusività postale, non sono applicabili nelle ipotesi di *trasporto e recapito di corrispondenza per cui siano stati soddisfatti i diritti postali.*

*La corrispondenza eventualmente recapitata dal concessionario a mezzo del servizio postale e con affrancatura ordinaria non esclude la sussistenza del reato di « incetta » della corrispondenza stessa.*

*I destinatari della norma di cui all'art. 37 del cod. post. sono soggetti diversi dal titolare di un'agenzia autorizzata al recapito di espressi in loco, con la conseguenza che tra le particolari previsioni di quella norma (trasporto e recapito occasionale e sporadico di corrispondenza) non rientra quella di « incetta » di corrispondenza per cui sia stato soddisfatto il diritto postale.*

*L'art. 150 del regolamento contempla le infrazioni del capitolato d'oneri che disciplina la concessione ed, essendo norma regolamentare « infra legem », rimane nell'ambito della disposizione dell'art. 35 del cod. post. che vieta l'incetta della corrispondenza (2).*

*Il reato di « incetta » è inscindibile nella sua configurazione ontologica in episodi distinti; è un reato unico, collettivo o abituale ad esecuzione complessa, non scomponibile agli effetti dell'amnistia in più fatti criminosi autonomi e distinti; non è quindi configurabile in detto reato la continuazione (3).*

---

A tale statuizione la S.C. era pervenuta rilevando che l'art. 150 del regolamento approvato con R.D. 8 aprile 1940, n. 689, che prevede una presunzione juris di responsabilità del concessionario per gli espressi muniti di francobolli ordinari trovati presso l'Agenzia o comunque recapitati, sarebbe illegittimo perché contrario al citato art. 37 lett. b), in base al principio della gerarchia delle fonti normative, nonché per contrasto con il divieto di cui al 2° comma dell'art. 25 Cost., non potendo una disposizione regolamentare attribuire carattere di reato ad atti di cui la legge ha escluso espressamente l'illiceità penale.

Con l'annotata sentenza, invece, la stessa I° Sezione della S.C., riesaminata la questione, anche a seguito delle discordanti pronunce dei giudici di merito, ha ritenuto che esiste ugualmente la violazione dell'esclusività postale sotto il profilo della « incetta » nel fatto del concessionario che inoltri la corrispondenza a mezzo del servizio postale con affrancatura ordinaria, e ciò perché gli articoli 1 e 35 del Cod. Post. riservano esclusivamente allo Stato il servizio della corrispondenza epistolare nei tre distinti momenti della *raccolta, trasporto, e distribuzione* della corrispondenza stessa, onde l'art. 37 lett. b), nello escludere il reato solo per il trasporto e recapito (o distribuzione) di corrispondenza per le quali sia stato soddisfatto il servizio postale, non comprende la violazione della esclusività postale sotto il profilo dell'« incetta ». E' bene chiarire che tale attività consiste, secondo quanto è precisato nell'art. 22 del regolamento approvato con r.d. 18 aprile 1940, n. 689, nella *raccolta o accettazione di corrispondenze di più mittenti* per essere spedite comunque, anche a mezzo posta, o per essere trasportate, distribuite o fatte



(*Omissis*). — I motivi di ricorso sono i seguenti:

1) nullità del decreto di citazione a giudizio, in conseguenza della violazione degli artt. 407, n. 3 e 412 c.p.p. per non essere stato nominato all'imputato un difensore di ufficio.

2) errata applicazione degli artt. 1 e 35 del Codice Postale in relazione agli artt. 19 e 37 dello stesso, e agli artt. 22 e 150 del Regolamento del 1940 e all'art. 25 della Costituzione per essere stato dichiarato colpevole di incetta di corrispondenza, ai sensi dell'art. 35 codice postale.

3) violazione dell'art. 42 c.p. per difetto dell'elemento psicologico, costitutivo anche del reato contravvenzionale.

4) violazione dell'art. 47 c.p. per non essersi riconosciuto l'errore di fatto, nell'interpretazione degli artt. 1 e 35 codice postale ed 8 del capitolato d'onori.

5) violazione degli artt. 1 e 35 codice postale, per non avere il Pretore ritenuto, nella fattispecie, la sussistenza di un illecito amministrativo.

6) nullità della sentenza, per non avere il Pretore esaminato verbali di ispezione, verbale di sequesto di corrispondenza, deposizione dell'Ispettore postale e per avere negato il diritto di acquisizione agli atti dei verbali originali e delle risul-

distribuire entro o fuori il territorio della Repubblica.

Pertanto, nessun contrasto può ravvisarsi fra la norma dell'art. 37 lett. b) della legge postale e quella dell'art. 150 del citato regolamento, che riferendosi esclusivamente ai concessionari, impone loro l'obbligo di applicare e di annullare la *marca postale*, stabilita come canone nell'atto di concessione, *al momento dell'accettazione di ogni espresso da recapitare*, con la conseguenza che ogni corrispondenza trovata presso l'agenzia o presso i fattorini o comunque recapitata senza la marca postale, o con marca non annullata, s'intende accettata, trasportata o recapitata in violazione dell'esclusività postale.

(3) Di notevole rilievo è poi la sentenza annotata nella parte in cui ha ravvisato nella fattispecie legale esaminata il carattere di *reato abituale*, e ciò per la disciplina giuridica di tale reato in rapporto agli istituti dell'amnistia e della prescrizione.

La questione venne una prima volta esaminata dalla Cassazione, Sezione III, con sentenza 6 marzo 1957, ric. Zordan (*Giust. pen.* 1957, II, c. 723). Osservò la S.C. in detta sentenza che:

« L'art. 35, 1° comma del r.d. 27 febbraio 1936, n. 645 dispone testualmente:

« chiunque faccia incetta trasporti o distribuisca, direttamente o a mezzo di terze persone, corrispondenze in contravvenzione all'art. 1 della presente legge è punito con l'ammenda eguale a venti volte l'importo della tassa di francatura, col minimo di lire venti ».

Si stabilisce poi col secondo comma: « Alla stessa pena soggiace « chiunque abitualmente consegna a terzi corrispondenze epistolari per il « trasporto o il recapito ».

tanze della commissione che esaminò la materia alla denuncia.

7) nullità della sentenza, per avere il Pretore sovvertito il principio generale della prova, facendo carico all'imputato di dimostrare la propria innocenza.

8) nullità della sentenza, per non avere ritenuto il Pretore, che, nella specie, trattavasi di reato continuato e pertanto amnistiabile, e non di reato abituale; violazione degli artt. 81 e 151 c.p. nonché degli artt. 152, 591, 592 c.p.p. in relazione all'art. 35 del codice postale e agli artt. 1 e 8 del D. P. 24 gennaio 1963, n. 5.

Sul primo motivo. La censura è inconsistente. A norma de-

---

« Data la particolare struttura della fattispecie, descritta nella prima « parte della norma, sembra lecito concludere che il fatto della incetta, « trasporto o distribuzione di corrispondenze, commesso dal privato in « contrasto col principio della esclusività statale, viene di regola conce- « pito dal legislatore sotto forma di *attività continuativa*, e pertanto in « modo non frammentario in altri termini, pur potendo in astratto la fi- « gura contravvenzionale tipica realizzarsi anche mediante il compimento « di un unico episodio (recapito di una sola lettera), la ripetizione di più « fatti non dà luogo ad una somma di più illeciti, eventualmente unifica- « bili *quoad poenam* in figura di reato continuato, ma integra invece una « previsione a struttura persistente o continuativa, dotata ad ogni effetto « giuridico-penale di natura omogenea ed unitaria. Ricorre quindi nella « specie esaminata una ipotesi di *reato eventualmente abituale*, la cui ca- « ratteristica è segnata dal fatto che ogni successiva infrazione compiuta « dall'autore si riallaccia a quella di eguale natura già in precedenza rea- « lizzata, saldandosi strettamente con essa. Da codesto processo di unifi- « cazione emerge allora una figura di illecito strutturalmente compatto, « non più suscettibile di segmentazione (ad es. relazione adulterina ex « art. 559 c.p., relazione incestuosa ex art. 564 cod. pen.).

« Il carattere eventualmente abituale della ipotesi, prevista nella pri- « ma parte dell'art. 35, è confermato dal disposto del comma successivo. « Invero, se il fatto di chi consegna corrispondenze ad abusivi distribu- « tori, in modo non sporadico integra una fattispecie a struttura abituale « (come è reso palese dal tenore della norma), egual natura deve avere « il fatto di chi, in maniera continuativa, provveda al recapito del pre- « detto materiale, non potendosi ovviamente ammettere che in una figura « criminosa a struttura plurisoggettiva, la condotta plurima di una parte « integri un illecito abituale, e quella dell'altra sfoci invece in una plura- « lità di infrazioni, indipendenti e autonome. Stabilito pertanto che la con- « travvenzione di cui al primo comma dell'art. 35 ha natura eventualmente « abituale, la pena deve fissarsi in rapporto al numero delle corrispon- « denze irregolarmente affrancate, e secondo la proporzione aritmetica al- « l'uopo indicata.

« I diversi criteri, previsti dalle norme in vigore con riferimento alla « ipotesi del reato continuato, che profondamente si differenzia dal reato « abituale, non possono per conseguenza trovare applicazione nella specie « qui presa in esame ».

Successivamente la stessa III<sup>a</sup> Sezione andava in avviso contrario con

gli artt. 407, n. 3, 409, 412 c.p.p. la nomina del difensore di ufficio deve essere fatta, a pena di nullità, se l'imputato ne è privo, mentre nel caso di specie, il Lantieri aveva un proprio difensore di fiducia, l'avv. Giovanni Finazzo. Si evince dagli atti che il decreto di citazione fu ritualmente emesso con la nomina del difensore di ufficio, avv. Oreste Natoli: non risulta che sia stato fatto l'avviso al difensore di ufficio, ai sensi dello art. 410, ma questa Corte ha già altra volta ritenuto che la mancata notifica dell'avviso di dibattimento al difensore di ufficio, che sia stato sostituito con altro difensore all'udienza, non importa effettivo pregiudizio all'assistenza dell'imputato e

sentenza 26 febbraio 1962, n. 637 (*Giust. pen.* 1963, II, c. 322) statuendo quanto segue:

(*Omissis*). — Fondata è invece la richiesta difensiva circa la prescrizione per gli episodi anteriori al novembre 1959.

« La difesa di parte civile, in contrario, ha richiamato la precedente « decisione di questa Corte in data 6-3-1957, la quale, nella contravvenzione prevista nella prima parte dell'art. 35 c. postale, ha ravvisato una « ipotesi di reato eventualmente abituale, osservando che il fatto dell'incetta, trasporto e distribuzione di corrispondenza, commesso dal privato « in contrasto con il principio dell'esclusività, viene di regola concepito « dal Legislatore sotto forma di attività continuativa e pertanto in modo « non frammentario.

« Detta sentenza ammette che la figura tipica della predetta contravvenzione può realizzarsi anche mediante il compimento di un unico episodio, ma soggiunge che la ripetizione dei fatti non dà luogo ad una « somma di più illeciti, eventualmente unificabili quoad poenam nella figura del reato continuato, dotata — ad ogni effetto giuridico penale — « di natura omogenea ed unitaria.

« Non pare, però, alla Corte di confermare tale indirizzo.

« Come è noto, la caratteristica del reato eventualmente abituale è « data dal fatto che la condotta può essere costituita sia da un singolo « atto che da più: in questo secondo caso il reato presenta carattere « abituale.

« Ora dalla fattispecie descritta dalla prima parte dell'art. 35 in esame, si desume che un unico fatto costituisce reato, ma non è dato ricavarne che i successivi si riallacciano a quelli di natura eguale in precedenza realizzati, saldandosi con essi in una struttura unitaria.

« Anche nell'ipotesi dell'incetta e della distribuzione il reato si combina con il primo fatto. I singoli atti (quando non si tratta di uno « solo), ancorché successivi, costituiscono una unica attività di distribuzione o d'incetta, quando siano compiuti nel medesimo contesto d'azione.

« Il carattere abituale del reato ricorre, invece, nella fattispecie contravvenzionale del secondo comma dell'art. 35 codice postale laddove la « consegna a terzi di corrispondenze epistolari per il trasporto o il recapito è punita solo quando trattasi di attività abituale».

« Il rigetto del primo motivo importa l'accertamento della applicabilità della amnistia concessa con d.p.r. 24 gennaio 1963, n. 5, e, « altresì, l'accertamento della unicità e pluralità del reato contestato

non rientra, pertanto, nelle nullità insanabili di cui all'art. 185, n. 3 c.p.p.

Sul secondo motivo. Premessa la definizione di « incetta » in senso tecnico-giuridico quale risulta dall'art. 22 p.p. del regolamento di esecuzione, approvato con R.D. 18 aprile 1940, n. 689, assume il ricorrente che in nessun caso potrebbe essere chiamato a rispondere di incetta, per violazione degli artt. 1 e 35 del codice postale, il titolare di un'agenzia di recapito espressi per città, il quale, in virtù della concessione prevista dall'art. 19 dello stesso codice, è, per l'appunto, autorizzato a raccogliere, ad accettare e a recapitare la corrispondenza episto-

---

« alla Bianchini ai fini di determinare se sia o meno intervenuta prescrizione. I fatti addebitati all'imputata risultano commessi nel periodo « dal 1° febbraio 1960 al 13 febbraio 1961, così che se ognuna delle infrazioni accertate dovesse essere considerata reato a sé stante, parte sarebbe prescritta e parte sarebbe coperta da amnistia. Tratterebbesi, infatti, di tante contravvenzioni distinte che, per la inapplicabilità della « legge 7 gennaio 1929, n. 4, disposta dall'art. 116 del r.d. 27 febbraio 1936 « n. 645, si sarebbero prescritte nel termine normale di ventisette mesi « o, se non prescritte, rientrerebbero nel sopra citato provvedimento di « amnistia.

Con la sentenza annotata, che segue a breve distanza di tempo altra analoga decisione della I sez. pen. della Cassazione in data 8-2-1963 n. 244, Pres. Vista, P.M. Dettori (concl. conf.), ric. Bianchini, è stato riaffermato il carattere abituale, del reato in esame, con particolare riferimento all'attività illecita della « incetta » della corrispondenza in violazione dell'esclusività postale.

La pronuncia è senza dubbio esatta e costituisce la puntuale applicazione di principi giuridici già elaborati nella dottrina (cfr. il fondamentale lavoro del LEONE: *Il reato continuato, abituale e permanente*, Ed. Iovene, 1933).

Caratteristica del reato abituale, come è noto, è una pluralità di azioni con pluralità di eventi, senza che, però, ciascuna azione dia luogo alla realizzazione del reato.

Esso si distingue nettamente e dall'abitualità nel reato e dal reato continuato. L'abitualità nel reato costituisce una circostanza aggravante prevista negli art. 102 e 104 cod. pen. e presuppone un determinato numero di condanne riportate dal giudicabile per delitti non colposi o per contravvenzioni, tutti della stessa indole, intendendosi per tali quei reati che, ancorché siano preveduti da diverse disposizioni, presentino, tuttavia, sia per la natura dei fatti e sia per i motivi che li determinarono, caratteri fondamentali comuni (art. 101 cod. pen.).

Rispetto al reato continuato, il reato abituale ha alcuni caratteri in comune: la pluralità di azioni nonché l'antigiuridicità e la colpevolezza delle singole azioni. Invero, senza questi due requisiti non sarebbe concepibile che possa aver vita qualsiasi specie di reato, e tanto meno quello cosiddetto abituale, che non è che la risultante (se non la somma) delle singole azioni.

La differenza sostanziale, invece, sta nell'evento come giustamente è

lare di più emittenti: egli non commetteva, quindi alcun reato, ritirando la corrispondenza da enti o banche, se tale corrispondenza era diretta entro il perimetro della zona di concessione. Senonché il fondamento di tale assunto è solo apparente, essendo innegabile (e questo Supremo Collegio lo ha altra volta ritenuto, che il titolare di una concessione per la raccolta e per la distribuzione di corrispondenza, qualora non osservi le condizioni di cui al capitolato d'oneri, viene ad assimilarsi a qualsiasi altro privato che violi il monopolio statale, e solo in questa qualità egli agisce, ai fini della responsabilità penale. Né il ri-

---

stato rilevato in dottrina (LEONE, *op. cit.*, 22), il concetto di azione postula quello di evento, come il concetto di causa postula quello di effetto.

Tuttavia, se ciò è vero da un punto di vista che potrebbe dirsi fisico, non è ugualmente vero da un punto di vista giuridico, essendo ovvio che allora si avvera il reato quando si verifica, come conseguenza dell'azione del colpevole, quel determinato evento previsto dalla norma punitiva.

Sicché, mentre nel reato abituale l'evento, inteso in senso giuridico, si verifica solo quando sia compiuta una pluralità di azioni, nel reato continuato, invece, alla pluralità di azioni corrisponde una pluralità di eventi giuridici e quindi una pluralità di reati, che darebbero luogo ad un cumulo materiale di pene, se il legislatore non ne avesse attenuato il rigore attraverso la figura del reato continuato.

Quindi pluralità di azioni ma unicità di evento giuridico (di lesione o di pericolo) nel reato abituale; pluralità di azioni e pluralità di eventi giuridici nel reato continuato, in cui i diversi reati sono autonomi in tutti i loro elementi costitutivi, ma vengono unificati, quoad ad poeam, allorché siano stati determinati da uno stesso *disegno criminoso* e consistano nella violazione di un medesimo interesse protetto dalla legge (Cass. 19-5-1952 *Giust. pen.*: 1952, II, c. 911, id. 31-3-1952 *ibid.*, col 74; Cass. 28-5-1953, ric. Zoccoli *Giust. pen.*, 1954, II, c. 429 nonché le numerose sentenze citate nella *Rassegna di Giur. sul Cod. Penale*, diretta da LATTANZI in nota all'art. 81 Cod. pen.). Ma, se l'evento che consegue ad ogni singola azione non ha alcuna rilevanza giuridica agli effetti del reato abituale, in quanto l'esistenza di questo è condizionata all'evento previsto dalla norma penale, che interviene solo nel momento finale conseguente alla serie delle azioni commesse, tuttavia vi sono dei casi in cui non è sempre necessario che si verifichi una pluralità di azioni per dar luogo alla figura del reato abituale.

La differenza è resa evidente dalla distinzione che la dottrina fa fra reati *necessariamente* e reati accidentalmente o *eventualmente* abituali, intendendosi per reati della prima specie quelli costituiti *sempre* da una pluralità di azioni mentre i reati della seconda specie possono consistere tanto in un unico fatto, quanto in più fatti.

Allorché si verifica l'ipotesi di un reato eventualmente abituale non ha alcuna rilevanza, sotto il profilo della sussistenza del reato, che si tratti di una sola azione commessa dal colpevole o di una pluralità di azioni, in quanto si applica sempre la stessa disciplina giuridica del reato necessariamente abituale con particolare riguardo agli istituti della prescrizione e dell'amnistia.

corrente, in relazione alla sua difesa di avere, per necessità o per altri motivi, recapitato corrispondenza con il servizio postale e con l'affrancatura in via ordinaria, può invocare l'art. 37 lett. b, che dichiara l'inapplicabilità della disposizione dello art. 35 al trasporto e al recapito di corrispondenze epistolari per le quali sia stato soddisfatto il diritto postale. Invero, i destinatari della norma di cui all'art. 37 del codice postale, sono soggetti diversi dal titolare di un'agenzia autorizzata al recapito di espressi in loco, con la conseguenza che tra le particolari previsioni di quella norma (trasporto e recapito occasionale e sporadico di corrispondenza), non rientra anche quel-

---

Passando all'applicazione di tali concetti in materia di violazione dell'esclusività postale, si rileva che l'art. 35 del Cod. Post. stabilisce:

« Chiunque faccia incetta, trasporti o distribuisca, direttamente o a mezzo di terze persone, corrispondenze in contravvenzione all'art. 1 della presente legge, è punito con l'ammenda eguale a venti volte l'importo della tassa di francatura, col minimo di lire venti.

« Alla stessa pena soggiace chiunque *abitualmente* consegna a terzi corrispondenze epistolari per il trasporto o il recapito ».

Ora, come è stato già rilevato, la violazione del diritto di esclusiva, in riferimento alle corrispondenze epistolari, si estrinseca nei tre distinti momenti dell'*incetta*, del *trasporto* e della *distribuzione* di dette corrispondenze. Poiché l'attività dell'*incetta* consiste nella *raccolta* di corrispondenza di *più mittenti*, è evidente che occorre, per la sussistenza di tale reato, quella pluralità di azioni che costituisce l'essenza del *reato necessariamente abituale*. Lo stesso può dirsi per la *distribuzione* delle corrispondenze ai destinatari, in quanto è nel concetto stesso di distribuzione quella pluralità di azioni concepita nella struttura della speciale figura giuridica in esame, nonché per l'ipotesi prevista nel primo comma del citato art. 35.

Diversamente deve opinarsi per il *trasporto*, giacché, in via di ipotesi, anche un unico trasporto, di uno o più oggetti di corrispondenza, può dar vita al reato previsto nel citato art. 35.

Perciò tale reato dovrà definirsi *eventualmente* abituale.

Un'ultima osservazione potrebbe farsi in riguardo alla pena prevista dall'art. 35 del Cod. Post.. Se il reato abituale è unico, nonostante sia strutturalmente costituito da una pluralità di azioni, unica è la pena che, generalmente, è prevista dal legislatore per detto reato, onde non si spiegherebbe come nella citata disposizione è stabilita una pena per ciascun oggetto di corrispondenza accettato, trasportato o distribuito in violazione dell'esclusività postale.

Ma l'obiezione, a nostro avviso, è facilmente superabile, in quanto la pena è un elemento estrinseco del reato e, d'altra parte, il rapportare la sanzione al numero degli oggetti di corrispondenza non rappresenta che una modalità per la determinazione in concreto della sanzione da applicare, in rapporto alla gravità della violazione commessa dal colpevole desunta dagli elementi oggettivi del numero delle corrispondenze sottratte all'esclusività postale.

R. BRONZINI

la di incetta di corrispondenza epistolare per cui sia stato soddisfatto il diritto postale, mentre l'art. 150 del regolamento contempla, per l'appunto, le infrazioni del capitolato l'onere che disciplina la concessione, ed, essendo norma regolamentare infra legem, rimane nell'ambito della disposizione dell'art. 35 del codice postale, che vieta l'incetta della corrispondenza.

Sui motivi terzo, quarto e quinto, oppone il ricorrente il difetto, nella specie, delle condizioni soggettive di punibilità. Ma, per l'applicabilità dell'art. 47 c.p. si esige che l'errore cada su una condizione di fatto che sia elemento essenziale di un reato, mentre il ricorrente non può invocare a sua difesa lo errore sulla liceità del fatto addebitatogli, essendo interdetto dall'art. 5 c.p. di invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale. Osservasi, poi, che dovendosi determinare l'importo del canone annuo dovuto dal concessionario all'Amministrazione in base al numero delle marche consumate, moltiplicato per il corrispettivo unitario prestabilito, la presunzione di frode, che è normalmente inerente alle leggi fiscali e finanziarie e che discende dall'infrazione all'art. 35 addebitata al titolare dell'agenzia, non è facilmente vincibile dalla prova contraria, come nel caso di specie.

Sul sesto e sul settimo motivo. E' noto che è stato più volte ripetuto che il ricorso in Cassazione non riapre un'ulteriore fase del giudizio di merito, cosicché gli errori in procedendo possono essere denunciati con ricorso per cassazione, solo quando si riferiscano a norme stabilite dal codice di rito a pena di nullità di inammissibilità o di decadenza.

Sull'ottavo motivo. Sostiene il ricorrente che il reato di cui al 1° comma dell'art. 35, per sua natura istantaneo, può essere ripetuto, ma non può mai considerarsi permanente, nè qualificarsi abituale, poiché l'abitualità dell'azione non rientra nella sua fattispecie legale: d'altra parte, deve evitare la confusione tra « il reato abituale », costituito da più fatti che isolatamente considerati sono penalmente indifferenti, e « l'abitualità » nel reato; collegandosi con il vincolo della continuazione i singoli reati di incetta, esso ricorrente potrebbe beneficiare del recente provvedimento di clemenza.

Ma se la raccolta di corrispondenze epistolari da parte di un titolare di agenzia è, per necessità di cose, effettuata materialmente in più riprese, tuttavia il reato di incetta, qualificato come tale nei suoi confronti, per la violazione dell'art. 35 e dell'art. 8 del capitolato d'onere, è inscindibile nella sua configurazione ontologica in episodi distinti; è un reato unico, col-

lettivo o abituale, e l'assimilazione delle diverse ipotesi del I e del II comma dell'art. 35, agli effetti della irrogazione della pena, è ulteriormente argomento per ritenere la sostanziale natura giuridica e la stessa qualità politica delle due contravvenzioni. Se il reato continuato è costituito da più fatti criminosi autonomi e distinti, che sono giudicati congiuntamente per essere eseguiti di uno stesso disegno criminoso, il reato collettivo o abituale è un unico reato ad esecuzione complessa, anche se risulti da una attività materiale discontinua; è escluso, quindi, che esso possa essere scomponibile in infrazioni distinte ai fini dell'applicazione dell'amnistia ai sensi degli art. 1 e 4 lett. b del D.P.R. 24 gennaio 1963, n. 5 (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE**, Sez. II, 14 novembre 1963, n. 1885 - *Pres. Santoro - Est. Laurino - P.M. Velotti (conf.) - Ric. Marino ed altri - p.c. Ministero Tesoro.*

**Procedimento penale - Sostituzione o revoca del difensore di ufficio - Ammissibilità.**

(C.p.p., artt. 125, 128).

**Procedimento penale - Mancato avviso al difensore di ufficio sostituito - Nullità insanabile - Insussistenza.**

(c.p.p., artt. 125, 128, 185 n. 3).

**Furto - Furto di cose esistenti in campi A.R.A.R. - Aggravante speciale dell'aver commesso il fatto su cose esistenti in stabilimenti pubblici - Applicabilità.**

(C.p., art. 625 n. 7; d.l.l. 23 novembre 195 n. 793).

**Reato in genere - Attenuanti comuni - Tenuità del danno - Criterio sussidiario della situazione economica del danneggiato - Applicabilità in ipotesi di danno di obiettiva rilevante entità - Esclusione.**

(c.p., art. 62 n. 4).

*La nomina del difensore di ufficio è un atto del giudice, per sua natura revocabile; pertanto l'avviso del dibattimento viene rettamente notificato al difensore di ufficio nominato nel decreto di citazione anziché a quello nominato in una precedente udienza (1).*

(1) In tema di efficacia nel tempo della nomina del difensore di ufficio la sentenza annotata ha fatto preciso richiamo al principio già affermato dal Supremo Collegio in altra occasione (Sent. 15 novembre 1958, Sicilia, in *Giust. pen.* 1959, III, 166, n. 209).

In materia di notifica dell'avviso di deposito dell'estratto della sentenza contumaciale nel caso in cui si proceda secondo le forme previste per gli imputati irreperibili, l'avviso va notificato al difensore nominato nel giudizio e non a quello nominato precedentemente



*La mancata notifica dell'avviso di dibattimento al difensore di ufficio, che sia stato sostituito con altro difensore alla udienza, non importa effettivo pregiudizio alla assistenza dell'imputato e non rientra, pertanto, nelle nullità insanabili di cui all'art. 185, n. 3 c.p.p. (2).*

*I campi dell'A.R.A.R. sono da qualificare come stabilimento pubblico e ciò sia per il fine di pubblico interesse cui tali stabilimenti erano destinati sia per l'appartenenza dei campi ad un ente pubblico (3).*

*Nell'ipotesi in cui il danno subito appare di rilevante entità non può farsi luogo all'applicazione del criterio sussidiario della situazione economica del soggetto passivo, che viene in considerazione quando il valore della cosa in sé non escluda la particolare tenuità del danno (4).*

ai sensi dell'art. 170 c.p.p., ma non comparso al dibattimento (Cass. II 28 gennaio 1960, n. 523, Restaino, in *Riv. pen.* 1961, 404).

(2) La seconda massima, la quale riproduce quella desunta da altra sentenza della Corte Suprema (III sez. - 16 marzo 1959, in *Giust. pen.* 1959, III, 611, n. 687), sembra non perfettamente in linea con il principio affermato nella prima massima: ed invero se vale il principio della revocabilità circa la nomina del difensore di ufficio, non appare conseguente l'apprezzamento circa la non effettività del pregiudizio all'assistenza dell'imputato, con esclusione dalle ipotesi di nullità ex art. 185, n. 3, per la mancata notifica dell'avviso di dibattimento al difensore di ufficio che sia stato sostituito con altro difensore all'udienza.

(3) Nulla da osservare sulla qualificazione come stabilimento pubblico dei campi A.R.A.R. Sull'organizzazione dell'A.R.A.R. v. *Relaz. Avv. Stato*, 1942-50, III, 372 e segg.; *Relaz. Avv. Stato* 1951-1955, II, 821 e segg.

(4) La massima fa precisa applicazione del principio contenuto nel n. 4 dell'art. 62 c.p. (v. anche Cass. I 22 gennaio 1962, n. 106, Previtara, in *Riv. gen.* 1963, 1011).

A. T.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 marzo 1964, n. 84 - *Pres.* D'Aniello - *Est.* De Mattia - *P.M.* Biscotti (conf.) - *Ric.* Giacomo - p.c. Ministero Finanze.

**Reati finanziari - Contravvenzioni - Estinzione per oblazione - Ammissibilità.**

(c.p. art. 162; l. 7 gennaio 1929 n. , art. 14).

**Impugnazioni penali - Appello avverso sentenze di condanna per reati finanziari estinguibili per oblazione - Esclusione.**

(l. 7 gennaio 1929 n. 4, art. 14; c.p.p. artt. 512, 513).

*L'art. 14 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 ammette la estinzione per oblazione di qualsiasi contravvenzione punibile soltanto con la pena dell'ammenda (1).*

*La predetta oblazione pur essendo prevista da una legge speciale con effetti in parte diversi da quelli previsti dall'art. 162 c.p., rientra egualmente negli schemi dell'istituto dell'oblazione considerato nella sua fondamentale unità. Pertanto ai fini della impugnabilità delle sentenze di condanna di primo grado, la esclusione dell'appellabilità di sentenze relative a reati per i quali è ammessa l'oblazione riguarda anche le contravvenzioni di cui all'art. 14 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (2).*

La Corte Suprema nell'esaminare l'istituto dell'oblazione considerato dall'art. 14 della legge 7 gennaio 1929 n. 4 ha correttamente interpretato il contenuto dell'art. 162 del codice penale il quale, nel disciplinare gli effetti dell'oblazione quale causa estintiva del reato, fa riferimento alle contravvenzioni in genere per le quali la legge stabilisce la sola pena dell'ammenda, e quindi pone un riferimento in via generale a tutte le disposizioni legislative che prevedono fattispecie punite con la pena dell'ammenda.

Risolta, così, la questione dei limiti interpretativi dell'art. 162 con riferimento in via generale ad ogni specie di oblazione come considerata dallo stesso articolo, ne conseguiva l'applicabilità del principio della non impugnabilità delle condanne di primo grado come stabilito dagli artt. 512 e 513 del Codice di procedura penale.

Sugli aspetti particolari dell'oblazione ex art. 14 citato, *Rel. Avv. Stato* 1951-1955, I, 784, n. 365 (in particolare per quanto riguarda la disciplina della posizione dell'Amministrazione in ordine alla richiesta di oblazione).

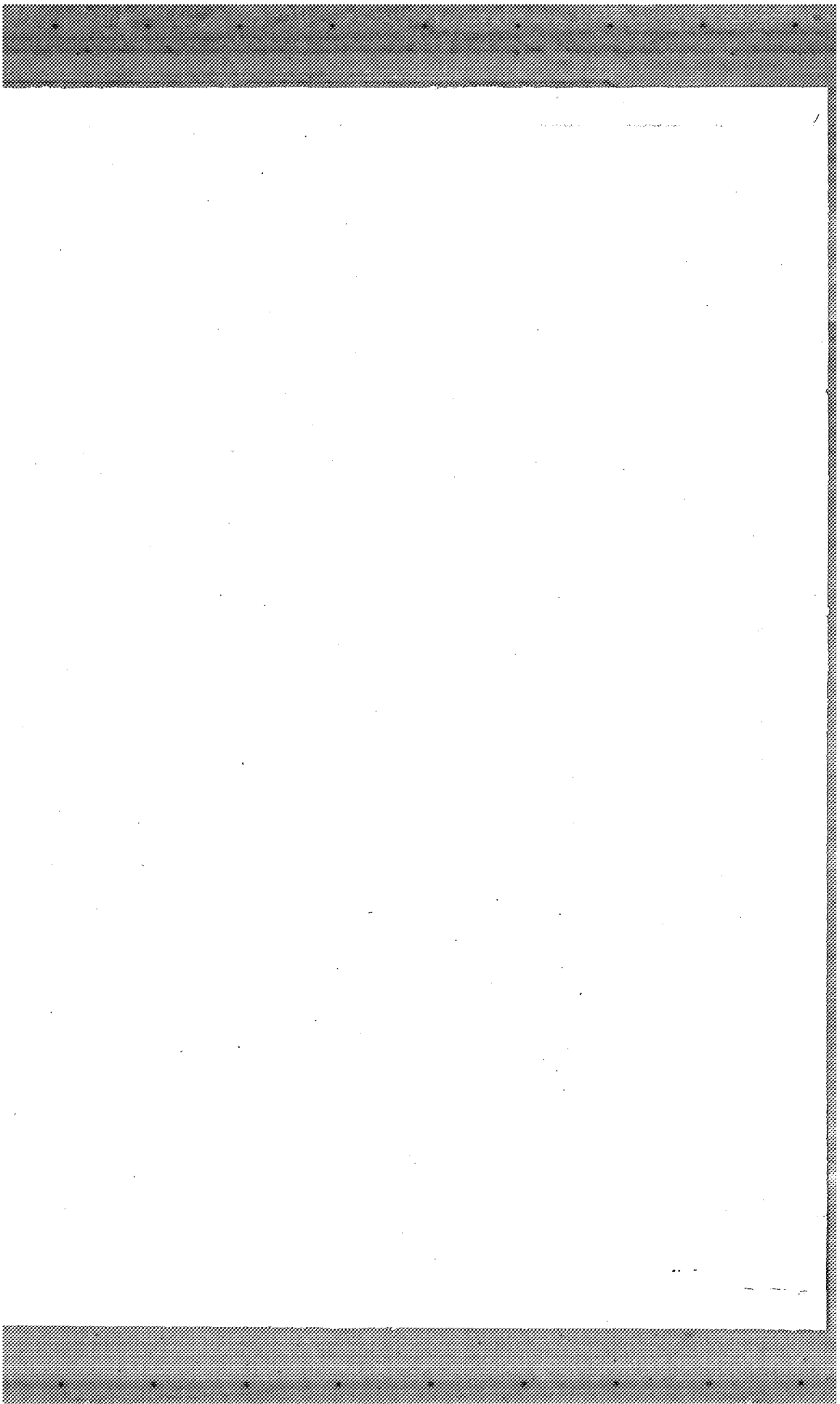
Per la trattazione di carattere generale, v. Spinelli, *La repressione delle violazioni delle leggi finanziarie nella scienza e nel diritto*, 1947, 127 e 291 segg.

Sulla non estensione degli effetti dell'oblazione ai coimputati — v. Cass., I, 13 novembre 1962, n. 1713, *Riv. pen.* 1963, II, 658; in particolare, per quanto riguarda la definizione amministrativa prevista dalle leggi finanziarie nel senso della non estensibilità ai compartecipi, v. Cass. 8 marzo 1956, *Rep. Foro*; 1956, voce *Tasse e imposte in genere*, n. 135.

Sulla prevalenza della disciplina indicata negli artt. 13, 14 e 46 della legge 7 gennaio 1929 n. 4 rispetto alla disciplina contenuta nel codice penale in materia di oblazione v. Cass. 28 maggio 1951, *Arch. pen.* 1951, II, 634.

A. T.

**PARTE SECONDA**



## RASSEGNA DI DOTTRINA

---

R. ALESSI, *L'illecito e la responsabilità civile degli enti pubblici*, Milano, 1964, pagg. XI-168.

1. L'Alessi, che al tema della responsabilità dell'Amministrazione pubblica ha sempre dedicato attente cure, ci presenta una nuova trattazione dell'argomento, la quale, per la materia in sé e per la novità di alcune impostazioni e soluzioni indicate dal chiaro autore, è indubbiamente destinata a suscitare largo interesse presso gli studiosi.

E' di introduzione un'ampia premessa, circa « L'illecito e la responsabilità civile nella teoria generale del diritto privato », nella quale, considerati i vari aspetti che il problema presenta, l'A. esamina tra l'altro il fondamento della responsabilità, osservando che questa, pur essendo nel nostro ordinamento improntata in generale al principio della imputabilità, trova la sua base, in alcune ipotesi (responsabilità dal modo di essere di cose e responsabilità, in alcuni casi, per fatto altrui), nel principio del rischio e dell'utilizzazione, e, quindi, anziché nell'illecito, nella « garanzia » che si connette all'utilizzazione medesima.

Rilevato poi, programmaticamente, che il fondamento della responsabilità dell'a.p., per violazioni della sfera giuridica complementare e di quella primaria, risiede, rispettivamente, al pari che per i soggetti privati, nelle disposizioni di cui agli articoli 1218 e segg. e 2043 e segg. del codice civile, l'A. osserva che una differenziazione è tuttavia da individuare nel fine « cui si connette l'istituto della responsabilità concepita come sanzione », che, nel caso degli enti pubblici, deve ritenersi sia quello « di colpire le esplicazioni illegali di potere, che siano fonte di lesione di sfere giuridicamente protette pertinenti a cittadini », mentre nel caso del singolo il fine medesimo è quello « di colpire le violazioni, soggettivamente imputabili, di sfere giuridiche altrui » (p. 34): alla quale conclusione l'A. perviene tra l'altro osservando che i privati possono ledere le sfere primarie altrui soltanto con attività materiale, laddove la p.a. esercita poteri che possono incidere, eventualmente producendo danni, nelle sfere dei singoli.

Già in relazione a tale possibilità lesiva, l'A. individua elementi di indagine ai fini del problema della riferibilità all'ente dell'azione delle persone fisiche che per esso agiscono; e tal problema passa poi, sistematicamente, ad inquadrare, confermando la critica della teoria organica già altrove svolta (ALESSI, *L'affermazione costituzionale*, ecc. *Riv. trim. dir. pubb.* 1959, 15), ed osservando: che la questione va posta con riferimento alla nozione di ordinamento, che implica quella di potere, ed ancora quella correlativa di dovere, e, quindi, di un poterdovere, di una funzione, anzi di un complesso di funzioni, le quali presuppongono altrettanti « centri » predisposti per il loro esercizio, e cioè altrettante sfere di poteri e di funzioni, attribuite necessariamente a persone fisiche (« individualità fisiche, le quali, in quanto investite del potere e della funzione dall'ordinamento, possono ben dirsi tito-

lari del potere e della funzione... » p. 40); che detti centri ed i relativi titolari, se non possono considerarsi *organi*, nel senso in cui per organo si intenda la manifestazione fisico-giuridica dell'esistenza dello Stato, nemmeno possono configurarsi come *rappresentanti*, non verificandosi alcuno spostamento dei poteri, che sono esercitati dal funzionario in quanto a lui direttamente attribuiti nell'ordinamento; che lo Stato è da considerare come il soggetto creato dall'ordinamento per la necessità di dare un titolare ai rapporti cui dà vita l'esplicazione del potere da parte dei costituiti centri; che, conseguentemente, e senza far ricorso né alla teoria organica né a quella della rappresentanza, deve affermarsi la diretta imputazione all'ente dell'azione del funzionario, poiché questa « costituisce esplicazione di quel potere, rampollante dall'ordinamento statuale, nel cui presupposto, ed in vista dei cui effetti, è creata appunto la personalità statuale » (p. 43). A guisa di corollari, poi, l'A. indica le ulteriori conclusioni: che la diretta riferibilità è da ritenere soltanto per la lesione della sfera primaria altrui « che sia direttamente o indirettamente attinente alla esplicazione di un potere giuridico dell'ente pubblico »; che, in ogni altro caso di lesioni della sfera primaria, deve, per esclusione, farsi capo ai principi della responsabilità indiretta, la quale andrebbe ammessa anche per fatti imputabili al dipendente in via di dolo, limitatamente, per altro, in coerenza alle premesse (garenza per la utilizzazione), ai fatti commessi « in intima connessione » col servizio pubblico, che ne costituisca la « necessaria occasione ».

Segue una breve trattazione delle questioni che si pongono in relazione all'art. 28 della Costituzione (sembra adombrato l'interrogativo d una ribadita affermazione, dalla norma, della diretta responsabilità dell'a.p., in senso generale); e l'A. passa ad esaminare, quindi, gli elementi dell'illecito, in relazione allo studio dei quali rileva, tra l'altro, che per la risarcibilità occorre che si abbia una lesione ingiusta, evidenziabile tuttavia anche quando, pur essendo concesso all'ente di incidere su posizioni soggettive altrui, sia poi l'esplicazione del potere — riconosciuta illegittima con l'annullamento del provvedimento — da ritenere non più idonea a giustificare la lesione medesima, che resterebbe « pur sempre lesione di diritto soggettivo » (p. 74).

Avverte l'A. che altro discorso è da fare per quanto concerne gli interessi legittimi, in relazione ai quali è sicuramente da dire che una questione di risarcibilità delle corrispondenti lesioni nemmeno può porsi, non sussistendo, in principio, un interesse sostanziale direttamente tutelato, e quello *strumentale* essendo restaurato in pieno con la eliminazione del provvedimento illegittimo (pagg. 75-76); e, rilevato che ci si deve domandare, piuttosto, se possa darsi risarcimento della « lesione del danno patrimoniale che per avventura sia collegato alla lesione dell'interesse legittimo », osserva che al quesito può darsi risposta affermativa, in via generale, quando sia ipotizzabile autonomamente una lesione patrimoniale, dipendente dal medesimo comportamento dell'a.p. lesivo dell'interesse legittimo: lesione da ritenere conseguenza diretta della trasgressione del dovere primario di rispettare l'integrità dei patrimoni altrui, e da considerare perciò risarcibile, purché ricorrano gli altri comuni presupposti della responsabilità (p. 78 segg.).

Un'ampia indagine compie poi l'A. in ordine all'elemento sogget-

tivo dell'illecito, la imputabilità, con particolare riferimento agli aspetti attinenti alla ricerca del dolo e della colpa, anche in rapporto alla ricorrenza di situazioni in cui rilevino i poteri discrezionali dell'a.p.; ed una separata e completa trattazione svolge, ancora, circa l'accertamento e gli effetti dell'illecito, e circa la responsabilità per danni conseguenti ad attività legittime, dedicando infine un apposito capitolo, che chiude il volume, all'approfondimento delle questioni concernenti la responsabilità diretta e personale del dipendente.

2. Si è cercato di dar conto, sia pure in rapida sintesi, dello sviluppo tematico dell'opera in rassegna, con la quale uno studioso di indubbia autorità, quale l'A., porta un nuovo contributo all'esame delle questioni che si presentano nella materia della responsabilità degli enti pubblici: materia di per sé delicata, per la esigenza della ricerca del giusto punto di equilibrio, nell'ambito dell'ordinamento, tra gli interessi dei singoli e quelli della collettività, ed oggi fatto oggetto di più tormentata indagine, per i nuovi orientamenti che, da alcun tempo, una parte della dottrina va esprimendo, anche su punti che sembrano non controvertibili o non più controversi.

Si tratta di un contributo particolarmente apprezzabile anche per il rigore metodologico della trattazione, che, come del resto già è dato di rilevare dalla breve esposizione che si è tentata innanzi, è compiuta sempre con un attento studio delle singole questioni che vengono in rilievo, da una parte, e con uno sviluppo gradato e sistematico, poi, nella ricerca concernente i più ampi temi posti in discussione, per i quali le conclusioni scaturiscono conseguenzialmente dall'armonico e logico coordinamento delle soluzioni parziali volta a volta acquisite, che si pongono, così può dirsi riprendendosi una notazione espressa dal Carnelutti per il « *Sistema istituzionale...* » dello stesso A. (*Riv. dir. proc.*, 1955,75), come elementi di una architettonica costruzione.

Ciò non esclude, naturalmente, che in relazione a taluna premessa o a taluna conclusione, possano ravvisarsi ragioni di dubbio o anche di dissenso. Ma va detto subito che, particolarmente nei punti in cui sono additati nuovi profili o indicate nuove impostazioni di un problema, è l'A. stesso che, con quel metodo strettamente razionale seguito, quasi invita ad un dibattito, o comunque ad una più ampia discussione dell'argomento: la qual cosa indubbiamente costituisce un ulteriore pregio dell'opera.

Così, ad esempio, sembra proposta all'attenzione dello studioso l'affermazione dell'A. a proposito del fine che si connette all'istituto della responsabilità dell'a.p.: affermazione che, anche per le conseguenze che se ne dovrebbero trarre, può dar luogo a perplessità, e sollecitare ad una ulteriore ricerca, quando si rilevi che la differenziazione di base, rispetto alla responsabilità dei privati (individuata, tra l'altro, con riferimento alla potenzialità lesiva dei considerati soggetti), potrebbe diversamente prospettarsi, se si ipotizzino, come sembrerebbero ipotizzabili, anche lesioni ad opera di privati non derivanti da un comportamento materiale (si pensi, ad es., senza più ampiamente considerare la teoria di negozi sul patrimonio altrui, alla responsabilità per lite temeraria), e quando si consideri, sotto altro aspetto, che nella proposta formulazione potrebbe non risultare compreso il pur vasto campo della responsabilità dell'a.p. (diretta o indiretta che sia da ritenere)

per i danni arrecati a terzi nell'esplicazione dell'attività materiale o tecnico-materiale dei dipendenti: per i quali rilievi, ed in relazione alla individuazione, nella norma di cui all'art. 2043 c.c., di un comune denominatore della responsabilità dell'a.p. e dei privati, potrebbe dirsi che non tanto rilevi una distinzione qualitativa e finalistica, quanto di misura, nel senso che gli enti pubblici debbano ritenersi responsabili, alla pari dei privati, per le trasgressioni al dovere di non ledere la sfera primaria altrui, purché questa non sia limitata dai poteri concessi all'a.p..

Sulla questione della riferibilità all'ente degli atti o dei fatti compiuti da persone fisiche che per esso agiscono, o delle conseguenze dannose che ne derivino, si è visto come, respinta la teoria organica, l'A. pervenga all'affermazione, tuttavia, di una diretta responsabilità dell'a.p. in situazioni attinenti all'esplicazione, illegale, di un potere, e invece, per esclusione, all'affermazione, in ogni altra ipotesi di lesione di sfere primarie, della responsabilità indiretta, per altro estesa anche ai casi di attività dolosa dell'agente.

Quanto alla prima conclusione, la quale si riallaccia, così ci è parso, alla teoria dell'imputazione organica, potrebbero non esservi difficoltà concettuali a consentirvi, di massima, quando la si consideri, come sembra potersi rilevare, soltanto nell'ambito del problema della riferibilità, e non foriera di ulteriori conseguenze ai fini dell'identificazione di altri presupposti della responsabilità, cui potrebbe far pensare il richiamo al concetto, nella formulazione inserito, di una *illegittimità* dell'azione amministrativa.

Appare di più difficile intendimento, invece, il corollario che da quella impostazione dovrebbe trarsi, della limitazione della responsabilità diretta ai soli casi di danni derivanti da esplicazione di potere, giacché, invero, se alla conclusione prima debba pervenirsi in relazione al rilievo secondo cui l'ente è costituito, nell'ordinamento e dall'ordinamento, perché sia *il centro dei rapporti* che dall'attività dei centri di potere si originano, e cioè per dare un soggetto ai rapporti medesimi, sembrerebbe doversi porre l'alternativa: che all'ente non siano riferibili, né in via diretta né in via indiretta, rapporti diversi da quelli in vista de quali esso istituzionalmente è creato, e cioè diversi da quelli dipendenti, nei limiti precisati dall'A., dall'attività dei ripetuti centri di potere, ovvero che all'ente siano riferibili anche altri rapporti, e specificamente anche quelli derivanti da attività materiali delle persone fisiche agenti, ma ciò soltanto in quanto possa evidenziarsi per essi quello stesso collegamento, che l'A. individua ai fini della diretta riferibilità delle attività da esplicazione di potere, e cioè in quanto possa dirsi che l'ente sia creato per essere soggetto anche di tali rapporti, anch'essi collegabili, sia pure in via strumentale, all'azione amministrativa dei centri ridetti, e possa quindi affermarsi la ricorrenza di una comune ragione giustificativa della riferibilità: la quale, allora, in vista di quel comune, anzi unico, fine istituzionale, potrebbe in ogni caso considerarsi diretta.

E ragioni di dubbio, d'altra parte, circa la conclusione cui l'A. perviene, sembrano doversi esprimere anche con riferimento al criterio della utilizzazione, che sia da porre a fondamento della responsabilità indiretta, giacché, in rapporto alla proposta costruzione, e così considerandosi il fine dell'ente, che è creato per essere soggetto dei rapporti



derivanti dall'attività dei centri di potere, potrebbe non individuarsi nell'attività dei dipendenti una utilità per l'ente medesimo (essa gioverebbe, in ipotesi, ai centri di potere), e potrebbe ritornarsi allora all'alternativa di dover escludere, e questa volta per il difetto del presupposto della utilizzazione, la riferibilità anche indiretta dei rapporti derivanti da attività materiale, ovvero di ammetterla, ma non sotto l'indicato profilo, bensì in vista della natura strumentale dell'attività medesima rispetto all'esercizio del potere, e quindi per lo stesso tramite diretto, per cui si perviene a fare imputazione all'ente dei rapporti cui dà vita l'azione amministrativa: il qual rilievo potrebbe, infine, indurre alla conclusione che non si possa comunque prescindere, nell'indagine sulla riferibilità, dal principio dell'organizzazione, che si confermerebbe perciò di per sé idoneo, rispetto ai centri di potere anche, se si vuole, o direttamente rispetto all'ente, a far considerare come proprio dei primi, e quindi anche del secondo, o di quest'ultimo soltanto, il fatto illecito che sia emanazione, e purché sia emanazione, dell'apparato organizzato. (E, quindi, con esclusione dei fatti dolosi, che non possono non essere esclusivamente propri dell'agente).

E' il caso, infine, di fermare l'attenzione su un altro interessante problema esaminato nell'opera in rassegna, quello della pretesa risarcibilità dei danni da lesione di interessi legittimi.

Va subito detto che è merito dell'A. l'aver riportato la questione nei suoi giusti confini, con la basilare precisazione che una questione non potrebbe porsi che nell'ambito dei comuni principi in tema di responsabilità, per la lesione di sfere primarie, prescindendosi in ogni caso dalla diretta considerazione della lesione dell'interesse legittimo, non potendo ipotizzarsi un risarcimento pecuniario quando non vi sia una « utilità sostanziale oggetto di garanzia ».

Ciò non esclude, però, secondo l'A., che possa sotto altro aspetto configurarsi la risarcibilità per la lesione di sfere patrimoniali protette, che sia da ritenere *collegata* alla lesione di un interesse legittimo, ed in particolare, se bene abbiamo inteso, quando si avveri e sia accertabile un pregiudizio patrimoniale, che non si sarebbe verificato se l'attività amministrativa si fosse legittimamente esplicata.

Ma, proprio restandosi nell'ambito dei comuni principi (alla stregua dei quali, ovviamente, deve anche ritenersi che non sia fatta all'a.p. una condizione peggiore rispetto a quella dei privati), non sembra si possa senz'altro consentire nel proposto ragionamento, anche circa il rapporto di causa ad effetto tra il comportamento dell'a.p. ed il pregiudizio economico, essendo quest'ultimo soltanto una componente del danno giuridicamente inteso, il quale presuppone, in primo luogo, la esistenza, già nel patrimonio del soggetto presunto leso, della *utilità* che si possa ipotizzare menomata: la quale utilità, se un dato interesse non sia fatto oggetto di immediata tutela anche nei confronti dell'a.p., come è a dire originariamente insussistente, così dovrebbe ritenersi che non possa nemmeno successivamente acquisirsi, o perdersi, in collegamento ad eventuale illegittimità dell'azione amministrativa.

Né sembra possa valere all'indicato fine la considerazione di una lesione del patrimonio altrui come diretta conseguenza non già della violazione della norma dettata per il regolare svolgimento dell'attività dell'ente, bensì di un comportamento autonomamente lesivo ed

incidente nella sfera primaria dei singoli, perché, mentre è nella proposta costruzione tuttavia prospettata la necessità di un collegamento alla violazione dell'interesse (e si tratterebbe di un collegamento indiretto, che non dovrebbe rilevare, non essendo ammesso risarcimento di danni che non siano conseguenza immediata e diretta di una violazione), parrebbe comunque da osservare che quel comportamento medesimo non potrebbe incidere che nei limiti della consistenza, della sfera dei diritti primari, che sia giuridicamente apprezzabile, e cioè di una consistenza che non comprende né il vantaggio sperato, né la sperata mancata diminuzione patrimoniale (in relazione ad interessi legittimi), e rispetto alla quale, quindi, un danno (che si colleghi a quel mancato vantaggio o all'avveratasi diminuzione), non dovrebbe essere comunque ipotizzabile. (Per un ampio esame della questione, in genere, della risarcibilità in rapporto a violazione di interessi legittimi, cfr. FOLIGNO, *La pretesa responsabilità*, ecc. in questa *Rassegna*, 1963, 1 segg.).

3. Premeva segnalare il lavoro dell'A. anche e particolarmente negli aspetti, spesso nuovi, con i quali esso si inserisce nella rinnovata polemica circa il fondamento ed i limiti della responsabilità della Pubblica Amministrazione.

Altre, e tutte interessanti, questioni vi sono trattate, come prima si è detto, e per esse valga il breve cenno che se ne è fatto innanzi a richiamare l'attenzione dello studioso, che in tutta l'opera, invero, troverà spunti utili anche per una ulteriore proficua meditazione dei proposti problemi.

MARIO FANELLI

V. ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, vol. IV, Napoli, 1964, pagg. 936.

Scrivere di un commentario, e per giunta di un commentario come quello dell'Andrioli, non è come scrivere di un libro. Un libro si legge, si studia, un commentario del genere si vive: se ne saggiano, cioè, la utilità e la bontà nella pratica quotidiana, ogni volta che si presenta l'occasione.

Comunque, intanto, l'ausilio di un commentario nella soluzione dei molti problemi (spesso assillanti specie in materia di procedura) che si pongono a chi opera nel mondo del diritto, meglio ancora di un libro per quanto pregevole, può essere prezioso; e preziosi, è ormai notorio, sono stati i primi tre volumi del commentario dell'Andrioli: riconoscerlo, sebbene doveroso, è un portare vasi a Samo.

Sarà così anche per questo quarto volume? Non vi è ragione di dubitare, conoscendo l'A., sia pur solo attraverso le sue opere ed i suoi scritti; di più, si sa come l'A. si sia dedicato al completamento, tanto atteso, di questa sua opera, anzi di questa, che si ritiene la sua Opera.

Benvero, impostazione e metodo non si differenziano da quelli dei precedenti volumi, nella loro ultima edizione; i pregi sono in tutto analoghi: peraltro, il completamento stesso dell'opera ne accresce il valore.

Anche qui vanno diminuendo il raffronto con il codice del 1865 e il richiamo ai lavori preparatori, giustificatamente dato il trascorrere del tempo, che ne attenua forse l'utilità e consente il più proficuo uso dei risultati dell'esperienza, come osservò il CARNELUTTI, a proposito della terza edizione del primo volume dell'opera (in *Riv. dir. proc.*, 1954, I, 130), ma la quasi intera eliminazione dell'« analisi dei lavori preparatori... unica del genere in Italia » (v. « schedula » non firmata a proposito della terza edizione del secondo volume in *Riv. trim. dir. e proc. civ.* 1957, 386) sarà più sentita per questo quarto volume, non potendosi far ricorso a precedenti edizioni.

Si avverte, poi, la mancanza per ciascun capo (e talvolta per ciascuna sezione) di quelle bellissime premesse fatte solo per alcuni capi (e per alcune sezioni), le quali lungi dallo snaturare il carattere dell'opera riescono di grande vantaggio all'inquadramento dei singoli istituti, che peraltro si può ricavare dall'esegesi articolo per articolo (quasi sempre come di consueto ampia e completa o almeno esauriente, ricca di richiami ragionati a giurisprudenza e dottrina, e spesso, specie per i primi articoli relativi a ciascun istituto, permeata da vasti riferimenti sistematici: v., ad esempio, i commenti agli articoli 700 e 796), ma più faticosamente e meno efficacemente di come l'A. con la sua maestria avrebbe potuto offrire ed ha offerto laddove tali premesse si leggono.

Così, la struttura e la natura del procedimento di ingunzione sono sinteticamente chiariti nello sviluppo storico e criticamente esaminati ai fini della « costruzione teorica », nel fruttuoso tentativo di ricondurre ad unità l'istituto sia nel caso di decreto normale sia nel caso di decreto provvisoriamente esecutivo, sulla base della disciplina positiva data dal legislatore con l'abbandono « delle linee classiche del processo monitorio » (pagg. 1 e segg.). Così pure a proposito del procedimento per convalida di sfratto si distingue tra le diverse ipotesi sotto il profilo funzionale, negandosi l'utilità pratica dell'indagine sui rapporti con il procedimento monitorio (pag. 117), ed a proposito dei procedimenti di istruzione preventiva si pone in luce la sistemazione, la quale rappresenta una novità del codice del 1940 rispondente a sentite esigenze pratiche, approvandola giacché le varie applicazioni, pur differenti per la *ratio*, ben rientrano nella vasta categoria dei provvedimenti cautelari (pagg. 234-235). Così ancora si riconducono i procedimenti per l'interdizione e per l'inabilitazione, conformemente all'attuale sistemazione data dal legislatore, dopo l'esame della disciplina contenuta nel precedente codice e delle fondamentali questioni agitate in merito, tra i procedimenti in camera di consiglio (contrapposti ai procedimenti contenziosi, unica distinzione di rilievo, secondo l'A., per i procedimenti instaurati davanti ai giudici nazionali — la qualificazione di giurisdizione volontaria sarebbe necessaria solo per assodare i modi di riconoscimento dell'efficacia in Italia dei provvedimenti stranieri —); ma con « larghissime... breccie aperte nello schema normale » specie per quanto attiene all'istruzione ed alla decisione, onde, malgrado la sistemazione, può piuttosto parlarsi di un procedimento contenzioso speciale che non di un procedimento speciale in camera di consiglio; e si considerano, quindi, i principi applicabili indipendentemente dalla accennata bipartizione (pagg. 345 e segg.). Così,

infine, per quanto riguarda le disposizioni comuni ai procedimenti in camera di consiglio l'A. a conclusione di un sostanzioso discorso sui precedenti fa presente che per l'applicazione di esse « lungi dal far leva sulla nozione sostanziale di volontaria giurisdizione (dato e non concesso che di una, e non di molte e fra loro conflittanti si tratti) o, quanto meno, sulla vicenda di una procedura senza contraddittore » l'interprete deve fondarsi sugli elementi formali: forma del ricorso per l'atto introduttivo e carattere rudimentale del contraddittorio e dell'istruttoria anzitutto, senza che ciò possa peraltro consentire di superare ogni difficoltà (pagg. 425 e segg.); e, per quanto riguarda il processo di liberazione degli immobili dalle ipoteche, l'A. sostiene, nella successione dei vari atti con riferimento pure alle norme contenute nel codice civile (artt. da 2889 a 2898), l'inquadramento tra i procedimenti volontari, non senza svolgere osservazioni di grande interesse sul carattere dell'aggiudicazione (non risolutivo ma confermativo del precedente acquisto) e sulla legittimazione (pagg. 620 e seg.).

BENEDETTO BACCARI.

AUTORI VARI, *Enciclopedia del diritto*, vol. XII (voci del delitto-diritto), Milano, 1964.

La « enciclopedia del diritto » presenta anche per questo volume i ben noti requisiti di completezza, da considerare ovviamente in rapporto ai caratteri ed alla funzione dell'opera. Anzi, la natura tipicamente composita di essa fa risaltare ancor più, per alcune voci, la bellezza delle trattazioni, la cui lettura spesso costituisce un vero godimento.

Alludiamo specialmente a quelle attinenti alla teoria generale e alle partizioni del diritto, tra cui ricordiamo: diritto soggettivo (W. CESARINI SFORZA, p. 659 e segg.); diritto pubblico e privato (S. PUGLIATTI, p. 696 e segg.); diritti (soggettivi) assoluti e relativi (F. SANTORO PASSARELLI, p. 748 e segg.); diritto amministrativo (M. S. GIANNINI, p. 855 e segg.); diritto civile (R. NICOLÓ, p. 904 e segg.); diritto costituzionale-nozione e caratteri (C. MORTATI, p. 947 e segg.); diritto processuale civile (S. SATTA, p. 1100 e segg.); diritto tributario e diritto finanziario (G. A. MICHELI, p. 1119 e segg.).

Accanto a queste ora menzionate sono contenute nel volume altre numerose voci, del pari interessanti, pure ai fini di questa rassegna, particolarmente su argomenti specifici, talvolta affidate ad autori di chiara fama e ricche nella trattazione di impostazioni originali e di spunti felicissimi (v., ad esempio, la voce « demanio comunale » di A. M. SANDULLI, p. 86 e segg., da notare anche per l'ammirevole sintesi).

In rapporto agli accennati fini, tenendo conto dello svolgimento degli argomenti, anche per l'ampiezza, converrà soffermarsi nei limiti consentiti da una recensione del genere su talune voci, guidati pure nella scelta dalla pertinenza a temi di maggior pratica rilevanza, senza con ciò nulla voler togliere alla preminenza della teoria e ai riflessi determinanti sulla pratica: basti pensare, tanto per fare un esempio, alla tesi riaffermata

dal Micheli (*Dir. trib. e fin.*, cit., p. 1126-7) — contraddetta, peraltro, dalla più recente giurisprudenza (v., da ultimo, Cass. 19 aprile 1961, in *Foro it.*, 1962, I, 118 e Cass. 28 giugno 1963 n. 1752) — della inapplicabilità della interpretazione estensiva alle norme tributarie eccezionali, come quelle che stabiliscono esenzioni!

Eppertanto si considereranno qui partitamente le voci sul demanio marittimo, sulla dichiarazione di pubblica utilità, sulla difesa (beni destinati alla).

F. A. GUERCI, *Demanio marittimo*, pagg. 92-109.

Alla nozione del demanio marittimo come complesso di beni destinati a soddisfare gli interessi pubblici riguardanti la navigazione ed il traffico marittimo, piuttosto ristretta, invero, laddove sarebbe preferibile il riferimento ai fini del pubblico uso del mare, in genere (v. Cass. 2 maggio 1962 in *Giur. it.*, I, 1, 795, richiamata, del resto, dallo stesso A.), e non solo in rapporto agli ipotizzabili sviluppi di tale uso, l'A fa seguire, peraltro, la chiara affermazione della non tassatività dell'elenco di cui all'art. 822 c.c., non si comprende bene tuttavia se solo in relazione all'integrazione positiva dell'art. 28 c. nav., il che non pare sostenibile almeno in ragione del disposto dell'art. 33 c. nav. (v. *Relazione Avvocatura Stato* per gli anni 1942-1950, vol. I, n. 165, pagg. 346-347). Così pure, a parte il mancato approfondimento della natura del decreto previsto dall'art. 35 c. nav., giustificato però dai limiti di spazio della trattazione, lo stesso « carattere di generale esclusività della competenza dell'Autorità marittima » (v. pure Cons. di Stato 23 dicembre 1961 in *Foro it.*, 1962, III, 20 e *Relazione Avvocatura Stato* per gli anni 1951-1955, vol. I, n. 139, pagg. 312-316) si sarebbe potuto meglio precisare, segnatamente in rapporto al più recente indirizzo giurisprudenziale (v. Cass. 2 maggio 1962 cit.; v., però, pure *Relazione Avvocatura Stato* per gli anni 1942-1950, vol. I, n. 165, pagg. 345-346), secondo cui il Giudice ordinario « investito della controversia sulla demanialità o meno di un bene » potrebbe « accertare il concorso o meno in quel bene dei caratteri della demanialità ». Infine, il rinvio per ciò che concerne le vicende del carattere demaniale del bene — acquisito, modificazione e perdita — alla voce beni pubblici (sebbene l'argomento sia qui magistralmente sintetizzato dal SANDULLI, vol. V, pagg. 295 e 297) non avrebbe forse dovuto escludere un utile esame delle relative questioni con particolare riguardo al demanio marittimo (v. *Relazione Avvocatura Stato* per gli anni 1942-1950, vol. I, n. 164, pagg. 344-345).

Più completa la trattazione per quanto attiene alla funzione dei beni del demanio marittimo ed agli effetti di tale demanialità (uso diretto, uso generale, uso particolare), nonché specialmente per quanto attiene alle concessioni, cui è dedicata, sotto l'aspetto sostanziale (v. pure Cass. 23 giugno 1962, n. 1637) e procedurale (v. pure Cons. di Stato 23 maggio 1962, in *Foro amm.*, 1962, I, 1263), la maggior parte dello studio (par. 8-15, pagg. 98-109). Anche qui si potrebbero fare qualche rilievo e qualche riserva, ma ai fini di questi brevi cenni sembra sufficiente quanto si è osservato sopra, che riguarda in definitiva la parte generale suscettibile di

influenzare ogni soluzione dei problemi particolari e per ciò ritenuta meritevole delle esposte considerazioni.

U. ARDIZZONE, *Dichiarazione di pubblica utilità*, pagg. 391-409.

Da un giudizio di « perspicuità » dell'art. 834 c.c., dal rilievo che la necessità della dichiarazione di pubblica utilità non è prevista nella Costituzione e dall'affermazione che « l'opera di pubblica utilità non è l'opera pubblica », meglio chiarita nel testo di un paragrafo così intitolato (par. 2), l'A. prende le mosse per una lunga esposizione, la cui prima parte è dedicata ad un elenco delle leggi riguardanti la materia e ad un commento delle prime disposizioni della legge fondamentale sulle espropriazioni per pubblica utilità. Laddove formula talune considerazioni spesso l'A. non convince, così come quando, accennando alla rilevanza dell'approvazione dei progetti ai fini della dichiarazione di pubblica utilità allorché la legge tale rilevanza stabilisce, afferma che « la formulazione legislativa non è quella dell'equivalenza » (espressione che sembra, invece, efficace a rendere il concetto) « ma quella della consequenzialità, per la quale tale dichiarazione è implicita nell'atto di approvazione », mentre è stato giustamente osservato che con l'approvazione del progetto l'amministrazione « non valuta e, quindi, non dichiara né esplicitamente né implicitamente la pubblica utilità della singola opera, la quale è stata già dichiarata per tutte le opere della categoria del legislatore, che » solo « ha condizionato gli effetti di tale dichiarazione alla emanazione di un atto amministrativo » (v. *Relazione Avvocatura Stato* per gli anni 1955-1960, vol. III, n. 456, p. 280).

Ampio esame l'A. dedica, poi, all'autonomia del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità, nelle varie ipotesi, autonomia generalmente ammessa, peraltro, nel senso di impugnabilità *ex se* dell'atto amministrativo che lo conclude. Segue una dettagliata descrizione del procedimento, puntellata qua e là da affermazioni che non sempre appaiono condivisibili, almeno nella loro assolutezza, così come quando si esprime l'opinione dell'impugnabilità *ex se* del decreto prefettizio di autorizzazione all'introduzione nelle proprietà private, il quale sembra, invero, un atto tipicamente preparatorio e strumentale previsto proprio al fine di consentire quell'accertamento di ricorrenza o meno degli estremi di pubblica utilità dell'opera che si voglia intraprendere.

Non sembra, di contro, adeguatamente trattato il problema del termine per l'inizio e per l'ultimazione dell'espropriazione e dei lavori, ai cui più recenti ed interessanti sviluppi (giacché riguardano le questioni per le quali il problema si pone sostanzialmente) l'A. dedica una nota (n. 15), ritraendo, peraltro, ivi, come pare, quanto afferma nel testo (a pag. 406). Il problema, cui si accenna, è quello della dichiarazione di pubblica utilità *ex lege* senza la prefissione di un termine: tale dichiarazione conserva la sua efficacia finché la legge rimane in vigore o la prefissione dei termini dovrà essere contenuta nel primo provvedimento di concreta attuazione della legge (e, quindi, non solo nell'atto di approvazione del progetto, ma finanche nell'atto con il quale si designano i beni da espropriare, come afferma l'A., o, più propriamente, nel provve-

dimento con il quale il Prefetto ordina il deposito di quest'atto)? La prima soluzione sembra la più corretta, nonostante il contrario orientamento giurisprudenziale (per una serrata e convincente critica del quale v. *Relazione Avvocatura Stato* per gli anni 1955-1960, vol. III, n. 466, pagg. 311-319), ma un approfondimento delle questioni relative nella trattazione in esame non sarebbe apparsa fuori luogo. Così pure il rinvio alla voce occupazione del problema dei rapporti tra occupazione ed espropriazione in relazione alla dichiarazione di pubblica utilità, con la semplice affermazione della necessità di questa sempre che l'occupazione si presenti come un provvedimento « incidentale », il quale si inserisca nel procedimento di espropriazione, non pare del tutto giustificabile, ma si sarebbe qui dovuto almeno ribadire, per non ingenerare equivoci favoriti dalla surriportata affermazione, la giuridica autonomia dei due procedimenti con le logiche conseguenze anche per la dichiarazione di pubblica utilità, da riferirsi soltanto all'espropriazione ed anzi non necessaria come tale ove l'occupazione sia resa definitiva in applicazione dell'art. 73 della legge n. 2359 del 1863.

Con l'accenno a talune espropriazioni (quelle, di cui agli artt. 857 e segg. c.c.), ritenute di natura sanzionatoria e non abbisognevole di preventiva dichiarazione di pubblica utilità (ma non potrebbe configurarsi una dichiarazione di pubblica utilità insita nel complesso delle relative norme legislative e negli atti ivi previsti per il compimento dell'espropriazione?) e con la riaffermazione dell'autonomia del provvedimento mediante il quale si dichiara la pubblica utilità, ai fini della impugnabilità *ex se*, la trattazione si conclude.

P. PASTORE, *Difesa (beni destinati alla)*, pagg. 441-454.

Del pari a qualche perplessità induce fin dalla impostazione iniziale anche la trattazione dei « beni destinati alla difesa ». Benvero, a mo' di premessa, l'A. afferma che costituisce demanio militare in senso tecnico oltre alle « opere destinate alla difesa » « ogni altro bene pubblico, pubblico, che pure non essendo destinato direttamente alla difesa dello Stato, sia amministrato in quanto interessa la medesima dall'Autorità militare ». Orbene, tale affermazione non pare possa in principio condividersi, giacché il demanio in senso tecnico è appunto e solo caratterizzato da una destinazione diretta, come del resto riconosce lo stesso A., poco dopo; né pare possa in concreto giustificarsi attraverso la successiva esemplificazione, per cui si ritiene che l'A. voglia indicare con quella locuzione « le strade militari, gli aeroporti militari, i porti militari », giacché tali beni in tanto fanno parte del demanio militare sempre beninteso nel senso tecnico di cui soltanto si discorre qui in quanto rientrano tra le opere destinate direttamente alla difesa, pure se suscettibili di altri usi. La espressa indicazione di taluni beni nell'art. 822 c.c. tra quelli del demanio non ha a che vedere con il demanio militare. Ciò vale altresì per « gli acquedotti costruiti dall'Amministrazione militare » e per « le raccolte dei musei e delle biblioteche militari », giacché del demanio militare pure tali beni potrebbero far parte solo in quanto rientrassero (ma per le « raccolte » non sembra proprio ammissibile) tra le opere destinate direttamente alla difesa.

In definitiva, cioè, questa formula, volutamente generica per consentire la estensione in relazione alle particolari, complesse e mutevoli esigenze della difesa, è suscettibile di comprendere una serie di beni, la cui elencazione, difficilmente completa (ma peraltro accuratamente condotta dall'A. una volta giustamente esclusa « l'enumerazione legislativa » a « carattere tassativo »), può tentarsi con qualche utilità, semmai praticamente, soltanto con riferimento ad un dato momento storico. In considerazione di tutto questo di quella formula, mentre non può non ammettersi l'interpretazione « in maniera razionale », del resto criterio generale di ermeneutica, non sembra possa condividersi « l'interpretazione con criteri necessariamente restrittivi », anche se in ciò come in altri punti riecheggia non sempre felicemente sviluppato l'autorevole pensiero dello ZANOBINI (*Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Milano, 1958, p. 105 e segg.).

Deve, invece, condividersi il principio, secondo cui taluni beni che in sé considerati non rientrerebbero nel demanio militare vi rientrano quali pertinenze di altri beni demaniali (restando soddisfatto dato il rapporto di pertinenza la rilevata esigenza di destinazione diretta), mentre circa la « permanenza » delle opere come condizione della demanialità dei beni in questione potrebbero formularsi delle riserve nel difetto di opportune precisazioni; ma ogni ulteriore osservazione condurrebbe ad esemplificazioni, che qui si vogliono evitare, intendendo non andare oltre a rilievi di carattere più generale, riflettentisi ovviamente sulle questioni specifiche, dall'A. trattate con diligenza e completezza.

BENEDETTO BACCARI



# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

---

## PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI \*

D.P.R. 13 FEBBRAIO 1964 n. 185: Emanato in virtù della delega conferita al Governo con l'art. 14 della legge 31 dicembre 1962 n. 1860, detta disposizioni per la sicurezza degli impianti e la protezione dei lavoratori e delle popolazioni in relazione allo svolgimento di attività concernenti materie nucleari e sostanze radioattive (G.U. 16 aprile 1964, n. 95, suppl. ord.).

LEGGE 1° MARZO 1964 n. 62: Reca modificazioni al R.D. 18 novembre 1923 n. 2440 sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, tra l'altro disponendo: che l'anno finanziario comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre; che lo stato di previsione della entrata e gli stati di previsione della spesa formano oggetto di unico disegno di legge; che le spese sono distinte in « spese correnti (o di funzionamento) » e « spese in conto capitale (o di investimento) ». (G.U. 9 marzo 1964, n. 61).

LEGGE 1° MARZO 1964, n. 113: Eleva a lire 960.000, con decorrenza dall'1 gennaio 1964, il minimo imponibile agli effetti dell'imposta complementare, e modifica altre correlative disposizioni del T.U. 29 gennaio 1958, n. 645 (G.U. 25 marzo 1964, n. 76).

LEGGE 1° MARZO 1964, n. 134: Modifica alcune disposizioni del D.P.R. 30 giugno 1955, n. 1534 e della legge 12 luglio 1956, n. 735, in tema di decentramento dei servizi dell'Amministrazione dei Lavori Pubblici, elevando i limiti di valore per la competenza dei Provveditori alle OO.PP. e dei Comitati tecnici amministrativi; eleva altresì i limiti di valore in tema di pareri obbligatori del Consiglio di Stato sugli appalti e le transazioni relative ad opere di competenza della detta Amministrazione (G.U. 1° aprile 1964, n. 81).

LEGGE 12 APRILE 1964, n. 189: Converte in legge, senza modificazioni, il D.L. 23 febbraio 1964, n. 25 sul regime fiscale della benzina, degli idrocarburi aciclici saturi e naftenici, liquidi, e dei gas di petrolio liquefatti per autotrazione (G.U. 18 aprile 1964, n. 97).

LEGGE 12 APRILE 1964, n. 190: Converte in legge, con modificazioni, il D.L. 23 febbraio 1964, n. 26, istitutivo di un'imposta speciale sugli acquisti di automobili e natanti (G.U. 18 aprile 1964, n. 97).

LEGGE 12 APRILE 1964, n. 191: Converte in legge, con modificazioni, il D.L. 23 febbraio 1964, n. 27 recante disposizioni temporanee sulla ritenuta di acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società e norme sulla nominatività (G.U. 18 aprile 1964, n. 97).

---

\* Si segnalano quelli ritenuti di maggiore interesse.

D.L. 24 APRILE 1964, n. 212 (1): Modifica il trattamento fiscale delle vendite di merci allo stato estero, abrogando le disposizioni della legge 16 agosto 1962, n. 1347 e richiamando in vigore quelle della legge 24 marzo 1959, n. 112 (G.U. 28 aprile 1964, n. 104).

D.L. 24 APRILE 1964, n. 213 (1): Dispone agevolazioni in materia di imposta di bollo e di bollo sui documenti di trasporto, per atti relativi al commercio internazionale (G.U. 28 aprile 1964, n. 104).

(1) Presentato al Parlamento per la conversione.

## DISEGNI E PROPOSTE DI LEGGE

DISEGNO DI LEGGE N. 366, di iniziativa del senatore Paratore, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 22 gennaio 1964 e deferito alla prima commissione in sede referente (previo parere della quinta commissione) il 4 febbraio 1964: *Istituzione del Ministero della Presidenza del Consiglio dei ministri e determinazione del numero dei Ministeri* (\*)

Il disegno di legge, di cui si tratta, esempio mirabile di sinteticità, consta di appena nove articoli, che tuttavia riguardano aspetti fondamentali dell'organizzazione amministrativa dello Stato italiano. In esso si evidenziano, come risulta dal titolo, due obiettivi principali: la istituzione di un ministero della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui si indicano compiti ed attribuzioni regolandosi per la parte essenziale il funzionamento con qualche innovazione fin dalla prima applicazione (costituzione di una ragioneria centrale), nella quale per il resto in sostanza si utilizzerebbe l'attuale assetto, e la riduzione a diciotto del numero dei Ministeri con la specificazione dei rapporti tra Ministri e Sottosegretari (uno per ogni ministero, due per il Ministero del Tesoro e tre per il Ministero della Difesa) e delle funzioni di questi; da segnalare, poi, la disposizione dell'art. 9, che prevede la presentazione ai Presidenti del Senato e della Camera dei documenti relativi alle cosiddette spese discrezionali, del risultato del cui esame si darebbe comunicazione alle Assemblee, le quali « ne prenderanno atto senza discussione ».

Dall'ampia premessa al disegno di legge, la quale muovendo da pertinenti indagini storiche esamina criticamente l'ordinamento vigente ed illustra efficacemente l'ordinamento proposto, si enuclea lo scopo « nel definire legislativamente il carattere amministrativo della Presidenza del Consiglio », che « avrebbe materia di amministrare ».

Prima di svolgere talune brevi considerazioni in proposito, alla luce peraltro dei più apprezzati orientamenti dottrinali, mentre ci si asterrà da ogni osservazione sia per quanto attiene alla riduzione del numero dei Ministri e dei Sottosegretari (non senza notare però che lo stesso continuo aumento dei fini dello Stato, ricordato nella medesima richiamata premessa, e la sentita esigenza di una specializzazione in tutte le attività del mondo moderno mal si conciliano con un siffatto criterio) sia per quanto attiene al controllo delle cosiddette spese discrezionali

(\*) Su due disegni di legge di analogo contenuto presentati nelle precedenti legislature cfr. lo scritto di SEPE in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1956, 1077 ed i rilievi di GIANNINI, GUARINO, PREDIERI e di BARILE e SICA in *Rass. parl.*, 1959, rispettivamente nn. 1 e 4.

(la cui delicatezza è del resto largamente avvertita dall'esperta sensibilità dell'illustre parlamentare proponente, il quale adotta conseguentemente la soluzione di un controllo non completo, ossia meramente informativo, che potrebbe peraltro accomunare agli inconvenienti innegabili una dubbia utilità), converrà rilevare come il disegno di legge di cui si tratta si presenti riccamente documentato con allegati circa i precedenti più importanti (disegno di legge Depretis del 1884), i dati tecnico-finanziari (stralcio di previsione della spesa del Ministero del Tesoro, esercizio 1964-1965) e la bibliografia.

Dunque, per quanto attiene alla istituzione del Ministero della Presidenza del Consiglio, seppur non può disconoscersi l'esistenza di « materia da amministrare » da parte di essa, non sembra tuttavia potersi escludere la posizione *sui generis* di tale materia rispetto a quella dei singoli Ministeri. In tali sensi le ragioni che indussero la Giunta della Camera a respingere l'analoga proposta contenuta nel ricordato disegno di legge Depretis, in quanto non riconobbe alla Presidenza del Consiglio le funzioni amministrative che giustificano l'idea di Ministero, potrebbero essere ancora valide (per un'interpretazione tanto originale quanto non motivata di tale deliberazione v. lo studio del PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, vol. I, Firenze, 1951, p. 49, studio del resto interessante per il profilo costituzionale sotto gli approfonditi aspetti storico e comparativo).

Della opportunità di una regolamentazione giuridica aggiornata della Presidenza del Consiglio dei Ministri come della medesima migliore collocazione sistematica dei relativi stanziamenti in bilancio, ove di tutto ciò si senta l'esigenza, non è questa la sede per discutere. Quel che qui va considerato, nei limiti consentiti dalla presente rassegna, è, invece, appunto, la speciale natura delle funzioni amministrative della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ciò al fine di valutarne la rilevanza giuridica agli effetti della sussunzione nel concetto di Ministero con le peculiari conseguenze per quanto attiene all'organizzazione (v. in proposito il recentissimo e completo scritto del GATTA, voce *Ministeri e Ministri in Nuovissimo Digesto italiano*, vol. X, Torino, 1964, p. 720 e segg.).

Intanto giova rammentare che la Costituzione della Repubblica italiana nel titolo III della parte seconda riguardante il governo e più precisamente nella sezione prima di tale titolo, riguardante il Consiglio dei Ministri, prevede la figura del Presidente del Consiglio (artt. 92 e 93) e ne fissa le funzioni non solo per quanto attiene alla direzione ed alla responsabilità della « politica generale del governo » ma anche per quanto attiene al mantenimento dell'« unità di indirizzo politico e amministrativo », che si svolge « promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri » (art. 95, comma primo). In particolare, poi, al comma terzo dell'art. 95, disponendo che « la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e le organizzazioni dei Ministeri », sembra distinguere (v. pure VITTA, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I Torino, 1962, p. 522) tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e singoli Ministeri, in rapporto anche alla singolare funzione delineata nel citato comma primo.

In altri termini, oltre a quanto formalmente può desumersi dal riportato comma terzo dell'art. 95, proprio il mantenimento della unità di indirizzo amministrativo, adempiendosi attraverso il promuovimento ed il coordinamento delle attività dei Ministri, sembra sostanzialmente

indicare per il Presidente del Consiglio (e, quindi, per la Presidenza del Consiglio: cfr. CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino 1964, p. 304) appunto in campo amministrativo attribuzioni che mal si concilierebbero con la sussunzione in uno dei tanti Ministeri (v. pure RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico - Il nuovo diritto pubblico della Repubblica italiana, parte generale*, Milano, 1948, p. 95).

Benvero, poi, segnatamente gli « organi, istituti e commissioni » con « dipendenza amministrativa » dalla Presidenza del Consiglio, per usare le medesime espressioni della premessa al disegno di legge (ma meglio si direbbe facenti capo o addirittura collegati per fini limitati alla Presidenza del Consiglio: v. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1962, p. 418 e SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1959, p. 173) in questa menzionati, mal si inquadrerebbero, anche al solo fine di un mero collegamento, nella tipica istituzione ministeriale (cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955, p. 315) e piuttosto anzi confermano, attraverso le funzioni esercitate, la caratterizzazione dell'attività amministrativa di promuovimento e di coordinamento delle attività dei singoli Ministri: sono nell'ordine di elencazione fatto nella richiamata premessa « l'Istituto centrale di statistica, la Corte dei Conti, l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio di Stato, e molti altri minori »; mentre gli stessi uffici per i quali il concetto di dipendenza appare più proprio hanno caratteristiche tali da rispondere meglio all'inserimento in un'organizzazione speciale diversa da quella tipica dei singoli Ministeri (cfr. l'importante studio del CATALDI, *Nuovi indirizzi nell'organizzazione delle amministrazioni centrali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1951, p. 453 e segg. ed in particolare p. 470 e segg.).

Diversa è ovviamente, d'altra parte, la questione se per taluni uffici a carattere prevalentemente burocratico convenga operare, come è già accaduto nel passato recente e meno recente, un'attribuzione di competenza a singoli Ministeri (esistenti o da costituire).

In definitiva, proprio come ad « organo coordinatore centralizzato responsabile presso il quale affluirebbero e dal quale partirebbero gli impulsi ed i controlli dell'attività amministrativa non solo degli organi direttamente dipendenti ma anche di tutti i Dicasteri, restituendo alla figura del Presidente del Consiglio la funzione di... primo coordinatore e controllore della gestione amministrativa dell'intero Governo » sembra più rispondente anche per le direttive della Costituzione un'organizzazione formalmente e sostanzialmente diversa da quella dei singoli Ministeri (cfr. MARCHI, *Il Governo*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, Firenze, 1950, vol. II, p. 133).

A conforto di che ci piace concludere riportando testualmente l'autorevole pensiero dello Zanobini: « il Presidente del Consiglio dei ministri... ha anche una serie di attribuzioni esclusivamente proprie, che aggiungono alla sua qualità di presidente di un organo collegiale, quella di organo individuale, paragonabile a un singolo ministro, ma distinto da questo per la natura delle attribuzioni, che non riguardano una parte determinata dell'Amministrazione, ma interessano la generalità di tutti i ministeri » (ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, Milano, 1958, p. 12).

PROPOSTA DI LEGGE N. 1267, di iniziativa dei deputati Cacciatore, Ghislandi, Minasi, Alini, presentato alla Camera dei deputati il 22 aprile 1964:  
*Modifica agli articoli 2748, 2751, 2755, 2770, 2776, 2778 e 2780 del codice civile.*

La proposta di legge consiste nella modifica degli indicati articoli del codice civile (per gli articoli 2775 e 2770 si tratta più precisamente dell'aggiunta di altri articoli: il 2775 bis ed il 2770 bis) al fine precipuo di accordare privilegi migliori ai crediti per retribuzioni, provvigioni ed indennità dovute ai lavoratori nonché agli scopi secondari di precisare inequivocabilmente i limiti del relativo privilegio e di rendere preferiti nel concorso di crediti del locatore con crediti del mezzadro o del colono quelli di tali ultimi soggetti.

Le deficienze e le incongruenze dell'attuale tutela *in subiecta materia* dei crediti dei lavoratori, messe opportunamente ed efficacemente in luce dagli onorevoli proponenti, alla stregua dell'esperienza e dei principi vigenti nel nostro ordinamento giuridico (v. anche l'art. 1 della Costituzione della Repubblica), senza dubbio sussistono. Porvi rimedio collocando più avanti nell'ordine dei privilegi i crediti di lavoro, consentendo l'esercizio dei privilegi anche in pregiudizio del creditore pignoratizio (v., peraltro, sul punto, ANDRIOLI, *Privilegi in Commentario del codice civile*, diretto da A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1945, p. 83) e precisandone la portata agli effetti della decorrenza, con la espressa indicazione nella cessazione del rapporto (v. le recenti difformi interpretazioni date in proposito da Trib. Palermo 6 aprile 1959 in *Giur. sic.* 1959, 496 e Trib. Salerno 20 luglio 1959 in *Tem. nap.* 1959, I, 636), è intento da perseguire. Andrebbe, forse, avanzata qualche riserva sull'anteposizione dei crediti di cui trattasi ad ogni altro (salvo che a quelli per le spese di giustizia previste negli articoli 2755 e 2770 c.c.) e ciò, in particolare, sembrerebbe giustificabile per quei crediti che rispondenti ad esigenze fondamentali del debitore o dell'azienda di lui (e, quindi, anche agli interessi dei lavoratori) potrebbero essere accordati con maggiore difficoltà, ove mai venissero posposti nell'ordine dei privilegi ai crediti, spesso consistenti, dei lavoratori. Ma qui è più proprio ed importante rilevare sul piano tecnico-giuridico come la proposta di legge aprirebbe delle breccie nel sistema introducendo tra i privilegi « speciali » un privilegio su tutti i mobili (art. 2775 bis), con l'evidente intento, difficilmente inquadrabile nei principi, di estendere a questo gli effetti propri di quelli (art. 2747 c.c., comma secondo), e tra i privilegi (speciali) sugli immobili un « privilegio sugli immobili tutti del debitore » (art. 2770 bis), cui si dovrebbe estendere, in disarmonia con i principi, la preferenza sulle ipoteche (art. 2748 c.c., secondo comma) e sui diritti dei terzi, almeno in quanto posteriormente acquistati (v. in proposito GAETANO, *I privilegi in trattato di diritto civile*, diretto da F. Vasalli, Torino, 1948, p. 58-59).

E' vero che il privilegio generale sugli immobili non è assolutamente inconcepibile: lo prevedeva il codice francese, mentre nel codice civile italiano, vigente, come in quello del 1865, è concesso ad alcune categorie di privilegi generali (sui mobili) un diritto di prelazione sul prezzo degli immobili nei confronti dei creditori chirografari (v. art. 2776 c.c. e cfr. GAETANO, *op. cit.*, p. 79). E' vero altresì che non è mancata nel recente passato qualche deroga introdotta da leggi speciali, che prevedevano appunto un privilegio generale sugli immobili; ma si trattava di crediti di natura particolarissima, la cui preferenza

peraltro rispetto ai crediti garantiti da ipoteca ed agli stessi crediti chirografari era notevolmente limitata: si allude al D.L.Lgt. 31 maggio 1945, n. 364 ed al D.L.Lgt. 31 agosto 1945, n. 538, relativi ai profitti di regime, ed ai quali, tuttavia, sul punto, non mancarono critiche (v. GATTANO, *op. cit.*, p. 163). Qui, invece, addirittura, le accennate breccie con le caratteristiche rilevate, per crediti del genere di quelli di cui si tratta, meritevoli della più ampia tutela ma non certo eccezionali, troverebbero posto nello stesso codice civile, dove resterebbe l'art. 2746, del quale nemmeno si propone una modifica e che testualmente dispone: « il privilegio è generale o speciale »; « il primo si esercita su tutti i beni mobili del debitore, il secondo su determinati beni mobili o immobili » (sul punto cfr. ANDRIOLI, *op. cit.*, p. 58-59).

## PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI SOTTOPOSTI A GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITA'

### *DISPOSIZIONI DI LEGGE DELLE QUALI E' STATA DICHIARATA L'ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE.*

CODICE DI PROCEDURA PENALE: Art. 270, secondo comma; Art. 272, secondo comma; Art. 280, terzo comma; Art. 392, terzo comma; Art. 395, primo comma.

Di tali disposizioni — per ciascuna nella sola parte in cui sono previste la rimessione degli atti alla Sezione istruttoria, da parte del Procuratore generale che abbia assunto o avvocato a sé l'istruzione sommaria della causa (artt. 272 e 392) e la competenza della stessa Sezione a provvedere, sempre nei casi di istruzione assunta o avvocata dal Procuratore generale, sulle richieste di scarcerazione (art. 270), di libertà provvisoria (art. 280) e di proscioglimento (art. 395) — è dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 25, primo comma, della Costituzione (Corte Cost., sent. 2 aprile 1964 n. 32, G.U. 11 aprile 1964, n. 91 ed. spec.).

D.P.R. 26 APRILE 1957, n. 818 (*Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952 n. 218 sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti*):

Art. 21, seconda parte del terzo comma (che escludeva la maggiorazione della pensione, anche nel caso di ulteriori versamenti di contributi, dopo la richiesta di un primo supplemento della pensione stessa);

Art. 29, primo comma (che richiedeva, per le prestazioni a favore del marito di donna assicurata per la tubercolosi, anche il requisito, della vivenza a carico, oltre quello dell'invalidità),

sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, in relazione ai limiti della legge di delega 4 aprile 1952 n. 218, ed in riferimento all'art. 77 della Costituzione (Corte Cost., sent. 14 marzo 1964, n. 18, per l'art. 21,

e sent. 14 marzo 1964, n. 19, per l'art. 29; entrambe in G.U. 21 marzo 1964, n. 73 ed. spec.).

D.P.R. 11 DICEMBRE 1961, n. 1642: Art. unico (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Catania, Palermo, Siracusa e Trapani*).

Dell'indicata norma, e nei limiti in cui con essa era da ritenere anche disposta l'obbligatorietà *erga omnes* della clausola n. 9 dell'accordo di lavoro del 30 settembre 1959 per la provincia di Palermo, è 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. 2 aprile 1964, n. 31, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.).

**DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATA DICHIARATA NON FONDATA LA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE.**

CODICE PENALE: Art. 151, primo comma (*Amnistia*); Art. 198 (*Effetti della estinzione del reato o della pena sulle obbligazioni civili*).

La questione, sollevata per le indicate disposizioni, limitatamente alla parte in cui escludono che l'amnistia estingua l'obbligazione del condannato al pagamento delle spese processuali, è stata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 2 aprile 1964, n. 30, G.U. 11 aprile 1964, n. 91 ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE: Art. 488 (*Disposizioni della sentenza di condanna relative alle spese*) - Art. 613 (*Recupero delle spese processuali anticipate dallo Stato*).

Le questioni, proposte in relazione alle indicate norme nonché ad altre disposizioni in materia di spese nei procedimenti penali (tariffa penale; diritti spettanti alle Cancellerie; legge del bollo, etc.), sono state, in riferimento all'art. 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dichiarate non fondate (Corte Cost., sent. 2 aprile 1964, n. 30, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.).

LEGGE 22 MARZO 1908, n. 105: Artt. 1 e 7, nel testo modificato con la LEGGE 11 FEBBRAIO 1952, n. 63, e con la LEGGE 16 OTTOBRE 1962, n. 1498

(*Divieto di lavoro notturno dei fornai*).

La questione, sollevata in riferimento all'art. 41 della Costituzione, è stata dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 14 marzo 1964, n. 21, G.U. 21 marzo 1964, n. 73, ed. spec.).

R.D.L. 20 LUGLIO 1934, n. 1404: Art. 13, primo comma - Art. 18, secondo comma.

- LEGGE 27 MAGGIO 1935, n. 835 (di conversione del precedente R.D.), (*Istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni*).

Le questioni, sollevate in rapporto alle indicate norme, concernenti le perizie nei procedimenti di competenza del Tribunale per i minorenni, sono state, in riferimento all'art. 24, comma secondo, della Costituzione,

dichiarate non fondate (Corte Cost., sent. 23 marzo 1964, n. 25, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.).

LEGGE 25 SETTEMBRE 1940, n. 1424: Art. 139, secondo comma (*Legge doganale*).

La questione sollevata in relazione all'indicata disposizione, la quale disciplina la detenzione preventiva, per i reati in materia doganale, in rapporto alla circostanza che non sia nota l'identità dell'imputato ovvero che si tratti di imputato straniero, che non abbia prestato cauzione o malleveria, è stata, in riferimento all'art. 13, ultimo comma, della Costituzione, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 23 marzo 1964, n. 26, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.).

D.L.C.P.S. 5 SETTEMBRE 1947, n. 888.

LEGGE 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 a tutte le indicate disposizioni, in quanto disciplinanti gli ammassi del grano, per contingente, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità sollevata in riferimento all'art. 41 della Costituzione (Corte Cost., sent. 23 marzo 1964, n. 24, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.).

LEGGE 2 LUGLIO 1952, n. 703: Art. 6 (*Disposizioni in materia di finanza locale*).

La questione di legittimità dell'art. 6, col quale venne istituito a favore dei Comuni uno speciale diritto di asporto sulle acque minerali, è stata dichiarata non fondata, in riferimento agli articoli 3, 23 e 120 della Costituzione (Corte Cost., sent. 14 marzo 1964, n. 15, G.U. 21 marzo 1964, n. 73, ed. spec.).

D.P.R. 11 GENNAIO 1956, n. 20: Art. 8, ultimo comma - Art. 10, secondo comma (*Disposizioni sul trattamento di quiescenza del personale statale*).

In relazione alle indicate disposizioni, disciplinanti rispettivamente la decorrenza della maggiore ritenuta in conto entrate del tesoro, per i salariati dello Stato, ed il subentro dello Stato nei diritti dei salariati medesimi, e dei superstiti, alla pensione o quota di pensione relativa all'assicurazione obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti, per i servizi resi dal 1° gennaio 1926 e valutati per la pensione statale, è stata ritenuta non fondata la questione di legittimità sollevata per dedotto eccesso rispetto alla legge di delega 20 dicembre 1954, n. 1181, ed in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione, nonché, per l'art. 10 del D.P., anche in riferimento all'art. 3 della Costituzione (Corte Cost., sent. 2 aprile 1964, n. 29, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.).

LEGGE 27 DICEMBRE 1956, n. 1423: Art. 1 (*Sulle misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose*).



La questione di legittimità della disposizione dell'art. 1, che prevede la diffida del Questore a persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità e determina i criteri di individuazione della pericolosità, è stata esaminata in riferimento agli articoli 3, 13, 25 e 27 della Costituzione, e dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 23 marzo 1964, n. 23, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.).

D.P.R. 26 APRILE 1957, n. 818: Art. 12, primo comma (*Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti*).

La questione sollevata in relazione alla disposizione del primo comma dell'art. 12, nei limiti in cui dalla stessa è escluso il riconoscimento di contributi figurativi agli effetti della pensione, nel concorso di date condizioni, è stata dichiarata non fondata, in riferimento all'articolo 77 della Costituzione (Corte Cost., sent. 14 marzo 1964, n. 20, G.U. 21 marzo 1964, n. 73, ed. spec.).

LEGGE 6 DICEMBRE 1962, n. 1643 (*Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche*).

D.P.R. 15 DICEMBRE 1962, n. 1670 (*Organizzazione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica*).

D.P.R. 4 FEBBRAIO 1963, n. 36 (*Norme relative ai trasferimenti all'ENEL delle imprese esercenti le industrie elettriche*).

Sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità della legge n. 1643, sollevate in riferimento all'art. 3, all'art. 4, in relazione all'art. 41, all'art. 43 ed all'art. 67 della Costituzione (Corte Cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14, G.U. 14 marzo 1964, n. 67, ed. spec.). Sono state dichiarate, inoltre, non fondate le questioni di legittimità delle disposizioni degli articoli 1 e 4 n. 5 e 9 della stessa legge n. 1643, e degli articoli 1 del D.P.R. n. 1670/62 e 2, 3 e 10 del D.P.R. n. 36/63, tutte sollevate ed esaminate in riferimento agli articoli 2, prima parte, 3 lett. d), 4, 7 ed 8 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, ed agli articoli 4, prima parte e nn. 4 e 5, 5 n. 5, 9, 10, terzo, quinto e sesto comma e 13, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (Corte Cost., sent. 7 marzo 1964, n. 13, G.U. 14 marzo 1964, n. 67, ed. spec.; con la quale, inoltre, sono state esaminate e dichiarate non fondate, in riferimento alle stesse disposizioni dei detti Statuti regionali, le questioni di legittimità sollevate in relazione a vari decreti di trasferimento di imprese elettriche all'ENEL).

#### **DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATO PROMOSSO GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE**

CODICE DI PROCEDURA CIVILE: Art. 25 (*Foro della Pubblica Amministrazione*)

La questione di legittimità è stata dal Pretore di Pieve di Cadore ritenuta non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione (Ordinanza 30 novembre 1963, G.U. 14 marzo 1964, n. 67 ed. spec.).

**CODICE PENALE: Art. 62 n. 6 (Circostanze attenuanti comuni)**

Per ritenuto contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, il Pretore di Offida ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità della disposizione indicata, limitatamente alla parte di essa in cui è prevista l'attenuante per integrale risarcimento del danno (Ordinanza 30 gennaio 1964, G.U. 21 marzo 1964, n. 73 ed. spec.).

**CODICE PENALE: Art. 72 (Concorso di reati che importano l'ergastolo e di reati che importano pene detentive temporanee)**

La disposizione, la quale prevede, nelle dette ipotesi di concorso, l'isolamento diurno del condannato all'ergastolo, è parsa, alla Corte di Assise di appello di Milano, in contrasto con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione (Ordinanza 24 gennaio 1964, G.U. 14 marzo 1964, n. 67, ed. spec.).

**CODICE PENALE: Art. 116 (Reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti)**

Il Tribunale di Livorno ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'indicata norma, in riferimento all'art. 27, primo comma, della Costituzione (Ordinanza 13 gennaio 1964, G.U. 14 marzo 1964, n. 67 ed. spec.).

**CODICE PENALE: Art. 402 (Vilipendio della religione dello Stato)**

La questione è stata dal Tribunale di Cuneo ritenuta non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 8, 19 e 20 della Costituzione (Ordinanza 21 febbraio 1964, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.).

**CODICE PENALE: Art. 553 (Incitamento a pratiche contro la procreazione)**

Il Pretore di Lendinara ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità dell'indicata disposizione, (e di quella di cui all'art. 112 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, nella parte concernente la propaganda anticoncezionale), per ritenuto contrasto con l'art. 21 della Costituzione (Ordinanza 3 febbraio 1964, G. U. 11 aprile 1964, n. 91 ed. spec.).

**CODICE PENALE: Art. 670 (Mendicità)**

La questione è stata dal Pretore di Milano ritenuta non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 38, primo e quarto comma, della Costituzione (Ordinanza 13 gennaio 1964, G. U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.). La questione stessa, in riferimento all'art. 38, ultimo comma, della Costituzione, venne dalla Corte Costituzionale (sent. 21 novembre 1959, n. 51, G.U. 28 novembre 1959, n. 288, ed. spec.) dichiarata non fondata.

**CODICE DI PROCEDURA PENALE: Art. 74, ultimo comma (Esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero o del pretore)**

In relazione alla disposizione dell'ultimo comma dell'art. 74 c.p.p., nella parte in cui, per la ipotesi che il Pretore abbia dichiarato, con decreto, di non doversi promuovere l'azione penale, è prevista la facoltà del Procuratore della Repubblica di «richiedere gli atti e disporre invece che si proceda», è stata dal Pretore di Pieve di Cadore ritenuta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento

agli articoli 101, secondo comma e 107, terzo comma, della Costituzione, nonché in riferimento, in generale, alle norme del titolo quarto, sezione prima, della parte seconda della Costituzione medesima (Ordinanza 13 novembre 1963, G. U. 14 marzo 1964 n. 67, ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE: Art. 236 (*Arresto facoltativo in flagranza*)

Per ritenuto contrasto con i principi fissati dall'art. 13, comma secondo (*rectius*: comma terzo) della Costituzione, è stata dal Pretore di Imola ritenuta non manifestamente infondata la questione di legittimità sollevata in relazione alla norma indicata (Ordinanza 10 febbraio 1964, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.).

CODICE DELLA NAVIGAZIONE: Art. 1240, terzo comma (*Competenza per territorio*)

In relazione all'indicata disposizione, che, per i reati di competenza dell'autorità consolare, e per il caso che la sentenza di merito non sia stata ancora pronunciata prima della partenza della nave o dell'aeromobile dal luogo nel quale risiede la detta autorità, prevede lo spostamento della competenza ad altro giudice, il Comandante del Porto di Napoli, per ritenuto contrasto con l'art. 25, comma primo, della Costituzione, ha rimesso la questione all'esame della Corte Costituzionale (Ordinanza 24 gennaio 1964, G. U. 14 marzo 1964, n. 67 ed. spec.).

R.D. 29 NOVEMBRE 1906, n. 660: Art. 49 (*Regolamento per l'uso dell'acetilene*)

In relazione alla norma dell'art. 49, che prevede sanzioni penali per violazioni all'indicato regolamento, il Pretore di Pontedera, per ritenuto eccesso rispetto alla legge di delega 30 giugno 1901, n. 278, ed in riferimento agli articoli 70, 76 e 77 della Costituzione, ha rimesso la questione all'esame della Corte Costituzionale (Ordinanza 19 febbraio 1964, G.U. 21 marzo 1964, n. 73 ed. spec.).

LEGGE 22 MARZO 1908, n. 105: Art. 1 e segg. (*Divieto di lavoro notturno dei fornai*)

In relazione alle indicate disposizioni, quali successivamente modificate (leggi 11 febbraio 1952, n. 63 e 16 ottobre 1962, n. 1498), il Pretore di Barcellona Pozzo di Gotto ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità sollevata in riferimento all'art. 41 della Costituzione (Ordinanza 25 gennaio 1964, G.U. 11 aprile 1964 n. 91, ed. spec.). La questione era stata già in precedenza rimessa alla Corte Costituzionale, la quale, in riferimento al medesimo art. 41 della Costituzione, l'ha dichiarata non fondata (sent. 14 marzo 1964, n. 21 *retro*, pag. 43).

R.D. 31 DICEMBRE 1925, n. 2383: Artt. 18, 19, 20 e 21 (*Norme per il trattamento di quiescenza dei salariati statali*)

R.D. 28 GIUGNO 1933, n. 704: Artt. 14, 15, 16 e 17 (*Norme per il funzionamento presso l'Amministrazione dello Stato dei servizi inerenti alla liquidazione delle pensioni*)

D.P.R. 11 GENNAIO 1956, n. 20: Art. 8, ultimo comma, Art. 10, primo comma (*Disposizioni sul trattamento di quiescenza del personale statale*)

Le indicate disposizioni, tutte regolanti, per i salariati statali, il con-

corso di trattamenti pensionistici dello Stato e delle assicurazioni per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, sono parse, al Tribunale di Taranto, in contrasto con gli articoli 3, 76 e 77 della Costituzione (Ordinanza 4 gennaio 1964, G.U. 14 marzo 1964, n. 67, ed. spec.). In relazione agli articoli 8 e 10 del D.P.R. n. 20 citato, vedasi la sentenza 2 aprile 1964, n. 29 (*retro*, pag. 44), con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni sollevate in riferimento agli stessi articoli 3, 76 e 77 della Costituzione.

R. D. 18 GIUGNO 1931, n. 773: Art. 112 (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*)

In relazione all'indicata disposizione dell'art. 112, nella parte concernente la propaganda anticoncezionale, il Pretore di Lendinara ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 21 della Costituzione (Ordinanza 3 febbraio 1964, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec., con la quale è stata rimessa anche la questione relativa all'art. 553 del codice penale).

D.P.R. 15 GIUGNO 1959, n. 393: Art. 84 (*Testo unico delle norme sulla circolazione stradale*)

La disposizione dell'art. 84, che disciplina le scuole per conducenti di veicoli a motore, è parsa al Pretore di Iglesias in contrasto con gli articoli 33 e 41 della Costituzione (Ordinanza 30 gennaio 1964, G.U. 11 aprile 1964, n. 91, ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960, n. 570: Artt. 82 e 83 (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*)

In relazione alle disposizioni degli articoli 82 e 83, che disciplinano il procedimento innanzi al Consiglio comunale in materia di eleggibilità e di regolarità delle operazioni elettorali, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale, dal Consiglio Comunale di Pizzo, in riferimento agli articoli 24, secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione (Ordinanza 30 dicembre 1963, G.U. 21 marzo 1964, n. 73, ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960, n. 570: Art. 102, ultimo comma (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*)

Il Pretore di Mineo ha ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'indicata disposizione del t.u. n. 570, ed a quella dell'art. 79 u.c. del t.u. della Regione siciliana 20 agosto 1960, n. 3, che prevedono, per i reati elettorali, l'inapplicabilità dei benefici della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario (Ordinanza 23 gennaio 1964, G. U. 11 aprile 1964, n. 91 ed. spec.). Della questione, in relazione all'art 102 t.u. 570, si è già altra volta occupata la Corte Costituzionale, che ebbe a dichiararla non fondata, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione (sent. 7 giugno 1962, n. 48, G.U. 9 giugno 1962, n. 145 ed. spec.).

D.P.R. 14 LUGLIO 1960, n. 1032: Art. unico (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini*)

In relazione all'indicata disposizione, nei limiti in cui con la stessa si attribuisce efficacia *erga omnes* alla norma dell'art. 55 del contratto nazionale n. 1 del 24 luglio 1959 (che sancisce l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione, ai fini della procedibilità della domanda giudiziale), è stata dal Tribunale di Napoli, in riferimento agli articoli 24 e 76 della Costituzione, e dalla Corte di Appello di Napoli, in riferimento al solo articolo 76, ritenuta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale (Ordinanza del Tribunale: 18 febbraio 1964, G.U. 14 marzo 1964, n. 67 ed. spec.; ordinanza della Corte di Appello: 27 dicembre 1963, G.U. 21 marzo 1964, n. 73, ed. spec.). In relazione allo stesso art. 55 del contratto nazionale in questione, si veda la sentenza della Corte Costituzionale del 19 dicembre 1962, n. 107 (G.U. 22 dicembre 1962, n. 327 ed. spec.).

LEGGE 21 DICEMBRE 1960, n. 1521: Art. 2, primo comma, lett. a) (*Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani*)

In relazione all'indicata disposizione, nella parte in cui è prevista la cessazione del regime vincolistico delle locazioni di immobili considerati di lusso ai sensi del n. 2 del D.M. 7 gennaio 1950 e di quelli aventi una superficie coperta superiore ai mq. 200, il Tribunale di Venezia ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione (Ordinanza 31 ottobre 1963, G.U. 14 marzo 1964, n. 67 ed. spec.).

LEGGE 27 DICEMBRE 1963, n. 1878 (*Interpretazione autentica degli articoli 4 e 6, secondo comma, della legge 19 marzo 1955, n. 160, in materia di personale insegnante non di ruolo*)

In relazione alle indicate norme, che prevedono la possibilità di conferire supplenze di insegnamento anche a persone munite di titoli di studio inferiori a quelli richiesti per l'ammissione agli esami di abilitazione professionale, il Pretore di Montegiorgio, per ritenuto contrasto con gli articoli 3 e 33, quinto comma, della Costituzione, ha rimesso la questione all'esame della Corte Costituzionale (Ordinanza 15 gennaio 1964, G.U. 14 marzo 1964, n. 67 ed. spec.).

# QUESTIONI

---

## IL NUOVO CAPITOLATO GENERALE E GLI ONORARI DEGLI ARBITRI

1) Com'è noto, il nuovo Capitolato Generale di appalto per le opere pubbliche di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici (d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063) non ha riprodotto la norma dell'art. 49, ultimo comma, del vecchio Capitolato, per la quale le spese del giudizio arbitrale (ivi compreso, secondo la comune opinione, l'onorario degli arbitri) dovevano essere anticipate dalla parte che avesse presentato domanda di arbitrato (1). La materia delle spese del giudizio arbitrale e del compenso spettante agli arbitri è ora regolata dagli ultimi due commi dell'art. 51 C.G., che così dispongono:

« Gli arbitri decidono a carico di quale delle parti ed in quale proporzione debbano andare le spese del giudizio. - La liquidazione delle spese e degli onorari degli arbitri ha luogo nei modi stabiliti dall'art. 814 del Codice di procedura civile ».

La corretta interpretazione della nuova disciplina conduce a stabilire i seguenti principi: 1) è esclusa la legittimità di ogni richiesta, da parte degli arbitri, di anticipazioni di somme a garanzia del pagamento degli onorari; 2) la liquidazione delle spese e del compenso degli arbitri non può essere effettuata direttamente da essi, né può risultare da un accordo intervenuto con le parti; spetta soltanto al Presidente del Tribunale provvedere a tale liquidazione.

2) Va chiarita, anzitutto, la natura del compenso spettante agli arbitri nominati a norma del Capitolato Generale.

E' opinione dominante, accolta anche dalla giurisprudenza, che nell'arbitrato di diritto comune (disciplinato dalle norme generali contenute nel codice di procedura civile) debba ravvisarsi, accanto al negozio compromissorio, un rapporto contrattuale di diritto privato (*locatio operis*, o, secondo altri, mandato) fra le parti e gli arbitri. Il compenso dovuto a questi ultimi avrebbe perciò natura di retribuzione dell'opera prestata in base al contratto. Ne consegue logicamente che la determinazione quantitativa del compenso, come elemento essenziale del contratto d'opera professionale, rientrerebbe essenzialmente nella sfera di autonomia delle parti contraenti, che potrebbero provvedervi preventivamente (al momento della stipulazione del contratto) o successivamente, mediante un accordo integrativo atteggiandosi come accettazione, da parte dei compromittenti, della liquidazione effettuata, in via di proposta, dagli arbi-

---

(1) Per le ragioni dell'innovazione, cfr. le note pubblicate in questa *Rassegna*, 1962, 64 e 1963, 96.

tri (art. 814 cpv. c.p.c.). In questa prospettiva, la previsione di una liquidazione effettuata mediante ordinanza del Presidente del Tribunale in mancanza di accordo fra le parti (art. 814 cpv., ult. parte) si inquadrebbe in quella serie di ipotesi eccezionali in cui la legge, portando al limite l'attuazione del principio di conservazione del negozio giuridico, attribuisce al giudice un potere di determinazione di elementi contrattuali lasciati indeterminati dalle parti (cfr., ad. es., artt. 2099<sup>2</sup>, 2225, 2233<sup>1</sup> codice civile).

Ravvisata la natura del compenso agli arbitri in una comune retribuzione contrattuale di un'opera professionale, non sussisterebbero, d'altro lato, ostacoli all'applicazione dell'art. 2234 cod. civ., che sancisce l'obbligo di anticipare al prestatore d'opera le spese occorrenti al compimento dell'opera e di corrispondere, secondo gli usi, acconti sul compenso.

Orbene, appare chiaro che questa costruzione (del resto, tutt'altro che appagante anche sul terreno del diritto comune (2)) non può assolutamente essere trasportata nell'ambito dell'arbitrato regolato dal Capitolato Generale. Gli arbitri nominati a norma dell'art. 45 non sono legati da alcun rapporto contrattuale con le parti: la loro investitura nell'ufficio consegue ad un procedimento di nomina, disciplinato in maniera inderogabile dalla norma regolamentare, nel quale non è assolutamente ravvisabile un incarico contrattuale conferito dalle parti e accettato dagli arbitri dietro corrispettivo. Le parti possono declinare la competenza arbitrale, ma se dell'arbitrato intendono valersi non possono affidare a chi vogliono il potere di decisione, ma si trovano vincolate da una norma di diritto oggettivo che, in vista del preminente interesse pubblico della materia, direttamente attribuisce a determinate persone, scelte in modi tassativamente previsti, la veste di arbitri. Se si prescinde dal membro nominato dall'appaltatore (che tuttavia, si noti, deve essere scelto fra i liberi professionisti iscritti nel relativo albo professionale), la partecipazione al collegio arbitrale non forma oggetto di impegno liberamente assunto, ma rientra — in virtù della norma regolamentare dell'art. 45 — fra i doveri d'ufficio di determinati magistrati e pubblici funzionari, i quali, se nominati, non possono certo esimersi dal prestare la propria opera.

Dal carattere di *munus publicum* che l'arbitrato dei pubblici appalti viene ad assumere in ragione della particolare qualificazione degli arbitri, delle modalità della loro nomina e del titolo in virtù del quale essi sono legittimati ad esercitare le loro funzioni (che in passato, come è noto, ha fatto sorgere il dubbio se non si fosse in presenza di una vera e propria giurisdizione speciale: cfr., da ultimo, Cass. Sez. Un. 22 novembre 1958, *Giust. civ.*, 1958, 1627) discendono le seguenti conseguenze:

a) la illegittimità di una norma di capitolato che imponga alla parte istante di prestare cauzione per le spese e per gli onorari agli arbitri. E' noto, infatti, che l'istituto della *cautio pro expensis* è stato dichiarato

---

(2) Cfr., ad es., SPERI, in *Annuario dir. comp.*, vol. XIV, 1942, pag. 52 ss.

incostituzionale con decisione della Corte Costituzionale del 23 novembre 1960 n. 67.

Per tale ragione l'obbligo del deposito per le spese ed onorari, già consacrato nell'art. 49 del Capitolato Generale del 1895, è stato soppresso nel nuovo.

E' appena il caso di soggiungere che, se sarebbe da ritenersi illegittima una norma che imponesse alla parte attrice l'obbligo di versare una cauzione per le spese ed onorari, altrettanto è a dirsi, a maggior ragione, per l'atto col quale gli arbitri, senza esservi in alcun modo autorizzati, ritenessero di dover imporre alla parte attrice, o ad ambedue le parti, il versamento della cauzione.

Del resto, la richiesta di versamento della cauzione oltre che illegittima sarebbe da ritenersi inutile negli arbitrati relativi ai pubblici appalti. Infatti, disponendo l'art. 814 c.p.c. che le parti sono tenute solidalmente al pagamento dell'onorario, gli arbitri sono pienamente garantiti dalla solvibilità delle Amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici ai quali il Capitolato Generale si applica.

b) Il diritto al compenso non può, in alcun modo, fondarsi su un inesistente e inconcepibile contratto d'opera (o di mandato) fra parti e arbitri. Esso nasce direttamente dalla norma regolamentare istitutiva dell'ufficio arbitrale e assume la figura di una indennità spettante per l'espletamento di un « munus » imposto dalla legge: indennità posta a carico degli interessati. Se un parallelo si vuol fare, occorre riferirsi non all'onorario del libero professionista, ma, ad es., al compenso spettante al consulente tecnico nominato dal giudice (cfr. art. 24 disp. att. c.p.c.) e ad analoghe forme di indennità dovute per legge al di fuori di ogni vincolo contrattuale fra l'avente diritto e l'obbligato.

Tutte le norme e i principi attinenti al contratto di opera professionale (come anche al mandato) sono, comunque, certamente inapplicabili: non trovano quindi applicazione, ad es., le varie tariffe di compensi spettanti ai liberi professionisti (3).

3) Se si tengono presenti queste premesse, appare chiaro il significato del rinvio operato dall'art. 51 C.G. all'art. 814 c.p.c. per la liquidazione delle spese e degli onorari degli arbitri.

In primo luogo, l'applicazione dell'art. 814 presuppone indubbiamente che il giudizio arbitrale sia stato concluso con l'emanazione del lodo, ossia che il compito affidato agli arbitri sia stato completamente espletato (si parla, infatti, nell'art. 814, di un diritto degli arbitri al rimborso delle spese e all'onorario « per l'opera prestata »). Se pure si volesse ammettere (il che, come si è detto, non va esente da gravi dubbi) che nell'ambito dell'arbitrato di diritto comune l'art. 814 non escluda la applicazione dell'art. 2234 cod. civ., ciò si deve senza dubbio negare per l'arbitrato previsto dal Capitolato Generale. Riferendosi all'art. 814 c.p.c.,

---

(3) In applicazione di tale principio, l'art. 61 delle condizioni generali per l'appalto dei lavori del Genio Militare (r.d. 30 marzo 1932, n. 355) prescrive, ad es., che la retribuzione degli arbitri è liquidata per « vacanze » e che ogni vacanza è fissata in un terzo dell'indennità di missione.



l'art. 51 ha inteso proprio escludere che una liquidazione (sia pur provvisoria) delle competenze degli arbitri possa aver luogo prima che si verifichino i presupposti per l'applicazione di quella norma, ossia prima che il giudizio arbitrale sia concluso. Il diritto all'indennità riconosciuto agli arbitri si perfeziona soltanto con l'emanazione del lodo: prima di questo momento non sussiste né può sussistere, data la qualità degli arbitri, alcuna legittima pretesa al versamento di somme a titolo di acconto o di deposito cauzionale per il pagamento del compenso. Trattandosi, infatti, di un diritto d'indennità nascente dalla legge (in relazione ad incarico conferito nell'ambito dei doveri attinenti al rapporto di pubblico impiego), i suoi limiti e le sue garanzie non possono che dedursi dalla stessa norma che lo riconosce, senza che possa farsi applicazione di altre disposizioni destinate a regolare ipotesi diverse. In particolare, non può qui venire minimamente in discussione, come si è detto, l'art. 2234 cod. civ., mancando del tutto quel rapporto contrattuale che tale norma presuppone.

In definitiva, è da escludere che gli arbitri possano chiedere depositi preventivi di somme o anticipi sul compenso. Soltanto negli stretti limiti degli art. 90 c.p.c. e 38-39 disp. att. potrà essere ordinato un deposito per la carta bollata e le spese del processo alla parte attrice o alla parte che richiede il compimento di determinati atti istruttori.

4) In secondo luogo, deve ritenersi che la determinazione delle spese e degli onorari degli arbitri debba avvenire in ogni caso mediante ordinanza del Presidente del Tribunale su ricorso degli arbitri e sentite le parti.

Si è già visto come non esista un rapporto contrattuale liberamente stipulato fra le parti e gli arbitri: l'ufficio arbitrale è direttamente istituito dal Capitolato Generale e agli arbitri è riconosciuto il diritto ad una indennità, a carico delle parti, per l'opera prestata. In quest'ambito l'autonomia privata non può operare se non è ammessa espressamente da una norma di diritto oggettivo. Vale a dire che, mentre nell'arbitrato di diritto comune (ammessa la configurazione di un rapporto contrattuale privatistico fra parti e arbitri) la determinazione del compenso — in funzione di corrispettivo dell'opera contrattualmente dovuta — è naturalmente rimessa all'autonomia degli interessati, salvo l'eccezionale intervento succedaneo di una determinazione imparziale rimessa al Presidente del Tribunale, nel nostro caso solo una espressa disposizione del Capitolato potrebbe attribuire efficacia ad un accordo stipulato per la determinazione dell'indennità dovuta agli arbitri, mentre — in linea di logica — tale determinazione non potrebbe che essere rimessa ad un accertamento imparziale dell'obiettiva rilevanza e difficoltà dell'opera prestata in attuazione dell'ufficio conferito dalla norma di diritto oggettivo del Capitolato (e non dalla volontà delle parti interessate). Come sarebbe assurdo ammettere — in difetto di una norma in tale senso — che il consulente tecnico possa accordarsi con le parti sulla misura del suo compenso, così sarebbe inammissibile una liquidazione consensuale del compenso degli arbitri nominati a norma del Capitolato Generale, in difetto di una disposizione che espressamente ammetta que-

sta eccezionale efficacia dell'autonomia privata in un campo che non le è proprio (4).

Né questa norma autorizzativa della liquidazione consensuale potrebbe ravvisarsi nel semplice rinvio che l'art. 51 C.G. fa all'art. 814 c.p.c. « Quando gli arbitri provvedono direttamente alla liquidazione delle spese e dell'onorario — dispone il capoverso dell'art. 814 — tale liquidazione non è vincolante per le parti se esse non l'accettano ». E' evidente che il significato di questa disposizione è solo negativo: essa esclude la possibilità di una liquidazione unilaterale ed inoppugnabile delle spese e del compenso, *anche se preventivamente consentita dalle parti*. La determinazione degli arbitri non può avere altro valore che quello di una proposta rivolta alle parti: e tale valore assumerà se e in quanto sia ammessa una liquidazione contrattuale del compenso. Orbene, tanto se si ritiene che questa liquidazione contrattuale, nell'ambito dell'arbitrato di diritto comune, sia ammessa sempre (come logicamente ritiene chi fa capo ad un contratto d'opera fra le parti e gli arbitri), quanto se, invece, si reputa necessaria una espressa previsione contenuta nel compromesso o nella clausola compromissoria (come pure potrebbe fondatamente sostenersi in base a una diversa qualificazione del rapporto parti-arbitri), in ogni caso, comunque, il fondamento dell'efficacia dell'accordo di liquidazione del compenso non potrebbe ravvisarsi nell'art. 814, che si limita a prevedere particolari modalità per la conclusione dell'accordo (presupposta la sua ammissibilità ed efficacia) in una determinata ipotesi.

Se così è, risulta chiaro che il richiamo all'art. 814 da parte dell'art. 51 C.G. non vale a conferire efficacia a quell'accordo per la determinazione del compenso che non è previsto (né potrebbe esserlo, come in seguito si dirà) da alcun'altra disposizione del Capitolato. Del resto ove quel valore volesse darsi al richiamo dell'art. 814, dovrebbe ritenersi efficace soltanto un accordo concluso nei modi previsti da tale norma (liquidazione effettuata direttamente dagli arbitri e successiva adesione delle parti) e non ogni altro accordo: il che, è evidente, non può non apparire assurdo.

In definitiva: la determinazione dell'ammontare delle spese e dell'onorario effettuata dagli arbitri non ha né il valore di una pronuncia

---

(4) Né si invochi la natura pubblicistica dell'attività demandata al consulente tecnico in contrapposto alla natura privatistica dell'attività degli arbitri per giustificare una diversa soluzione nei due casi. Anzi tutto gli arbitri dell'arbitrato dei pubblici appalti adempiono anche in qualità di arbitri ai doveri inerenti alle pubbliche funzioni che esercitano (siano essi magistrati o funzionari dello Stato). Ma, anche a prescindere da ciò, è ben sostenibile (e un'autorevole corrente dottrinale è in questo senso) che l'attività degli arbitri, destinata a sfociare in una pronuncia giurisdizionale, non possa costringersi negli schemi del diritto privato. E poi, non è tanto la natura dell'attività (che, anche se pubblica, non escluderebbe, per sé, la configurabilità di un distinto rapporto di diritto privato, accessorio e strumentale, avente ad oggetto il compenso), quanto il titolo (non contrattuale) d'investitura nell'ufficio (sia esso di diritto pubblico o di diritto privato) che esclude, nei due casi, che il regolamento del rapporto, in ogni suo aspetto, possa essere rimesso, in via normale, all'autonomia negoziale delle parti.

autoritativa che possa imporsi alle parti, né quello di una semplice proposta contrattuale, essendo esclusa, nel nostro caso, l'efficacia di una liquidazione consensuale del compenso. In armonia con lo spirito dell'istituto disciplinato dal Capitolato Generale, il compenso degli arbitri sarà perciò, sempre e in ogni caso, liquidato, con valutazione imparziale e obiettiva, dal Presidente del Tribunale, esclusa ogni possibile liquidazione, anche in via di semplice proposta, da parte degli arbitri (5).

5) Alla stessa conclusione si può, del resto, giungere seguendo un diverso ordine di considerazioni.

Una pura e semplice adesione alla liquidazione effettuata dagli arbitri non potrebbe certamente aversi da parte dell'Amministrazione parte in causa. Essa sarebbe, infatti, in assoluto contrasto con le norme della legge di contabilità (che, ovviamente, non possono essere derogate dalle disposizioni regolamentari del Capitolato). Trattandosi di *un impegno di spesa*, la volontà dell'Amministrazione dovrebbe essere espressa nelle forme tassativamente previste e l'atto dovrebbe assoggettarsi alle approvazioni e ai controlli inderogabilmente stabiliti dalla legge, che, come è noto, non si riferiscono soltanto all'*an* ma anche al *quantum* dell'impegno stesso.

E' appena il caso di avvertire, infatti, che nessun rilievo in contrario assume il fatto che l'obbligo generico di corrispondere il compenso agli arbitri nasce dalla norma regolamentare del Capitolato. E' indubbio che anche per la liquidazione di un debito dell'Amministrazione già sorto in base ad altro titolo (si pensi, ad es., ad una sentenza di condanna generica) occorra pur sempre o un atto giurisdizionale o un formale contratto stipulato e approvato nei modi previsti dalla legge di contabilità.

La liquidazione convenzionale del compenso non potrebbe perciò mai avvenire per via di semplice « accettazione » della determinazione degli arbitri. Dovrebbe procedersi, invece, alla stipulazione di un formale contratto nei modi previsti dall'art. 17 L. Cont. per i contratti conclusi a trattativa privata (escluse le forme previste nei due ultimi commi, evidentemente non applicabili); il contratto dovrebbe poi esser sottoposto ai controlli previsti nel successivo art. 19.

Il che val quanto dire che la liquidazione effettuata direttamente dagli arbitri non può avere, nel nostro caso, nessun valore: neppure quello di una mera proposta suscettibile di dar luogo ad un impegno contrattuale attraverso una pura e semplice accettazione delle parti.

Tutto ciò, com'è evidente, ci porta fuori dalle previsioni dell'art. 51 C.G. Un formale contratto stipulato ai sensi dell'art. 17 L. Cont. non rientra certo fra « i modi stabiliti dall'art. 814 c.p.c. » che l'art. 51 vuole siano seguiti per la liquidazione del compenso degli arbitri.

L'art. 814 condiziona il potere determinativo del Presidente del Tri-

---

(5) E' chiaro che questa conclusione convalida sotto altro profilo quanto abbiamo detto circa l'esclusione del diritto degli arbitri di ottenere acconti sul compenso: essendo esclusa ogni liquidazione unilaterale o consensuale di questo, e non potendosi chiedere la liquidazione al Presidente del Tribunale se non dopo la conclusione del giudizio arbitrale, viene a mancare ogni possibilità di liquidazioni provvisorie del compenso.

bunale alla mancata accettazione della liquidazione effettuata dagli arbitri. Non potendo mai, nel nostro caso, tale accettazione aver luogo, deve ritenersi che quel potere sia incondizionato e che, quindi, non possano adottarsi altri procedimenti di liquidazione dell'onorario che quello previsto dall'ultima parte del capoverso dell'art. 814 c.p.c.

#### LA REDAZIONE

### IN TEMA DI RESPONSABILITÀ CIVILE PER I PROVVEDIMENTI CONTINGIBILI ED URGENTI DEL SINDACO

Una recente giurisprudenza (1) della Suprema Corte ha riproposto la dibattuta questione della responsabilità civile per i provvedimenti contingibili ed urgenti del sindaco. Le molte pagine scritte non esimono — per la estrema gravità pratica delle conseguenze che discendono dall'accoglimento dell'una o dell'altra tesi — da alcune riflessioni in merito.

Lo schema logico, per cui si fa risalire allo Stato la responsabilità per i provvedimenti del sindaco, può così riassumersi — con tutte le imperfezioni e imprecisioni di una schematizzazione —: il sindaco, quando agisce ex art. 153, legge com. e prov. 1915, è ufficiale di Governo, quindi organo dello Stato; presupposto come base della responsabilità della P.A. un rapporto organico...; anche i dipendenti del Comune, che collaborano nell'esecuzione di siffatti provvedimenti del sindaco, operano per lo Stato, quindi...

Sulla veste giuridica del sindaco nell'esercizio della funzione di cui in narrativa, ci sembra ancora possibile formulare dei dubbi. L'art. 151 e l'art. 152 legge com. e prov. contengono rispettivamente un elenco delle attribuzioni spettanti al sindaco, ora come capo dell'amministrazione, ora come ufficiale di governo. Se le funzioni in questione fossero volute e intese come governative, la trattazione in altro separato articolo risuonerebbe, quantomeno, topograficamente innaturale.

Il n. 7 dell'art. 152 nel modo in cui si esprime — « ed in generale di compiere gli atti che gli sono dalla legge affidati » —, assume un valore di chiusura. Ancora, mentre l'art. 152, nell'enunciare l'attività governativa del sindaco l'assoggetta alla direzione delle autorità superiori, ossia afferma un rapporto gerarchico (anche se eminentemente funzionale), l'art. 153 tratteggia i compiti del sindaco come indipendenti (2).

Dal punto di vista sostanziale non può disconoscersi che la materia oggetto dei provvedimenti contingibili e urgenti non è di esclusiva competenza dello Stato, così come non sono solo o principalmente dello Stato gli interessi che con essi si tutelano (3). Appartiene, infatti, istituzionalmente al Comune di fare regolamenti, fra gli altri, in materia di polizia locale e di edilizia. Né pare si possa dubitare che nella specie

(1) Cass. 9 giugno 1959, n. 1718, *Arch. resp. civ.*, 1960, 344; Cass. 11 agosto 1962, n. 2563, *Giust. civ.*, Mass., 1962.

(2) Cass. Napoli 20 agosto 1879, *Riv. amm.* XXX, 114; Cass., Roma 18 marzo 1904, *Foro it.*, 1904, I, 467.

(3) In senso contrario: Cass. 24 luglio 1954, n. 2667, *Giust. civ.*, 1954, 1834; id. 26 giugno 1953 n. 1978, *ivi*, 1953, 2155; Cass. 9 giugno 1959, cit.

vengano protetti « in primis » gli interessi locali (4). Non deve dimenticarsi inoltre, che la giunta, avendo il compito di eseguire i regolamenti, può, con una normale ordinanza, prendere provvedimenti analoghi a quelli che il sindaco è tenuto ad adottare ex art. 153, se manca il regolamento ed incombe l'urgenza. La contingibilità e l'urgenza possono, dunque, determinare una qualificazione soggettiva della funzione?

Va ancora accennato che, contro i provvedimenti contingibili ed urgenti, si ritiene ammesso il ricorso, anche in merito alla G.P.A., il che, per lo più, implica un attributo di « provincialità » nella materia oggetto del ricorso (5).

Passando più direttamente alla trattazione della responsabilità civile, vanno tenute nella dovuta considerazione le peculiarità strutturali e funzionali che sono proprie dell'ente « comune » e che incidono sullo sviluppo giuridico del rapporto in oggetto. Non sembra, cioè, sufficiente, nella specie, soffermarsi sulla linearità concettuale del « rapporto organico » della « riferibilità dell'operato » degli « interessi protetti » (su cui, peraltro, permangono non pochi dubbi), per individuare il soggetto passivo su cui grava la responsabilità patrimoniale dell'illecito.

Nelle disposizioni normative concernenti i Comuni, in modo particolare nel t.u. del 1915, non è difficile riconoscere l'intento di dare realizzazione ad un decentramento fortemente autarchico (storicamente congenito all'istituto comunale) consistente nel passaggio di alcune funzioni dello Stato in altro organismo giuridico (6). Ora, proprio in materie come quelle dell'edilizia, della polizia locale, in materie, cioè, dove il Comune esprime la sua autonomia, dovrebbero sorgere non pochi dubbi sull'esattezza della tesi che scorge nell'attribuzione al sindaco dei compiti ex art. 153 la realizzazione di un decentramento burocratico anziché autarchico. E' noto, inoltre, come il t.u. ponga a carico del Comune tutti gli oneri patrimoniali per l'attività del sindaco, anche quando agisce in veste di ufficiale di governo (determinante la disposizione sulle spese — funzioni

---

(4) Il BORSI — *Le funzioni...*, in Trattato per l'Orlando, vol. II, 2<sup>a</sup>, 199 — nel sostenere la responsabilità del Comune per i provvedimenti contingibili ed urgenti del sindaco, sottolinea che questi è curatore degli interessi locali e, quando lo è dei generali, ciò avviene soltanto perchè questi ultimi coincidono con i primi.

(5) In questa sede non si vuole disconoscere il valore letterale contenuto negli articoli 155 e 156, i quali richiamano, in tema di funzioni affidate al sindaco nella sua qualità di ufficiale di governo, l'art. 153, ma ci si limita a non considerarlo determinante, cioè a consentire quei dubbi cui si faceva cenno all'inizio. Non mancano, peraltro, scrittori che distinguono, in seno all'art. 153, tra funzioni e funzioni, ritenendole talune proprie del capo dell'Amm.ne, altre dell'ufficiale di governo, superando con ciò automaticamente l'ostacolo letterale degli articoli citati. V. FORTI, *Sulle attribuzioni del sindaco quale ufficiale di governo*, *Foro it.*, 1905, I, 1, 16.

Neppure si intende svalutare la gravità delle argomentazioni che fanno leva sul concetto di sicurezza pubblica (anche se, nel caso, circoscritta oggettivamente e geograficamente) o che richiamano al rispetto della proprietà privata. Anche in questo caso sarebbe proficua un'elaborazione, e relativo adattamento, della figura giuridica dell'« Organo supplente ».

(6) ZANOBINI, *L'Amministrazione locale*, 145.

— obbligatorie, ma assai significativo anche l'art. 274 che recita: « salvo che non sia disposto altrimenti i comuni... sono tenuti a compiere senza corrispettivo gli atti che siano loro commessi dalla legge nell'interesse generale ».); decentramento finanziario, dunque, nel senso e nel modo più ampio.

Le peculiarità accennate, il cui rilievo è appena il caso di sottolineare, non possono non movimentare quella linearità che si diceva — rapporto organico, individuazione dell'ente responsabile —; tacerle, significherebbe non tener conto non solo di situazioni diverse, ma di disposizioni legislative diverse, che spostano la responsabilità patrimoniale da un soggetto (Stato) all'altro (Comune). Le disposizioni del t.u. che impongono, per talune funzioni di interesse generale, lo sgravio finanziario dello Stato, non consentono di discriminare tra responsabilità patrimoniale da attività lecite e responsabilità patrimoniale da attività illecite. La condizione è solo questa: che si eserciti una delle funzioni demandate dalla legge al sindaco unitamente al Comune. Lo sforzo della dottrina inteso a porre in risalto il valore giuridico di questa imposizione patrimoniale del Comune, legislativamente voluta, non sembra aver avuto buona fortuna (7).

L'obiezione mossa dalla giurisprudenza, avere, cioè, la norma che impone l'onere patrimoniale al Comune carattere meramente contabile, non ci trova consenzienti. Una interpretazione così concepita degrada il valore sostanziale della norma (determinazione di un obbligo ed individuazione del soggetto obbligato) in valore « formale » di imputazione contabile, qualcosa di simile ad una partizione interna di un bilancio. Per convincersi del contrario può essere sufficiente riflettere su di una fattispecie del genere: il sindaco emette una ordinanza di demolizione di un edificio pericolante, l'ordine non viene eseguito; in mancanza o nell'indisponibilità immediata di appositi uffici comunali, il sindaco commette l'esecuzione dell'opera ad un appaltatore. Il rapporto che si instaura è, incontestabilmente, fra il committente Comune e l'appaltatore; l'obbligazione che ne nasce, di pagare il corrispettivo pattuito, fa capo al Comune. Il valore della norma è qui ben lungi dall'essere contabile; da essa, infatti, discende il potere del sindaco di impegnare il Comune in un rapporto oneroso per fini di interesse generale (dato per ammesso che siano soprattutto generali siffatti fini).

Le disposizioni concernenti gli oneri finanziari, a ben riflettere, ri-

---

(7) La dottrina ha correttamente ritenuto speciale la legge che impone al Comune l'aggravio finanziario per le funzioni esercitate nell'interesse generale e ne ha tratto conseguenze precise sul punto della responsabilità. Si veda: ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, cit.; PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, vol. II, 107; FORTI, *Sulle attribuzioni del sindaco*, cit., *Giur. it.*, 1905, I, 1, 16; *id.*, *Foro it.*, 1937, I, 1246; TELCHINI, *Su un caso di negata responsabilità*, *Foro it.*, 1956, I, 1008; LA TORRE, *Provvedimenti del sindaco e responsabilità dello Stato*, *Amm. it.*, 1959, 889; CARUSI, *Sulla pretesa responsabilità dello Stato per le esecuzioni di ordinanze sindacali contingibili e urgenti in materia di edilizia*, *Foro it.*, 1959 IV, 265, con ampi richiami di dottrina e di giurisprudenza.

velano tutto il loro peso sostanziale anche sotto un altro relevantissimo aspetto: la distinzione tra funzioni obbligatorie e facoltative del Comune in spese obbligatorie e spese facoltative (8).

Ritornando alla responsabilità civile per gli illegittimi provvedimenti del sindaco, acutamente è stato osservato dal CARUSI (9) che non è sufficiente l'esercizio di funzioni obbiettivamente statali a determinare l'imputazione degli effetti direttamente allo Stato. Questo binomio — funzioni statali, responsabilità dello Stato —, indubbiamente spontaneo e per lo più vero, va colto come criterio indicativo e non di applicazione; basta riflettere sui casi, tutt'altro che infrequenti, di esercizio privato di funzioni pubbliche.

La Suprema Corte ha inteso estendere la responsabilità dello Stato anche nel caso di illecita esecuzione dei provvedimenti sindacali da parte degli organi comunali.

I principi posti a sostegno della tesi possono sinteticamente riassumersi: il decentramento funzionale in materia ex art. 153 non è fatto alla sola persona del sindaco, ma alla Amministrazione comunale nel complesso, onde i dipendenti del Comune devono assistere il sindaco nella sua attività di ufficiale di governo; in questa veste di collaboratori agiscono per lo Stato, al quale vanno riferiti gli effetti della loro attività.

La tesi appare alquanto ardita, soprattutto là dove ammette un decentramento funzionale al Comune nel suo complesso anziché al solo sindaco. In questo modo, infatti, si viene implicitamente a dar corpo al concetto di ente-organo (10), concetto di indubbio interesse e di grande rilievo, ma che difficilmente sarà stato presente al legislatore del 1915. Il vero ostacolo, però, a nostro avviso, si trova nella lettera della legge: « appartiene pure al sindaco di fare... », che non lascia dubbi sull'attribuzione personale delle funzioni in esame. Se si pone attenzione al carattere eccezionale (come eccezionali sono le funzioni regolate) dell'articolo 153, non si può non considerare con il dovuto sospetto ogni estensione applicativa che vada al di là della mera interpretazione della lettera della legge. La disposizione segue nell'ordine gli articoli 151 e 152, che contengono l'elenco delle funzioni spettanti al sindaco, in quanto tale, nella sua duplice qualità; la disposizione si apre con una espressione di appartenenza che non sembra lasciar dubbi sulla sua esclusività; in tutto il contesto non è possibile trovare un solo addentellato che consenta di arrivare alle conclusioni del Supremo Collegio.

Ma anche le argomentazioni portate a sostegno della tesi, sebbene efficaci, ci lasciano perplessi. Si afferma che, non accogliendo la soluzione prospettata, si verrebbe a negare la possibilità in concreto dello esercizio delle funzioni decentrate, per l'impossibilità che il sindaco, in

---

(8) CINTOLESI, *La responsabilità per gli atti del Sindaco quale ufficiale di governo e per l'attività esecutiva degli organi comunali*, *Foro pad.*, 1960, I, 163.

(9) CARUSI, *Sulla pretesa responsabilità dello Stato*, cit.

(10) CARBONE, *Persone giuridiche-organi ed organi dotati di personalità giuridica*, in questa *Rassegna* 1955, 228.

persona propria, compia tutta l'attività necessaria per l'attuazione della ordinanza.

Le argomentazioni sembrano basarsi sul presupposto di una necessaria identità fra organo che emana l'ordine e organo che lo esegue. Quasi vi fosse alcunché di patologico nella distinzione soggettiva fra l'autore della norma particolare (ordine) e il suo esecutore. Mentre una tale distinzione si pone come del tutto naturale non solo nella fattispecie, ma anche in altri diversi settori del diritto (si pensi ad una sentenza che ordina la riduzione dell'opera illecitamente compiuta ed alla sua materiale esecuzione).

L'art. 153 attribuisce al sindaco la potestà di emettere provvedimenti contingibili ed urgenti e di far eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati; le modalità di esecuzione, in modo particolare i mezzi di esecuzione, sono affidati al potere discrezionale del sindaco (con i soliti limiti dettati dalla « buona amministrazione »).

Respinta la tesi dell'ente-organo, ovvero di un decentramento non limitato alla persona del sindaco, ma esteso all'amministrazione comunale nel suo complesso, la responsabilità per illecita esecuzione della ordinanza va esaminata alla luce del t.u. 1915 e dei principi generali.

Si è appreso dal t.u. come sia compito del Comune provvedere finanziariamente alle funzioni attribuite dalla legge al sindaco; per quanto attiene particolarmente all'esecuzione dei provvedimenti sindacali, detto compito può essere assolto o mediante gli uffici ed il personale del Comune, che esplicano l'attività materiale necessaria, o attraverso l'assunzione, da parte del comune, di una obbligazione (pagamento del corrispettivo) per l'opera prestata da un appaltatore incaricato.

Nel primo caso, il Comune è responsabile dell'illecita e dannosa esecuzione per una duplice ragione: perché adempie ad un obbligo che gli è proprio e che gli deriva non da un ordine particolare (provvedimento del sindaco), ma dalla legge (la legge, ponendo a suo carico il peso finanziario per lo svolgimento di determinate funzioni, gli impone necessariamente una serie di obblighi, che si sostanziano nella organizzazione dei mezzi e nella esplicazione di attività, obblighi che si presentano, quindi, come conseguenza pratica o corrispondente funzionale dell'onere finanziario); in secondo luogo, perché l'attività esecutiva in parola viene svolta da organi o, quanto meno, da dipendenti del Comune per cui, sia in applicazione del principio generale dell'immedesimazione organica, sia in applicazione dell'art. 28 della Costituzione, la responsabilità del Comune viene sempre in gioco.

Nell'altro caso, in cui, cioè, l'opera resta affidata ad un appaltatore, la responsabilità per l'eventuale illecita esecuzione ricade esclusivamente su di lui per una specie di appartenenza istituzionale di ogni tipo di rischio all'appaltatore.

Da qui l'ultima considerazione contro la tesi della Suprema Corte e cioè che l'estensione della responsabilità allo Stato verrebbe a dipendere da circostanze contingenti, quali l'esistenza, l'opportunità, la volontà sindacale di servirsi di mezzi comunali anziché dell'opera di un appaltatore.

GIANCARLO FERRERO



# CONSULTAZIONI \*

---

## **AGRICOLTURA E FORESTE**

### *Agricoltori diretti - Vendita al pubblico in sede stabile dei prodotti agricoli*

Se la legge 9 febbraio 1963 si applichi alla vendita al pubblico in sede stabile di tutti i prodotti agricoli da parte dei coltivatori diretti compreso in questi prodotti anche il vino dei propri fondi (n. 34).

## **AMMINISTRAZIONE PUBBLICA**

### *ANAS - Condizione giuridica*

1) Se l'A.N.A.S. possa avvalersi del trattamento riservato alle Amministrazioni statali per atti e tasse giudiziali (n. 281).

### *Stipulazione contratti - C.N.E.N.*

2) Sull'identificazione degli organi competenti a deliberare le convenzioni ed i contratti che impegnano il Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare (n. 282).

### *Istituto del Dramma Antico*

3) Se l'Istituto del Dramma Antico abbia diritto al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (n. 283).

### *Terreni demanio forestale - Costruzione di opere per la difesa nazionale*

4) Se il passaggio di terreni appartenenti al demanio forestale dell'Azienda di Stato per le Foreste demaniali all'Amministrazione militari per essere destinati ad opere per la difesa nazionale debba avvenire mediante un atto formale che stabilisca i rapporti e fissi la corresponsione di un canone (n. 284).

## **APPALTI**

### *Forniture militari*

1) Se l'Amministrazione Militare possa autorizzare, ai sensi dell'articolo 63 Condizioni Generali per gli acquisti delle Forze Armate, la sostituzione della merce già rifiutata con decisione della Commissione Centrale per i collaudi in appello (n. 272).

### *Variazioni dei lavori*

2) Se l'impresa appaltatrice possa contestare l'applicazione della norma del Capitolato speciale che fissa in 3/5 il massimo delle variazioni in meno dei lavori di appalto stabilito in 4/5 dal Capitolato Generale perché non approvata espressamente per iscritto ai sensi dell'art. 1341 c.c. n. 273).

## **AVVOCATI E PROCURATORI**

### *Istituto del Dramma Antico*

1) Se l'Istituto del Dramma Antico abbia diritto al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (n. 59).

*\*La formulazione del quesito non riflette in alcun modo la soluzione che ne è stata data.*

*Spese di procedura*

2) Quali siano le modalità di riscossione del contributo a favore della Cassa Naz. di Previdenza degli Avvocati (L. 8 gennaio 1952, n. 6) nel caso che il provvedimento soggetto al contributo stesso sia esente da registrazioni in termine fisso e se — in ipotesi di disposta compensazione delle spese — sia legittima la richiesta di pagamento del contributo nei confronti della parte istante in giudizio (n. 60).

**BELLEZZE ARTISTICHE E NATURALI***Regione Siciliana - Tutela artistica e paesistica*

Sulla ripartizione delle competenze tra il Ministero della P.I. ed il Presidente della Regione Siciliana nell'esercizio di attività statale decentrata, ai sensi del d.l. C.P.S. n. 567/1947, in materia di tutela artistica e paesistica in Sicilia (n. 9).

**COMMERCIO***Agricoltori diretti - Vendita al pubblico in sede stabile dei prodotti agricoli*

Se la legge 9 febbraio 1963 si applichi alla vendita al pubblico in sede stabile di tutti i prodotti agricoli da parte dei coltivatori diretti compreso in questi prodotti anche il vino dei propri fondi (n. 20).

**COMUNI E PROVINCE***Agevolazioni fiscali - Capi di famiglia numerosa*

Quali siano i criteri per l'applicazione dell'art. 10 della legge 27 giugno 1961, n. 551 che ha apportato ulteriori agevolazioni fiscali in materia di ricchezza mobile in favore dei capi di famiglia numerosa in relazione all'imposta sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni (n. 110).

**CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO***Fermo amministrativo*

1) Se possa legittimamente essere disposto il fermo amministrativo previsto dall'art. 69, ultimo comma, l. Contabilità generale dello Stato sulle dovute dall'Amministrazione ad un privato a garanzia del soddisfacimento di un credito vantato da altra P.A. verso il medesimo per il quale sia stato ottenuto decreto ingiuntivo e sia pendente il giudizio di opposizione (n. 196).

*Norme dei capitolati generali d'appalto*

2) Se le norme regolamentari che, nei capitolati generali di appalto o forniture, prescrivono un termine per l'effettuazione degli atti amministrativi di liquidazione del debito e, conseguentemente, prevedono la corresponsione di interessi in caso di ritardo, siano in contrasto con le norme ed i principi di contabilità di Stato (n. 197).

**COSTITUZIONE***Imposta di successione*

1) Se sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 45 e 48 della legge tributaria sulle successioni in relazione all'art. 53 Costituzione (n. 20).

*Imposte e tasse - Ricorso del contribuente*

2) Se l'art. 280 comma 3° del t.u. sulla finanza locale, nel testo modificato con l'art. 48 della legge 2 luglio 1952, n. 703, sia da considerarsi costituzionalmente illegittimo in contrasto con gli artt. 3, 24, 113 della Costituzione (n. 21).

*Imposta consumo sul vino*

3) Se il d.P.R. 14 dicembre 1961, numero 1315, emanato in attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 8 della legge 18 dicembre 1959, n. 1079, sull'abolizione dell'imposta comunale di consumo sul vino, sia da considerarsi costituzionalmente illegittimo (n. 22).

**DEMANIO***Beni già appartenenti alla Corona - Cessione in uso*

1) Se le disposizioni della legge 9 agosto 1948 n. 1077 precludano la possibilità di dare esecuzione ad un accordo internazionale che prevede la cessione in uso gratuito di beni già appartenenti alla dotazione della Corona (n. 183).

*Rettorie annesse alle chiese conservate al culto*

2) Se lo Stato sia tenuto, in forza dell'art. 8 legge 27 maggio 1929 n. 848, a retrocedere alle chiese conservate al culto i locali per rettoria acquisiti per effetto della legislazione eversiva, ove sussistano le condizioni che avrebbero consentito, ai sensi dell'art. 19 d. Lgt. 7 luglio 1866 n. 3036 e dell'art. 4 l. 11 agosto 1870, n. 5874, la esclusione della devoluzione di tali immobili al Demanio (n. 184).

*Terreni demanio forestale - Costruzione di opere per la difesa nazionale*

3) Se il passaggio di terreni appartenenti al demanio forestale dell'Azienda di Stato per le Foreste demaniali all'Amministrazione militare per essere destinati ad opere per la difesa nazionale debba avvenire mediante un atto formale che stabilisca i rapporti e fissi la corresponsione di un canone (n. 185).

**EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE***Alloggi in locazione - Successione*

1) Sulla successione nell'assegnazione degli alloggi in locazione (applicazione del 3° comma art. 6 legge 14 febbraio 1963, n. 60) (n. 143).

*Case per lavoratori agricoli - Cessione di credito*

2) Se il riconoscimento delle cessioni effettuate sui fondi erogati per la costruzione di abitazioni per lavoratori agricoli dipendenti ai sensi della legge 30 dicembre 1960 n. 1676 rientri nella competenza dell'Ente realizzatore delle opere o in quella degli Uffici del Genio Civile cui è demandato il controllo sulla regolare esecuzione dei lavori e quindi nella effettiva destinazione dei finanziamenti agli scopi perseguiti dalla legge (n. 144).

*Cooperative edilizie - L. 14 febbraio 1963, n. 60.*

3) Se le Cooperative edilizie ammesse ad usufruire delle provvidenze contenute nella legge 14 febbraio 1963, n. 60 possano qualificarsi come cooperative edilizie ammesse a contributo statale ai fini dell'art. 16 legge 1 marzo 1952, n. 113.

4) Se, agli effetti dell'applicazione dell'art. 16 legge 1 marzo 1952, n. 113, possano qualificarsi come cooperative edilizie ammesse a con-

tributo statale anche le cooperative che abbiano conseguito la « prenotazione » (n. 145).

#### *Cooperative edilizie - Morosità di socio*

5) Se la Cassa Depositi e Prestiti, per applicare la ritenuta nei confronti di un socio moroso di una cooperativa ai sensi dell'art. 65 r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, debba prima attendere una apposita delibera del Consiglio di amministrazione della cooperativa stessa (n. 146).

6) Se la predetta Cassa in mancanza di prove contrarie fornite dal socio, possa ritenere le quote dei soci tutte uguali (n. 146).

7) Se la detta Cassa, nel caso in cui il socio indicato moroso abbia segnalato gravi irregolarità o abusi da parte della cooperativa, debba ravvisare l'opportunità di sospendere la ritenuta e considerare l'esposto come denuncia trasmettendola, di conseguenza, alla Commissione di Vigilanza perché dette irregolarità siano represses *ex officio* (n. 146).

### **ENTI E BENI ECCLESIASTICI**

#### *Rettorie annesse alle chiese conservate al culto*

Se lo Stato sia tenuto, in forza dell'art. 8 legge 27 maggio 1929 n. 848, a retrocedere alle chiese conservate al culto i locali per rettorie acquisiti per effetto della legislazione eversiva, ove sussistano le condizioni che avrebbero consentito, ai sensi dell'art. 19 d. lgt. 7 luglio 1866 n. 3036 e dell'art. 4 legge 11 agosto 1870 n. 5784, l'esclusione della devoluzione di tali immobili al Demanio (n. 40).

### **ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'**

#### *Indennità di occupazione - Criteri*

1) Sui criteri per la determinazione della indennità di occupazione, quando questa sia preordinata all'espropriazione e l'espropriazione in concreto segua (n. 182).

#### *Piani regolatori*

2) Se per la esecuzione di opere comprese nel piano regolatore particolareggiato, ma non annoverabili tra le c.d. « opere di piano regolatore » in senso proprio, sia legittimo il ricorso alla procedura di espropriazione di cui all'art. 11 legge n. 335 del 1932, e in base a quali criteri debba essere fissato il prezzo dei beni trasferiti nell'ipotesi in cui, per l'adesione dei proprietari all'alienazione, non sia necessario procedere alla espropriazione (n. 183).

### **FARMACIA**

#### *Farmacia Comune di Longarone - Indennità di avviamento*

Se gli eredi del titolare della farmacia andata completamente distrutta nel disastro del Vajont possano pretendere dal nuovo titolare l'indennità di avviamento prevista dall'art. 110 legge sanitaria (n. 11).

### **FERROVIE**

#### *Passaggi a livello privati*

Se l'Azienda Ferroviaria sia obbligata ad adottare i provvedimenti necessari a ripristinare le condizioni di sicurezza di un passaggio a livello, dato in consegna agli utenti, nel caso di sopravvenuta pericolosità dell'attraversamento (n. 349).

**IMPIEGO PUBBLICO**

*Pubblici impiegati investiti di mandato parlamentare - Procedimento disciplinare*

1) Se possa essere sottoposto a procedimento disciplinare l'impiegato che sia parlamentare (n. 555).

*Responsabilità dell'impiegato verso terzi*

2) Se il dipendente possa richiedere all'Amministrazione il rimborso di quanto ha pagato a terzi a titolo di risarcimento del danno provocato con la conduzione di un automezzo dell'Amministrazione stessa (n. 556).

**IMPORTAZIONE-ESPORTAZIONE**

*Assicurazione crediti all'esportazione*

1) Se il Comitato per l'Assicurazione dei Crediti all'Esportazione, di cui all'art. 9 della legge 5 luglio 1961 n. 635 nell'approvare i criteri di ripartizione dei recuperi per capitali e interessi pagati non tempestivamente, possa disporre che venga operata dall'Ente gestore la trattenuta dello scoperto obbligatorio per l'eventualità di un mancato recupero delle rate dovute dall'importatore anche nelle ipotesi in cui si sia convenzionalmente derogato al sistema legislativo vigente tanto all'epoca della stipula dell'assicurazione, quanto a quello del pagamento dell'indennizzo (n. 29).

*Importazione zucchero - Rimborso spese di trasporto*

2) Se l'obbligo della Cassa Conguaglio di rimborsare le spese di trasporto dello zucchero importato sia condizionato alla destinazione dello zucchero stesso a consumatori diversi dall'importatore (n. 30).

3) Se l'avviso n. 5 del 8-11-1963 del Comitato Interministeriale abbia portato modificazioni sul punto (n. 31).

**IMPOSTA DI REGISTRO**

*Impianti industriali*

Se il primo trasferimento di un impianto industriale organizzato e funzionante, allo scopo, dichiarato dall'acquirente nell'atto di acquisto ed attuato nel termine di tre anni, di ampliarlo e trasformarlo e renderlo più efficiente e meglio rispondente alle necessità industriali, possa godere del beneficio della registrazione a tassa fissa (n. 196).

**IMPOSTA DI SUCCESSIONE**

*Costituzione*

Se sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 45 e 48 della legge tributaria sulle successioni in relazione all'art. 53 Cost. (n. 36).

**IMPOSTA PROGRESSIVA SUL PATRIMONIO**

*Concordato tributario*

Quale sia la natura del concordato tributario ed in quale modo possa provarsi l'esistenza (n. 11).

**IMPOSTE E TASSE***Agevolazioni fiscali - Capi di famiglia numerosa*

1) Quali siano i criteri per l'applicazione dell'art. 10 l. 27 giugno 1961 n. 551 che ha apportato ulteriori agevolazioni fiscali in materia di ricchezza mobile in favore dei capi di famiglia numerosa in relazione all'imposta sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni (n. 362).

*Benefici fiscali - Retroattività*

2) Sulla retroattività dei benefici fiscali previsti dalla legge 2 luglio 1945 n. 408 in relazione all'art. 4 d.l.l. 24 aprile 1946 n. 350 (n. 363).

*Imposta concessioni governative - Restituzione - Prescrizione*

3) Quale sia il *dies a quo* del termine triennale di prescrizione del diritto alla restituzione di somme indebitamente corrisposte a titolo di imposta sulle concessioni governative (art. 16 T.U. 20 marzo 1953 n. 112), nell'ipotesi in cui, pagato il tributo per ottenere il rilascio di una licenza di commercio, questa venga rifiutata (n. 364).

*Imposta consumo sul vino*

4) Se il d.P.R. 14 dicembre 1961 n. 1315, emanato in attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 8 della legge 18 dicembre 1959 n. 1079 sull'abolizione dell'imposta comunale di consumo sul vino, sia da considerarsi costituzionalmente illegittimo (n. 365).

*Ricorso del contribuente - Richiesta di audizione personale*

5) Se l'art. 280, comma 3°, del t.u. sulla finanza locale, nel testo modificato con l'art. 48 della legge 2 luglio 1952 n. 703, sia da considerarsi costituzionalmente illegittimo (in contrasto con gli artt. 3, 24, 113 della Costituzione) (n. 366).

*Sequestro conservativo*

6) Se l'Intendente di Finanza possa richiedere e legittimamente ottenere il sequestro conservativo di beni immobili ai sensi dell'art. 26 della legge 7 gennaio 1929 n. 4 (n. 367).

**MANDATO***Morte del mandatario - Estinzione*

Se con la morte del mandatario si estingua il mandato irrevocabile anche nell'interesse del mandatario e dichiarato espressamente non caducabile nemmeno per i casi di estinzione di cui all'art. 3722 c.c. (n. 10).

**MEZZOGIORNO***Cassa per il Mezzogiorno*

1) Se la Cassa per il Mezzogiorno abbia diritto, come le Amministrazioni dello Stato, all'esenzione dai diritti e dalle indennità spettanti agli Ufficiali Giudiziari per la notificazione degli atti (n. 26).

*Previdenza ed assistenza*

2) Sul trattamento previdenziale ed assicurativo delle maestranze agricole impiegate nei lavori di sistemazione idraulico forestale condotti in amministrazione diretta dai Consorzi di Bonifica, a seguito di concessione della Cassa per il Mezzogiorno (n. 27).

**OPERE PUBBLICHE***Albo Nazionale dei Costruttori*

1) Se possa essere iscritta all'Albo Nazionale dei Costruttori una Società il cui direttore tecnico è stato nominato dal Consiglio di Amministrazione della società e non dall'assemblea dei soci (n. 56).

*Appalti di OO.PP. - Revisione prezzi contrattuali*

2) Se l'art. 1, secondo comma, della legge 23 ottobre 1963 n. 1481 che prevede la facoltà di praticare la revisione dei prezzi quando il costo dell'opera sia aumentato o diminuito oltre il 6% per successive variazioni dei prezzi correnti, obblighi l'Amm.ne P.T. ed in generale le Amministrazioni autonome ad adottare il sistema analitico, in conformità all'adozione del Ministero dei LL.PP., o consenta l'adozione del sistema parametrico (n. 57).

3) Se l'art. 2 della legge 23 ottobre 1963 n. 1481, che prevede la applicazione retroattiva delle norme relative alla revisione dei prezzi, si applichi a quelle amministrazioni autonome che in esso non risultino menzionate ed in particolare se si applichi all'Amministrazione P.T. (n. 57).

**POLIZIA***Vendite al pubblico in sede stabile dei propri prodotti*

Se la legge 9 febbraio 1963 si applichi alla vendita al pubblico in sede stabile di tutti i prodotti agricoli da parte dei coltivatori diretti compreso in questi prodotti anche il vino dei propri fondi (n. 32).

**POSTE E TELECOMUNICAZIONI***Buoni postali - Pagamento autorizzato dall'A.G.O.*

1) Se l'Amministrazione Postale debba riconoscere efficacia vincolante al provvedimento di un Magistrato relativo al pagamento in favore di un istituto di credito dell'importo di un buono postale fruttifero rinvenuto in una cassetta di sicurezza intestata al debitore del detto istituto (n. 103).

*Servizi telegrafica - Indennizzo*

Se, ai fini della determinazione dell'indennizzo per la imposizione di servizi telegrafica, i criteri sanciti nell'art. 182 del codice postale possano essere integrati con quelli più dettagliati enunciati nell'art. 123 del t.u. sugli impianti elettrici (r.d. 11 dicembre 1933 n. 1775) (n. 104).

*Testimonianza dipendenti P.T. innanzi all'A.G.*

3) Se, ai sensi degli artt. 11 e 12 del Codice postale sia vietato al personale p.t. di dare a terzi informazioni scritte o verbali relative ad operazioni richieste od eseguite e di dare in visione copie di telegrammi e di altra corrispondenza a persone diverse dai mittenti, destinatari o rappresentanti legali (n. 105).

4) Se per le informazioni richieste dal giudice civile, ai sensi dell'art. 213 c.p.c. all'Amm.ne P.T., l'Amministrazione possa opporre il segreto di ufficio sancito nell'art. 11 del Codice Postale (n. 105).

*Titoli di risparmio postali - Interruzione della prescrizione*

5) Se gli atti di richiesta o diffida di cui agli artt. 151 e 158 del Codice P.T. intesi ad interrompere il corso della prescrizione relativa a titoli di risparmio postali siano validi solo se effettuati direttamente dall'intestatario del titolo o dal suo rappresentate, ovvero se il corso della prescrizione possa ritenersi validamente interrotto anche se l'atto di richiesta provenga da un soggetto diverso dal titolare, che ne ratifichi successivamente l'operato (n. 106).

## **PREVIDENZA ED ASSISTENZA**

*Trattamento previdenziale maestranze agricole*

Sul trattamento previdenziale ed assicurativo delle maestranze agricole impiegate nei lavori di sistemazione idraulico-forestale condotti in amministrazione diretta dai Consorzi di bonifica, a seguito di concessione della Cassa per il Mezzogiorno (n. 43).

## **PRESCRIZIONE**

*Titoli di risparmio postali*

Se gli atti di richiesta o diffida di cui agli artt. 151 e 158 del Codice P.T. intesi ad interrompere il corso della prescrizione relativa a titoli di risparmio postali siano validi solo se effettuati direttamente da l'intestatario del titolo o dal suo rappresentante, ovvero se il corso della prescrizione possa ritenersi validamente interrotto anche se l'atto di richiesta provenga da un soggetto diverso dal titolare, che ne ratifichi successivamente l'operato (n. 41).

## **PREZZI**

*Appalti di OO.PP. - Revisione prezzi contrattuali*

1) Se l'art. 1, secondo comma, della legge 23 ottobre 1963 n. 1481 che prevede la facoltà di praticare la revisione dei prezzi quando il costo dell'opera sia aumentato o diminuito oltre il 6% per successive variazioni dei prezzi correnti, obblighi l'Amm.ne P.T. ed in generale le Amministrazioni autonome ad adottare il sistema analitico, in conformità della adozione del Ministero dei LL.PP., o consenta l'adozione del sistema parametrico (n. 57).

2) Se l'art. 2 della legge 23 ottobre 1963 n. 1481, che prevede la applicazione retroattiva delle norme relative alla revisione dei prezzi, si applichi a quelle amministrazioni autonome che in esso non risultino menzionate e in particolare se si applichi all'Amm.ne P.T. (n. 57).

## **PROPRIETA'**

*Condominio*

Quali siano le condizioni perchè il condominio possa appoggiare al muro comune, prospiciente nel cortile interno dell'edificio, una canna fumaria (n. 37).



**REGIONI***Regione Siciliana - Tutela artistica e paesistica*

Sulla ripartizione delle competenze tra il Ministero della P.I. ed il Presidente della Regione Siciliana nell'esercizio di attività statale decentrata, ai sensi del d.l.C.P.S. n. 567/1947 in materia di tutela artistica e paesistica in Sicilia (n. 110)

**RESPONSABILITA' CIVILE***Animali in bandita*

1) Se lo Stato sia responsabile per i danni causati ad una autovettura in circolare da un animale selvatico fuoriuscito da zona in bandita demaniale (n. 208).

*Infortunati di militari - Recupero spese da parte della Amministrazione*

2) Se l'Amministrazione militare possa agire contro il terzo responsabile dei danni causati a militari in seguito ad incidenti stradali per il recupero di spese mediche, di cura e di degenza e di assegni particolari (n. 209).

3) Se l'Amministrazione militare possa agire contro il terzo responsabile dei danni causati a militari in seguito ad incidenti stradali per il recupero degli assegni e degli stipendi normalmente corrisposti al dipendente (n. 209).

4) Se l'Amministrazione militare possa chiedere la rivalsa delle spese di cura mediche di cura e degenza, erogate a favore di un militare di leva rimasto infortunato in seguito ad incidente stradale al responsabile dell'incidente stesso (n. 209).

*Responsabilità della P.A. per atti illegittimi*

5) Se l'Amministrazione della P.I. possa essere chiamata in garanzia da chi sia convenuto in giudizio per il risarcimento del danno derivante da una costruzione compiuta con il nulla osta della Sovrintendenza ai monumenti che sia stato annullato dal Consiglio di Stato. (n. 210).

*Responsabilità dell'impiegato verso terzi*

6) Se il dipendente possa richiedere all'Amministrazione il rimborso di quanto pagato a terzi a titolo di risarcimento del danno provocato con la conduzione di un automezzo dell'Amministrazione stessa (n. 211).

**SEQUESTRO***Sequestro conservativo*

Se l'Intendenza di Finanza possa richiedere e legittimamente ottenere il sequestro conservativo di beni immobili ai sensi dell'art. 26 della legge 7 gennaio 1929 n. 4. (n. 19).

**SOCIETA'***Albo Nazionale dei Costruttori*

Se possa essere iscritta all'Albo Nazionale dei Costruttori una Società il cui direttore tecnico è stato nominato dal Consiglio di Amministrazione della Società e non dall'Assemblea dei soci (n. 104).

**SPESE GIUDIZIALI**

A.N.A.S.

1) Se l'A.N.A.S. possa avvalersi del trattamento riservato alle Amministrazioni statali per atti e spese giudiziali. (n. 15).

*Cassa per il Mezzogiorno*

2) Se la Cassa per il Mezzogiorno abbia diritto, come le Amministrazioni dello Stato, all'esenzione dai diritti e dalle indennità spettanti agli Ufficiali Giudiziari per la notificazione degli atti (n. 16).

**STRADE**

*Autostrade - Distanze art. 9 L. 729/1961*

Se il divieto, previsto dall'art. 9 della legge 24 luglio 1961, n. 729, di costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie a distanza inferiore a metri 25 dal limite della zona di occupazione dell'autostrada, operi soltanto per le autostrade costruende o costruite in base alla legge suddetta o a quella n. 463 del 1955, ovvero operi anche per quelle costruite in precedenza (n. 53).