

ANNO XVIII - N. 2

MARZO-APRILE 1966

RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



Pubblicazione bimestrale di servizio

ROMA
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO
1966

ABBONAMENTI

ANNO L. **5.000**
UN NUMERO SEPARATO » **900**

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:

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

Stampato in Italia - Printed in Italy

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

(5212596) Roma, 1966 - Istituto Poligrafico dello Stato P. V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE	pag. 273
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE	» 289
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA CIVILE	» 318
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA	» 369
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA	» 396
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE	» 450
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA PENALE	» 479

Parte seconda: QUESTIONI - RASSEGNE - CONSULTAZIONI - NOTIZIARIO

QUESTIONI	pag. 39
RASSEGNA DI DOTTRINA	» 77
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	» 91
CONSULTAZIONI	» 114
NOTIZIARIO	» 132

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:
UGO GARGIULO

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

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

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

QUARANTA A., <i>Situazioni soggettive rispetto al potere autorizzativo della P.A. e problemi di giurisdizione</i>	I, 298
SACCHETTO P., <i>Privilegi marittimi e privilegi previsti dal codice civile o da leggi speciali</i>	I, 322
CARUSI F., <i>In tema di ammissione al passivo fallimentare con riserva di presentazione di documenti</i>	I, 340
CARUSI F., <i>Considerazioni su un caso di ritenuta responsabilità della P.A. per decadenza incorsa dal privato, con essa contraente, da beneficio della registrazione a tassa fissa del contratto</i>	I, 365
BATISTONI FERRARA F., <i>Perdita delle merci introdotte nei magazzini di temporanea custodia e legittimazione all'azione di risarcimento del danno</i>	I, 401
ANGELINI ROTA G., <i>Sulla proponibilità di azioni ed opposizioni fondate sul concordato fallimentare del debitore d'imposte dirette</i>	I, 428
MARZANO A., <i>Nullità insanabile dell'impugnazione e integrazione del contraddittorio</i>	I, 459
COLETTA G., <i>Osservazioni sull'art. 2 del t.u. 25 luglio 1904, n. 523 delle leggi sulle opere idrauliche</i>	I, 469
ALIBRANDI T., <i>La sindacabilità del provvedimento amministrativo nel processo penale</i>	II, 39

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITÀ

- Opere idrauliche - Risarcimento dei danni - Proponibilità della azione, con nota di G. COLETTA, 468.
- Opposizione ad ingiunzione che investa la natura e la portata della pretesa amministrativa - Competenza funzionale del Tribunale delle Acque - Prevalenza, con nota di A. MARZANO, 459.
- Procedimento dinanzi ai Tribunali delle Acque - Accertamenti tecnici - Adempimento da parte di estranei all'organizzazione dei Tribunali - Ammissibilità - Limiti, 476.
- Questioni sulla natura pubblica o privata delle acque - Premessa necessaria per la decisione della causa - Competenza, con nota di A. MARZANO, 459.
- V. anche *Imposta di registro*.

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI

- Amministrazione dello Stato - Erronea citazione in giudizio dell'organo rappresentativo di Amministrazione non legittimato alla causa - Eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'Avvocatura dello Stato - Assimilazione all'eccezione di difetto di legittimazione al processo dell'organo erroneamente evocato in giudizio - Onere dell'Avvocatura dello Stato di sollevare l'eccezione alla prima udienza con l'indicazione della Amministrazione legittimata alla causa - Concetto di prima udienza contemplato dalla l. 25 marzo 1958, n. 260 - Prima udienza di trattazione, 340.
- Amministrazione dello Stato - Erronea citazione dell'organo rappresentativo di Amministrazione non legittimata alla causa

- Rinnovazione dell'atto - Ammissibilità, 339.

- Notificazione della domanda arbitrale non eseguita presso l'Avvocatura dello Stato - Nullità assoluta ed insanabile - Costituzione della Amministrazione - Irrilevanza - Rinnovazione della notifica - Inammissibilità, 477.
- Procedimento innanzi ai Tribunali delle acque - Appello avverso la sentenza del Tribunale regionale delle acque - Notifica presso l'Avvocatura distrettuale e non presso l'Avvocatura Generale dello Stato - Nullità, 475.
- V. anche *Competenza e giurisdizione, Impugnazione*.

APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Appalto stipulato dalla Cassa del Mezzogiorno - Richiamo, ai sensi dell'art. 8 della legge istitutiva della Cassa, del Capitolato Generale LL.PP. - Sua natura normativa, con nota di L. TRACANNA, 450.
- Appalto di opere pubbliche - Supplente - Unicità dell'obbligazione dell'appaltatore e del supplente - Figura giuridica del supplente - Obbligato principale - Inadempimento - Danni - Possibilità di calcolarli nella somma dovuta dall'appaltatore alla P.A., con nota di L. TRACANNA, 450.
- Appalto di opere pubbliche - Supplente - Volontà dichiarata di non voler subentrare all'appaltatore - Procedimento, nei suoi confronti di risoluzione in danno - Inapplicabilità - Possibilità per la P.A. di rescindere il contratto - Sussiste, con nota di L. TRACANNA, 450.

APPELLO

- V. *Procedimento civile*.

ARBITRATO

- Notifica della domanda arbitrale presso l'Avvocatura dello Stato - Inderogabilità, 476.
- Sentenza arbitrale - Controllo della sussistenza della motivazione - Appartiene al giudice di merito competente a pronunciarsi sull'azione di nullità del lodo e non alla Corte di Cassazione, 334.

ATTO AMMINISTRATIVO

- Annullamento di ufficio - Contraddittorietà col provvedimento annullato - Eccesso di potere - Non è ipotizzabile, 384.
- Competenza e giurisdizione - Atto adottato in base a norme dichiarate incostituzionali - Effetti ai fini della giurisdizione - Giurisdizione del Consiglio di Stato, 389.
- Contratto della P. A. - Scelta del privato contraente - Licitazione privata - Trattativa privata e cottimo fiduciario - Verbali delle operazioni - Interpretazione da parte del G.O. - Apprezzamento di fatto - Insindacabilità in Cassazione, con nota di R. CARUSI, 361.
- Perfezione - Quando sussiste - Pubblicazione - Formalità estrinseca - Vizi della pubblicazione - Rilevanza sulla validità dell'atto - Esclusione, 377.
- Silenzio - Situazione di fatto consolidatasi col tempo in esecuzione di atti divenuti impugnabili - Diffida a provvedere in modo diverso - Silenzio della P. A. - Impugnativa - Inammissibilità, 387.

BELLEZZE NATURALI

- V. *Demanio*.

CACCIA E PESCA

- Concessione di riserva di caccia - Presupposto - Fonte del diritto esclusivo da cacciare - Trasformazione in bene demaniale

di parte dell'area assoggettata a riserva di caccia - Estensione dell'ambito della concessione - Insussistenza - Diritto dell'Amministrazione ad un ulteriore canone - Esclusione, 358.

CASSAZIONE

- Legittimazione ad agire - Eccezione - Non dedotta nel giudizio di merito - Deducibilità in Cassazione - Limiti, con nota di R. SEMBIANTE, 437.
- Nuove questioni di diritto - Ammissibilità - Limiti, con nota di R. SEMBIANTE, 437.
- V. anche *Fallimento*.

CINEMATOGRAFIA

- Film - Programmazione obbligatoria e assegnazione del premio previsto dall'art. 14, 2° comma, legge 31 luglio 1956, n. 897 - Autonomia dei giudizi - Effetti, 384.

COLLEGIO

- Collegio amministrativo - Procedimento disciplinare - Commissione disciplina - Presidente - Astensione - Sostituzione con il membro più anziano - Motivazione - Legittimità, 395.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Autorizzazione amministrativa - Licenza di temporanea importazione - Natura della situazione soggettiva del titolare dell'autorizzazione - Diritto soggettivo - Suo affievolimento per l'esercizio di poteri pubblici discrezionali - Fattispecie: esercizio di poteri di polizia fitosanitaria da parte di Amministrazione diversa da quella autorizzante - Domanda di risarcimento danni del privato - Improprietà per difetto di giurisdizione dell'A.G.O., con nota di A. QUARANTA, 297.
- Conflitti di attribuzione - Legittimazione a sollevarli, 294.

- Distanze legali - Contiguità a bene patrimoniale indisponibile - Diritto soggettivo del privato al rispetto delle distanze - Affievolimento del diritto - Limiti, 313.
- Espropriazione per p.u. - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criteri - Concreta manifestazione del potere pubblico - Affievolimento del diritto privato - Sussiste - Conseguenze giurisdizione del Consiglio di Stato - Fattispecie, 369.
- Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Enti pubblici economici - Impiego pubblico - Controversie - Giurisdizione ordinaria - Limiti, 295.
- Impiego pubblico e privato - Operai giornalieri - Inquadramento - Giurisdizione del Consiglio di Stato, 394.
- Potere del giudice che pronuncia soltanto sulla giurisdizione di fissare principi e limiti per l'esercizio della giurisdizione stessa - Esclusione, 433.
- Regolamento di giurisdizione - Giudizio pendente davanti al Consiglio di Stato - Ammissibilità, 289.
- Regolamento di giurisdizione - Giudizio pendente davanti al Consiglio di Stato - Ammissibilità, 289.
- Regolamento di giurisdizione - Mancanza di motivi - Ammissibilità, 297.
- Regolamento preventivo di giurisdizione - Preclusione, 296.
- Regolamento di giurisdizione - Sospensione del giudizio di merito 1 Inderogabilità, 289.
- Violazione delle norme sulle distanze da parte della P.A. - Sentenze dichiarative - Ammissibilità, 313.
- V. anche *Atto amministrativo*.

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

- Istanze concorrenti ed incompatibili - Criterio di scelta - Fattispecie, 381.

- Personalità ed intrasmissibilità - Portata - Cessione di azienda di fabbricazione di fiammiferi - Consenso della P.A. - Mancanza - Effetti, 334.
- Procedimento - Funivia e Funicolari - Parere - C.F.A.T. (Commissione Funicolari Aeree e Terrestri) - Legittimità, 381.
- V. anche *Competenza e giurisdizione*.

CONFLITTI DI ATTRIBUZIONI

- V. *Competenza e giurisdizione, Corte Costituzionale*.

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

- Contratto della P.A. - Procedimento di scelta del privato contraente - Licitazione privata - Verbale di aggiudicazione - Tiene luogo della stipulazione del contratto, con nota di F. CARUSI, 361.
- Albo nazionale dei costruttori - Iscrizione - Criteri, 392.
- Approvazione - Visto di esecutorietà - Diniego - Fattispecie - Legittimità, 392.
- Licitazione privata - Aggiudicazione - Procedimento - Continuità delle operazioni della gara, 393.
- Licitazione privata - Offerta in aumento - Offerta di importo pari al valore base - Inammissibilità, 393.
- Licitazione privata - Verbale di aggiudicazione - Impugnativa - Competenza del Consiglio di Stato - Sussiste, 393.
- V. anche *Atto amministrativo, Responsabilità civile*.

CORTE COSTITUZIONALE

- Conflitto di attribuzioni - Notificazione del ricorso ai controinteressati - Non è prescritto, 278.

COSA GIUDICATA

- Cosa giudicata sostanziale - Efficacia - Limite - Identità degli elementi costitutivi delle azioni - Riesame della stessa questione in un secondo giudizio non identico al primo - Diversità della soluzione - Violazione del precedente giudicato - Esclusione, con nota di F. CARUSI, 362.
- Giudicato amministrativo - Esecuzione - Ricorso ai sensi dell'art. 27, n. 4 - Precedente condanna generica della P. A. al risarcimento dei danni - Non preclude il ricorso - Ricorso ai sensi dell'art. 27, n. 4 ed azione giudiziaria, nel caso di precedente condanna generica della p. a. - Alternatività, 391.
- Giudicato amministrativo - Riesame e rinnovazione dell'atto annullato - Impugnativa - Motivi - Deducibili nel precedente giudizio e non dedotti - Inammissibilità, 384.
- Giudicato sulla competenza - Cosa giudicata formale - Giudicato su questioni di merito - Cosa giudicata sostanziale, 334.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

- Principio di eguaglianza dei cittadini - Riferimento solo alle persone fisiche - Esclusione, 281.
- V. anche *Demanio, Impiego pubblico, Misure di sicurezza, Mutuati e invalidi, Sicilia*.

DEMANIO E PATRIMONIO

- Beni patrimoniali indisponibili - Regime - Vincoli di incommerciabilità e di imprescrittibilità - Limiti, 313.
- Demanio storico e artistico - Bellezze naturali - Provincia di Bolzano - Demolizione e sospensione dei lavori, art. 8, l. n. 8 del 1957 - Criteri, 390.
- Demanio storico e artistico - Bellezze naturali - Provincia di Bolzano - Pretesa incostituziona-

lità della l. 27 luglio 1957, n. 8 - Manifesta infondatezza, 390.

- Demanio storico e artistico - Vincolo storico e artistico - Contenuto e scopo del provvedimento - Necessità - Competenza del Ministro, 374.
- Demanio storico e artistico - Vincolo storico e artistico - Motivazione - Necessità - Fattispecie, 375.
- V. anche *Caccia e pesca, Competenza e giurisdizione*.

DOGANA

- Merci in temporanea custodia - Limitazione di responsabilità di cui all'art. 26 regol. doganale - Applicabilità all'Amministrazione - Esclusione, con nota di F. BATISTONI FERRARA, 401.
- Merci in temporanea custodia - Obbligo di vigilanza dell'Amministrazione - sottrazione resa possibile da violazione delle norme di comune prudenza e diligenza - Responsabilità, con nota di F. BATISTONI FERRARA, 401.
- Merci in temporanea custodia - Sottrazione - Azione di risarcimento del danno - Destinatario del trasporto - Legittimazione, con nota di F. BATISTONI FERRARA, 401.
- V. anche *Competenza e giurisdizione*.

EDILIZIA

- Demolizioni di costruzioni non autorizzate - Istanza dei privati al Sindaco - Silenzio rifiuto - Impugnativa con ricorso al Consiglio di Stato - Successivo ordine di demolizione - Cessazione della materia del contendere, 388.
- Demolizioni non autorizzate - Istanza dei privati al Sindaco - Sussistenza dell'interesse qualificato - Obbligo di provvedere - Silenzio rifiuto - Impugnativa al Consiglio di Stato - Ammissibilità, 388.

EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA

- Incis - Cessione alloggi in proprietà - Determinazione del valore venale - Ricorso alla Commissione Regionale - Contraddittorio - Ammissibilità, 379.
- Incis - Riscatto di locali non destinati ad abitazione - Determinazione del valore venale - Ricorso alla Commissione Regionale - Ammissibilità, 379.

ELEZIONI AMMINISTRATIVE E POLITICHE

- Manifestazione del voto - Principi - Volontà espressa in modo equivoco - Invalidità - Fattispecie, 372.

ESECUZIONE FISCALE

- *V. Imposte e tasse in genere, Ingiunzione.*

ESPROPRIAZIONE PER P. U.

- Edifici scolastici - Progetti - Approvazione - Competenza del Provveditore alle OO. PP., 375.
- Edifici scolastici - Scuole materne - Istituzioni - Nozione - Fattispecie, 380.
- Espropriazione per la costruzione di edifici popolari ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640 - Espropriazione di aree destinate alla costruzione di servizi - Legittimità, 386.
- Espropriazione - Scelta dell'area - Discrezionalità - Sindacato di legittimità - Esclusione, 376.
- Impugnativa - Censure relative a un bene non coperto dalla dichiarazione di p. u. - Omesso impugnativa del decreto di dichiarazione di p. u. - Irrilevanza, 385.
- Impugnativa - Censure relative ai criteri tecnici seguiti per la redazione del progetto - Inammissibilità - Censure relative ai criteri per l'applicazione della legge - Ammissibilità, 385.
- Impugnativa - Omessa presentazione delle osservazioni ai sensi

dell'art. 18 della legge n. 2353 del 1865 - Irrilevanza, 385.

- Indennità - Credito di liquidazione - Terreno edificatorio - Caratteri, 475.
- Interesse ad agire - Impugnazione da parte di proprietario di terreni rimasti estranei alla procedura espropriativa - Inammissibilità, 381.
- Occupazione di urgenza - Elettrodotto - Autorizzazione provvisoria - Contenuto - Determinazione del percorso dall'elettrodotto - Riferimento a terreni non compresi nel tracciato - Illegittimità, 376.
- Occupazione d'urgenza relativa ad area per costruzione di opera dichiarata di pubblica utilità - Natura - È atto consequenziale rispetto alla dichiarazione di p. u. - Effetti ai fini della impugnativa giurisdizionale - Potere del Prefetto - Limiti, 375.
- Pendenza del giudizio civile per illegittima occupazione del fondo - Espropriazione - Legittimità, 369.
- Termini - Finalità - Inosservanza - Effetti, 369.
- *V. anche Competenza e giurisdizione, Riforma fondiaria.*

FALLIMENTO

- Ammissione al passivo con riserva di presentazione di documenti - Efficacia - « *Condicio juris* » della tempestiva opposizione allo stato passivo, con nota di F. CARUSI, 348.
- Ammissione di un credito con il relativo privilegio in sede di verifica dello stato passivo - Preclusione di ogni successiva questione attinente alla graduazione dei privilegi - Non sussiste, con nota di P. SACCHETTO, 321.
- Attività giurisdizionale del giudice delegato - Procedimento di verifica dei crediti, di insinuazione tardiva e di riparto finale - Rispettive, autonoma finalità, con nota di F. CARUSI, 348.

- Decreto del Tribunale emesso su reclamo avverso il provvedimento del giudice delegato che rende esecutivo il piano di riparto - Ricorso per cassazione - Ammissibilità, con nota di P. SACCHETTO, 321.
- V. anche *Imposte e tasse in genere*.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Procedimento giurisdizionale avanti al Consiglio di Stato - Costituzione in giudizio del resistente - Notifica del controricorso - Non necessaria - Deposito in segreteria della procura *ad litem* - Sufficienza, 373.
- Procedimento giurisdizionale avanti al Consiglio di Stato - Costituzione in giudizio del resistente - Termine perentorio di 30 gg. - Inapplicabilità - Notificazione del ricorso incidentale - Termine perentorio di 30 gg. - Applicabilità, 373.
- Ricorso al Consiglio di Stato - Impugnativa di decisioni di ricorso gerarchico dichiarato inammissibile - Esame da parte del Consiglio di Stato - Inammissibilità, 387.
- Ricorso giurisdizionale - Legittimazione attiva - Esperimento del ricorso nell'interesse dei figli minori - Autorizzazione Giudice tutelare - Quando è necessaria, 380.
- Ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato - Motivi - Motivi non dedotti nel ricorso gerarchico - Inammissibilità, 391.
- Ricorso giurisdizionale - Motivi - Genericità - Inammissibilità, 381.
- Ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato - Mutatio libelli - Inammissibilità, 389.
- V. anche *Competenza e giurisdizione, Contabilità di Stato, Edilizia*.

IMPIEGO PUBBLICO

- Dipendenti della Camera di Commercio - Inquadramento - Decorrenza - Limiti, 394.

- Inquadramento - Questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 370 t. u. 10 gennaio 1957, n. 3, sotto il profilo della violazione della delega prevista dall'art. 2, n. 17, l. 20 dicembre 1954, n. 1181 - Manifesta infondatezza, 393.
- Nomina alla qualifica di vicedirettore delle carriere speciali ai sensi dell'art. 31, l. 7 luglio 1959, n. 469 - Nomina effettuata in sede di prima applicazione della legge - Limiti, 382.
- Procedimento disciplinare - Sospensione - Procedimento penale relativo a fatti diversi - Sospensione - Inammissibilità, 395.
- Promozione per merito comparativo - Attribuzione di punteggio - Motivazione - Presupposti, 383.
- Promozione per merito comparativo - Autonomia dei giudizi - Fattispecie, 383.
- Promozione a direttore generale - Promozione per merito comparativo - Esclusione, 384.
- Promozione per merito comparativo - Eccesso di potere - Disparità di trattamento - Fattispecie, 383.
- V. anche *Competenza e giurisdizione*.

IMPOSTA DI REGISTRO

- Concessione di derivazione di acqua - Aumenti legali dei canoni - Tassabilità - Esclusione, 447.
- Vendite di merci che nel commercio esercitato dal venditore sono destinate alla rivendita - Registrazione in caso d'uso - Aliquota ridotta di cui all'art. 45 tab. D della legge organica del registro - Applicabilità anche agli atti, relativi alle dette vendite, redatti in forma pubblica o posti in essere con scrittura privata autenticata, e perciò in ogni caso soggetti a registrazione in termine fisso, 416.
- Vendite di beni mobili e di merci, anche tra commercianti - Aliquote ordinarie di cui agli artt. 2

e 3 lett. a) della tariffa allegata A alla legge organica del registro - Limiti di applicabilità, 416.

— V. anche *Responsabilità civile*.

IMPOSTA DI SUCCESSIONE

— Determinazione dell'attivo imponibile - Maggiorazione per presunzione di esistenza, nell'asse ereditario, di gioielli, mobili e denaro - Pronuncia di illegittimità costituzionale, in relazione al diverso computo, della percentuale: sul valore lordo, per le aziende agricole, e sul valore netto, per le aziende industriali e commerciali - Estensione della pronuncia di illegittimità all'intera norma sulla presunzione indicata - Esclusione, 442.

— Determinazione dell'attivo imponibile - Maggiorazione per presunzione di esistenza di gioielli, mobili e denaro - Inapplicabilità in caso di diverse risultanze di inventari - Condizioni - Limiti, 442.

— Imposta globale sull'asse ereditario netto e sulle donazioni e altre liberalità - Addizionale di cui al r. d. 30 novembre 1937, n. 2145 - Applicabilità in ogni caso in cui è dovuta l'imposta globale, 422.

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

— Monta taurina per conto terzi - Compravendita di mangimi destinati all'alimentazione dei tori - Applicabilità dell'imposta - Limiti, con nota di G. ANGELINI ROTA, 396.

— Imposta generale sull'entrata - Controversie di estimazione semplice non devolute alla cognizione delle Commissioni - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussiste, 433.

IMPOSTA STRAORDINARIA SUL PATRIMONIO

— Imposta straordinaria progressiva - E imposta personale - Re-

sidente (alla data normativa) in Trieste - Non vi sono soggetti, 411.

IMPOSTE E TASSE IN GENERE

— Concordato per la determinazione dell'imponibile - Natura, 421.

— Domicilio fiscale - Determinazione con provvedimento dell'Amministrazione - Forme e condizioni, 411.

— Domicilio fiscale - Rilevanza rispetto al momento in cui si verifica il presupposto di fatto dell'imposizione, 411.

— Esecuzione esattoriale - Concordato fallimentare - Azione diretta a farne riconoscere il carattere vincolante rispetto al credito chirografico di imposta - Opposizione all'esecuzione ed azione di accertamento - Giurisdizione del giudice ordinario - Esclusione a limiti - con nota di G. ANGELINI ROTA, 427.

— Imposta addizionale istituita col r. d. 30 novembre 1937, n. 2145 - Natura, 422.

— Prescrizione - Adesione del contribuente alla determinazione dell'imponibile - Idoneità quale atto interruttivo della prescrizione - Estensione, 421.

— V. anche *Impresa*.

IMPRESA

— Impresa agricola - Attività connesse - Concetto - Limiti, con nota di G. ANGELINI ROTA, 396.

IMPUGNAZIONE

— Causa inscindibile - Notificazione ad Amministrazione dello Stato - Nullità - Irrilevanza - Integrazione del contraddittorio, con nota di A. MARZANO, 458.

INGIUNZIONE

— Ingiunzione fiscale - Natura giuridica - Opposizione - Posizione processuale delle parti - Competenza giurisdizionale dell'autori-

tà giudiziaria - Contenuto e limiti, con nota di A. MARZANO, 459.

— V. anche *Acque pubbliche*.

ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E BENEFICENZA

— Organi - Scioglimento - Discrezionalità - Insindacabilità, 390.

— Organi - Scioglimento - Invito agli amministratori - Omissione - Criteri, 390.

LEGGI E DECRETI

— Leggi transitorie - Efficacia - Limiti, 382.

— Leggi transitorie - Efficacia - Natura - Interpretazione analogica - Inammissibilità, 382.

MISURE DI SICUREZZA

— Presunzione di pericolosità sociale - Violazione del principio della competenza dell'autorità giudiziaria - Esclusione, 276.

MUTILATO E INVALIDO

— Composizione delle Commissioni provinciali e della Commissione centrale per l'accertamento dell'invalidità fisica - Inclusione di un medico della L.A.N.M.I.C. - Contrasto col principio dell'imparzialità dell'azione amministrativa, 282.

— Corsi di addestramento istituiti dal Ministero del Lavoro - Trattamento differenziale e di favore riservato alla Libera Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi Civili - Insussistenza, 281.

NOTAIO

— Consiglio Nazionale Notarile - Elezioni - Elettorato attivo - Autorizzati all'esercizio temporaneo della funzione di notaio - Legittimazione al voto - Sussiste, 373.

NOTIFICAZIONE

— Notificazione a mezzo del servizio postale - Momento del perfezionamento - Restituzione della ricevuta di ritorno, 477.

OLTRAGGIO

— Scriminante dell'arbitrarietà dell'atto del pubblico ufficiale - Consapevolezza dell'arbitrarietà da parte dell'agente, 479.

OPERE PUBBLICHE

— V. *Acqua pubbliche, Appalto*.

PIANO REGOLATORE

— Approvazione - Piani regolatori intercomunali - Autonomia - Piano regolatore generale di un Comune con termine e sua approvazione precedente a quella del piano intercomunale - Legittimità, 377.

— Approvazione - Pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* - Annuncio per sunto o per estratto nella *Gazzetta Ufficiale* - Sufficienza, 377.

— Interesse a ricorrere - Proprietario di zone non contemplate nelle modifiche del piano - Carenza di interesse, 377.

— Procedimento - Deposito degli atti nella casa comunale - Adempimenti, 377.

— Pubblicazione del progetto - Osservazione dei privati - Natura - Reiezione - Obbligo di motivazione - Non sussiste, 378.

— Vincoli - Verde agricolo e verde pubblico - Discrezionalità nella scelta dell'uno e dell'altro - Insindacabilità, 378.

— Vincoli - Verde agricolo e verde pubblico - Finalità - Compatibilità - Conseguenze, 377.

— Vincoli - Verde agricolo - Possibilità di indennizzo - Esclusione, 378.

PRESCRIZIONE

— Atti interuttivi - Riconoscimento del debito - Mancanza di dichiarazione formale ed esplicita - Non esclude l'efficacia interrutiva, 421.

PREZZI

— Disciplina dei prezzi - Energia elettrica - Riduzione dei prezzi - Istruttoria - Mancanza - Illegittimità, 388.

e 3 lett. a) della tariffa allegata A alla legge organica del registro - Limiti di applicabilità, 416.

— V. anche *Responsabilità civile*.

IMPOSTA DI SUCCESSIONE

— Determinazione dell'attivo imponibile - Maggiorazione per presunzione di esistenza, nell'asse ereditario, di gioielli, mobilia e denaro - Pronuncia di illegittimità costituzionale, in relazione al diverso computo, della percentuale: sul valore lordo, per le aziende agricole, e sul valore netto, per le aziende industriali e commerciali - Estensione della pronuncia di illegittimità all'intera norma sulla presunzione indicata - Esclusione, 442.

— Determinazione dell'attivo imponibile - Maggiorazione per presunzione di esistenza di gioielli, mobilia e denaro - Inapplicabilità in caso di diverse risultanze di inventari - Condizioni - Limiti, 442.

— Imposta globale sull'asse ereditario netto e sulle donazioni e altre liberalità - Addizionale di cui al r. d. 30 novembre 1937, n. 2145 - Applicabilità in ogni caso in cui è dovuta l'imposta globale, 422.

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

— Monta taurina per conto terzi - Compravendita di mangimi destinati all'alimentazione dei tori - Applicabilità dell'imposta - Limiti, con nota di G. ANGELINI ROTA, 396.

— Imposta generale sull'entrata - Controversie di estimazione semplice non devolute alla cognizione delle Commissioni - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussiste, 433.

IMPOSTA STRAORDINARIA SUL PATRIMONIO

— Imposta straordinaria progressiva - È imposta personale - Re-

sidente (alla data normativa) in Trieste - Non vi sono soggetti, 411.

IMPOSTE E TASSE IN GENERE

— Concordato per la determinazione dell'imponibile - Natura, 421.

— Domicilio fiscale - Determinazione con provvedimento dell'Amministrazione - Forme e condizioni, 411.

— Domicilio fiscale - Rilevanza rispetto al momento in cui si verifica il presupposto di fatto dell'imposizione, 411.

— Esecuzione esattoriale - Concordato fallimentare - Azione diretta a farne riconoscere il carattere vincolante rispetto al credito chirografico di imposta - Opposizione all'esecuzione ed azione di accertamento - Giurisdizione del giudice ordinario - Esclusione a limiti - con nota di G. ANGELINI ROTA, 427.

— Imposta addizionale istituita col r. d. 30 novembre 1937, n. 2145 - Natura, 422.

— Prescrizione - Adesione del contribuente alla determinazione dell'imponibile - Idoneità quale atto interruttivo della prescrizione - Estensione, 421.

— V. anche *Impresa*.

IMPRESA

— Impresa agricola - Attività connesse - Concetto - Limiti, con nota di G. ANGELINI ROTA, 396.

IMPUGNAZIONE

— Causa inscindibile - Notificazione ad Amministrazione dello Stato - Nullità - Irrilevanza - Integrazione del contraddittorio, con nota di A. MARZANO, 458.

INGIUNZIONE

— Ingiunzione fiscale - Natura giuridica - Opposizione - Posizione processuale delle parti - Competenza giurisdizionale dell'autori-

- fini istituzionali dell'Ente - Riferibilità dell'evento dannoso alla P. A. - Sussiste, 344.
- V. anche *Acque Pubbliche, Appalto, Cosa giudicata, Dogana.*
- Motivazione - Contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia - Nozione, con nota di F. CARUSI, 362.

RICORSI AMMINISTRATIVI

- Ricorso gerarchico - Competenza della autorità adita - Cessazione del rapporto gerarchico successivamente alla proposizione del gravame - Irrilevanza, 387.

RIFORMA FONDIARIA

- Espropriazione di terreni boschivi con piante cedue - Pianta già mature per il taglio al momento dell'espropriazione - Indennità aggiuntiva - Compravendita del ceduo e successiva espropriazione del suolo - Efficacia traslativa reale della compravendita — Pianta non ancora giunte a maturazione - Esclusione - Acquisto delle medesime da parte dell'espropriante - Sussiste - Conoscenza della vendita da parte dell'Ente espropriante - Inopponibilità della medesima in mancanza di adesione dell'Ente, 330.

SARDEGNA

- Controllo sugli atti degli Enti locali di competenza della Commissione Centrale Finanza Locale - Trasferimento all'Assessore regionale per gli Enti locali - Esclusione, 278.

SENTENZA

- Motivazione - Contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia - Nozione, con nota di F. CARUSI, 362.
- V. anche *Arbitrato.*

SICILIA

- Insegnanti elementari - Riconoscimento del servizio nelle scuole sussidiate - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 278.
- Legge regionale recante benefici fiscali per le nuove costruzioni edilizie - Introduzione di tassa fissa - Illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 17 e 36 dello Statuto speciale per la Regione Siciliana, 279.

SOCIETA

- V. *Tassa sulle concessioni governative.*

TASSA SULLE CONCESSIONI GOVERNATIVE

- Società - Aumento di capitale mediante utilizzazione delle riserve - Applicabilità dell'imposta graduale - Esclusione, 434.

fini istituzionali dell'Ente - Riferibilità dell'evento dannoso alla P. A. - Sussiste, 344.

— V. anche *Acque Pubbliche, Appalto, Cosa giudicata, Dogana.*

RICORSI AMMINISTRATIVI

— Ricorso gerarchico - Competenza della autorità adita - Cessazione del rapporto gerarchico successivamente alla proposizione del gravame - Irrilevanza, 387.

RIFORMA FONDIARIA

— Espropriazione di terreni boschivi con piante cedue - Piante già mature per il taglio al momento dell'espropriazione - Indennità aggiuntiva - Compravendita del ceduo e successiva espropriazione del suolo - Efficacia traslativa reale della compravendita — Piante non ancora giunte a maturazione - Esclusione - Acquisto delle medesime da parte dell'espropriante - Sussiste - Consenza della vendita da parte dell'Ente espropriante - Inopponibilità della medesima in mancanza di adesione dell'Ente, 330.

SARDEGNA

— Controllo sugli atti degli Enti locali di competenza della Commissione Centrale Finanza Locale - Trasferimento all'Assessore regionale per gli Enti locali - Esclusione, 278.

— Motivazione - Contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia - Nozione, con nota di F. CARUSI, 362.

SENTENZA

— Motivazione - Contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia - Nozione, con nota di F. CARUSI, 362.

— V. anche *Arbitrato.*

SICILIA

— Insegnanti elementari - Riconoscimento del servizio nelle scuole sussidiate - Illegittimità costituzionale - Esclusione, 278.

— Legge regionale recante benefici fiscali per le nuove costruzioni edilizie - Introduzione di tassa fissa - Illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 17 e 36 dello Statuto speciale per la Regione Siciliana, 279.

SOCIETA

— V. *Tassa sulle concessioni governative.*

TASSA SULLE CONCESSIONI GOVERNATIVE

— Società - Aumento di capitale mediante utilizzazione delle riserve - Applicabilità dell'imposta graduale - Esclusione, 434.

RASSEGNA
diziaria - Cont
on nota di A.

Acque pubblich

PUBBLICHE I
E BENEFICEN

sioglimento - Di

Insindacabilità,
sioglimento - In

ratori - Omissio

I
- Efficacia- Li-

- Efficacia -
azione analo-
ità, 382.

A

olosità so-
principio
l'autorità
276.

Pr
att
pim

Pub
serva
Refez
zione

Vincoli
pubblic
scelta de
sindacabi

Vincoli -
pubblico -
bilità - Co

Vincoli - V
sibilità di in
ne, 378.

PRESCRIZIONE

Atti interuttivi
to del debito -
chiarazione form

Non esclude l'ef
va, 421.

ZI

diplina dei prezz
rica - Riduzione

cuttoria - Manca
ità, 388.

Sez. I, 28 gennaio 1966, n. 335	pag. 416
Sez. Un., 8 febbraio 1966, n. 406	> 297
Sez. Un., 16 febbraio 1966, n. 477	> 313
Sez. I, 17 febbraio 1966, n. 498	> 421
Sez. I, 23 febbraio 1966, n. 566 (in nota a Cass., 5 aprile 1966, n. 891)	> 447
Sez. III, 21 febbraio 1966, n. 551	> 344
Sez. Un., 3 marzo 1966, n. 626	> 427
Sez. Un., 3 marzo 1966, n. 627 (in nota a Sez. Un., 3 marzo 1966, n. 628).	> 433
Sez. Un., 3 marzo 1966, n. 628	> 433
Sez. I, 11 marzo 1966, n. 684	> 348
Sez. I, 18 marzo 1966, n. 769	> 434
Sez. I, 25 marzo 1966, n. 785	> 437
Sez. I, 25 marzo 1966, n. 792	> 358
Sez. I, 25 marzo 1966, n. 797	> 442
Sez. I, 28 marzo 1966, n. 816	> 361
Sez. I, 5 aprile 1966, n. 891	> 447
Sez. I, 5 aprile 1966, n. 892 (in nota a Cass., 5 aprile 1966, n. 891)	> 447
Sez. I, 5 aprile 1966, n. 893 (in nota a Sez. Un., 29 dicembre 1965, n. 2478)	> 411

CORTE SUPREMA DI GIUSTIZIA

Sez. I, 10 maggio 1965, n. 9	pag. 468
Sez. I, 10 giugno 1966, n. 10	> 475
Sez. I, 10 giugno 1966, n. 11	> 475
Sez. I, 10 giugno 1966, n. 12	> 476

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Sez. I, 5, n. 29 (Roma)	pag. 476
-----------------------------------	----------

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Sez. I, 10 giugno 1965, n. 40	pag. 369
Sez. I, 10 giugno 1965, n. 743	> 372
Sez. I, 10 giugno 1965, n. 744	> 373
Sez. I, 10 giugno 1965, n. 747	> 374
Sez. I, 10 giugno 1965, n. 923	> 375

le
io-
tà con-
iti, con
OTA, 396.

Notificazio-
zione dello
irrelevanza -
ontraddittorio,
RZANO, 458.

ale - Natura giu-
zione - Posizione
le parti - Compe-
zionale dell'autori-

INDICE

XVII

Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 949	pag.	376
Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 954	»	377
Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 956	»	379
Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 959	»	380
Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 962	»	381
Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 965	»	382
Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 967	»	383
Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 994	»	384
Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 999	»	384
Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 1001	»	385
Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 1004	»	387
Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 1007	»	387
Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 1008	»	388
Sez. V, 3 dicembre 1965, n. 1085	»	388
Sez. V, 10 dicembre 1965, n. 1108	»	389
Sez. V, 18 dicembre 1965, n. 1130	»	390
Sez. V, 18 dicembre 1965, n. 1133	»	391
Sez. V, 18 dicembre 1965, n. 1136	»	392
Sez. V, 18 dicembre 1965, n. 1138	»	393
Sez. VI, 7 dicembre 1965, n. 905	»	393
Sez. VI, 7 dicembre 1965, n. 912	»	394
Sez. VI, 21 dicembre 1965, n. 940	»	395

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III, 20 gennaio 1965, n. 98	pag.	479
Sez. III, 25 gennaio 1965, n. 165	»	480

SOMMARIO DELLA PARTE SECONDA

QUESTIONI

- ALIBRANDI T., *La sindacabilità del provvedimento amministrativo nel processo penale* pag. 39

RASSEGNA DI DOTTRINA

- BATISTONI FERRARA F., *La determinazione della base imponibile nelle imposte indirette*, Jovene, Napoli, 1964 (recensione) . pag. 77
- FOLIGNO D., *L'attività Amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1966 (recensione) » 78
- RODOTÀ S., *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1964 (recensione) » 80
- ROSS A., *Diritto e Giustizia*, Einaudi, Torino, 1965 (recensione) . » 83

SEGNALAZIONI

- CASTELLUCCI M., *Carenza della funzione del Prefetto nella Regione della Valle d'Aosta, Comuni d'Italia*, 1966, n. 2 . . . pag. 84
- CATALANO N., *Compatibilità con la Costituzione Italiana della legge di ratifica del trattato C.E.C.A.*, *Foro it.*, 1966, I, 8 . . » 85
- CRISCI G., *Proponibilità davanti al Consiglio di Stato di eccezioni di incostituzionalità di leggi attributive di poteri discrezionali della P. A.*, *Foro Amm.*, 1965, II, 225 » 86
- GALIPÒ G., *Le agevolazioni fiscali per l'industrializzazione del Mezzogiorno*, *Nuova Rivista Tributaria*, Roma, 1966, pagg. 431 » 87
- GUICCIARDI E., *Rinnovazione di provvedimento amministrativo e deduzione di motivi di impugnativa*, *Giur. it.*, 1965, III, 167 » 87
- PALADIN L., *Un caso estremo nell'applicazione del principio di uguaglianza*, *Giur. Cost.*, 1966, I, 620 » 87
- SANDULLI A. M., *Perdita di vigore di vincoli urbanistici in conseguenza di costruzione autorizzata in violazione di essi*, *Foro it.*, 1966, III, 76 » 88
- SGROI V., *Attribuzioni del Collegio arbitrale e del Ministro in ordine al compenso del dipendente inventore*, *Giust. civ.*, 1965, I, 2204 » 88
- STOLFI G., *Simulazione e Fisco*, *Riv. dir. comm.*, 1966, 1 e segg. . » 89
- TORREGROSSA G., *Il problema della responsabilità da atto lecito*, Giuffrè, Milano, 1964, pagg. 212 » 89

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

DISEGNI E PROPOSTE DI LEGGE

Disegno n. 1620 (Senato) - Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo	pag. 91
--	---------

NORME SOTTOPOSTE A GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

— *Norme dichiarate incostituzionali:*

codice procedura penale, art. 398	pag. 94
r. d. 30 dicembre 1923, n. 3267, art. 11	> 95
l. 5 ottobre 1962, n. 1539, art. 5, primo e quinto comma	> 95
l. 25 febbraio 1963, n. 327, artt. 4, 5, 7 e 8	> 95
l. 15 settembre 1964, n. 756, art. 13, quinto comma	> 95
l. reg. sic. approv. 15 giugno 1965, artt. 1, 2 e 4	> 95

— *Norme delle quali è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale:*

codice penale, art. 204, secondo comma	> 96
codice penale, art. 684	> 96
codice di procedura penale, art. 164, n. 1	> 96
codice di procedura penale, art. 506	> 96
r. d. 30 dicembre 1923, n. 3267	> 97
r. d. l. 8 settembre 1932, n. 1390	> 97
l. 30 marzo 1933, n. 361	> 97
r. d. 27 febbraio 1936, n. 501.	> 97
l. 10 giugno 1940, n. 653, art. 32	> 97
d. l. lgt. 9 novembre 1945, n. 788, art. 16	> 97
d. l. C. P. S. 28 novembre 1947, n. 1430, art. 1	> 98
l. 4 aprile 1962, n. 218, art. 23	> 98
d. P. R. 30 maggio 1955, n. 797, artt. 82 e 85	> 98
l. 5 ottobre 1962, n. 1539, art. 4, secondo comma	> 98
l. 25 febbraio 1963, n. 327, artt. 1, 2 e 3	> 98
l. reg. sarda approv. 15 gennaio 1954	> 98
l. reg. sarda approv. 15 gennaio 1954	> 99
l. reg. sic. approv. 3 giugno 1965	> 98

— *Norme delle quali è stato promosso giudizio di legittimità costituzionale*

99

— *Norme delle quali il giudizio di legittimità costituzionale è stato definito con pronunce di inammissibilità, di manifesta infondatezza o di restituzione degli atti al giudice di merito*

107

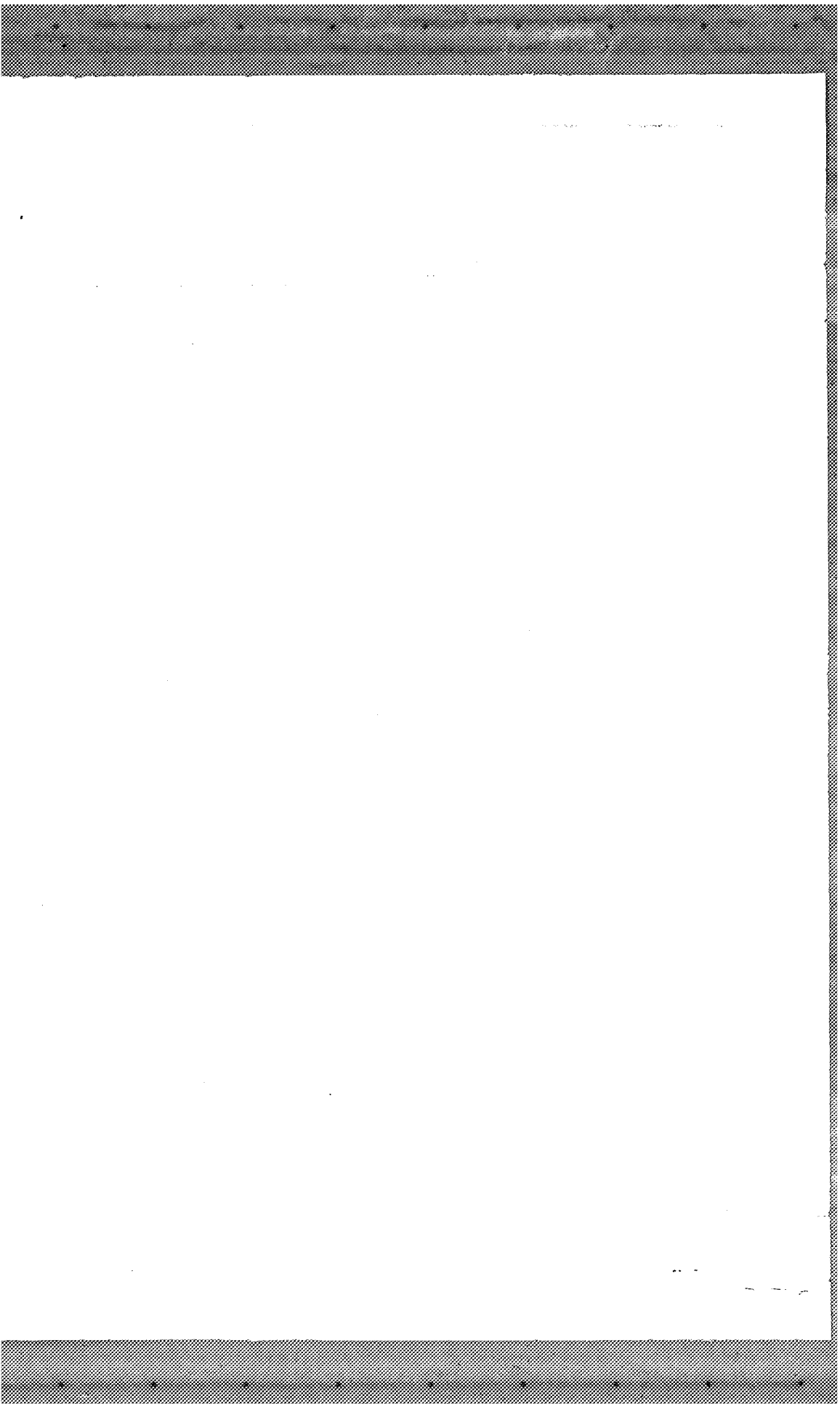
INDICE DELLE CONSULTAZIONI (secondo l'ordine di materia)

Aeronautica e aeromobili	pag. 114	Importazioni - Espertazioni	pag. 122
Agricoltura e foreste	» 114	Imposta di registro	» 123
Amministrazione pubblica	» 114	Imposta di successione	» 123
Amnistia e indulto	» 114	Imposta generale sull'entrata	» 124
Appalto	» 115	Imposta sul patrimonio	» 125
Assicurazioni	» 115	Imposte e tasse	» 125
Borsa	» 115	Invalidi di guerra	» 126
Caccia e pesca	» 116	Locazioni	» 126
Comuni e province	» 116	Matrimonio	» 126
Contabilità generale dello Stato	» 116	Mezzogiorno	» 127
Costituzione	» 117	Monopoli	» 127
Dazi doganali	» 117	Obbligazioni e contratti	» 127
Demanio	» 118	Pensioni	» 127
Edilizia economica e popolare	» 118	Polizia	» 128
Elettricità	» 119	Porti	» 128
Esecuzione fiscale	» 119	Poste	» 128
Esecuzione forzata	» 119	Prescrizione	» 128
Espropriazione per p.u.	» 120	Prezzi	» 129
Fallimento	» 120	Regioni	» 129
Farmacia	» 121	Responsabilità civile	» 130
Ferrovie	» 121	Spese giudiziali	» 130
Impiego pubblico	» 121	Successioni	» 130
		Trattati e convenzioni internazionali	» 131

NOTIZIARIO

Convegno di studi	pag. 132
-----------------------------	----------

PARTE PRIMA



GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 10 marzo 1966, n. 18 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Verzè - Spadolini (avv. Artelli), La Valle (avv. Vecchi) e Presidente del Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Chiarrotti).

Procedimento penale - Divieto di pubblicazione di atti relativi all'istruzione formale o sommaria - Contrasto coi principi di eguaglianza e di libertà di diffusione del pensiero - Esclusione.

(Cost. artt. 3, 21; cod. proc. pen., art. 164, n. 1; cod. pen., art. 684).

Le disposizioni dell'art. 164, n. 1 cod. proc. pen., che vietano la pubblicazione di atti relativi all'istruzione formale o sommaria, e dell'art. 684 cod. pen., che comminano sanzioni penali per l'inosservanza del precetto, non sono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dato che esse si applicano a chiunque concorra alla pubblicazione; nè con l'art. 21 della Costituzione, dato che la tutela della manifestazione del pensiero quivi prevista trova un limite nell'esigenza di realizzazione di un fine di giustizia che vale a garantire ed assicurare l'esercizio di tutte le libertà, compresa quella in esame (1).

(*Omissis*). — 1. - Va dichiarata in primo luogo priva di fondamento la questione di legittimità degli artt. 164, n. 1 del c.p.p. e 684 del cod. pen. in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione per altro sollevata, senza alcuna motivazione, soltanto con le due ordinanze del 14 ottobre 1964. Ed invero l'art. 684 del cod. pen. non fa un trattamento

(1) La questione era stata sollevata dal Tribunale di Bologna, con due ordinanze del 14 ottobre 1964 (*Gazzetta Ufficiale* 14 novembre 1964, n. 282 e 28 novembre 1964, n. 295).

L'art. 164 cod. proc. penale era già stata esaminato, dalla Corte Costituzionale, con la sentenza 14 aprile 1965, n. 25 (in questa *Rassegna*, 1965, 275) che aveva dichiarato la parziale illegittimità costituzionale del n. 3 dell'articolo relativamente a talune particolari ipotesi di celebrazione del processo a porte chiuse.

La sentenza in rassegna, invece, considera — conformemente ai limiti

diverso per chi esercita l'attività di stampa e di divulgazione, siccome si sostiene, dal momento che punisce *chiunque pubblica* atti istruttori; punisce cioè anche le parti private ed i testimoni i quali facciano o concorrano a fare pubblica divulgazione a mezzo della stampa di quelle notizie istruttorie, che possono pur riferire privatamente ad altri in quanto esonerati dall'obbligo del segreto istruttorio in virtù del disposto dell'art. 307 del c.p.p.

2. - Priva di fondamento è altresì la questione di legittimità costituzionale proposta nei confronti dei medesimi articoli sotto il profilo che le norme in essi contenute sarebbero in contrasto con la libertà di stampa, garantita dall'art. 21 della Costituzione, in quanto vietano la pubblicazione anche di notizie che potendo essere rivelate dalle parti private e dai testimoni non avrebbero carattere di segretezza. Le norme impugnate verrebbero quindi a punire esclusivamente il fatto della pubblicazione.

La Corte ritiene che dette norme, in considerazione della importanza nella vita sociale della stampa, che svolge un compito vasto ed interessante anche in materia di giustizia, disciplinano in modo autonomo i rapporti fra la stessa e la istruttoria penale indicando gli atti di cui è vietata la pubblicazione e la durata nel tempo del divieto. Indubbiamente le finalità perseguite dalle ripetute norme coincidono in parte con quelle del segreto istruttorio, ed anche nella Relazione ministeriale si afferma che la stampa « rivelando ciò che interessa non venga pro-palato, mette sull'avviso i delinquenti e può frustrare l'azione della autorità ». Tuttavia, non si può disconoscere che una differenziata disciplina fra il segreto istruttorio e la divulgazione di notizie a mezzo stampa si rende necessaria per il fatto che la rivelazione assume una diversa rilevanza giuridica a seconda del mezzo usato. Se attuata quasi privatamente, da persona a persona, rimane circoscritta in un campo

della ordinanza di remissione — il n. 1 dell'articolo, relativo alla pubblicazione di atti concernenti l'istruttoria.

In questo particolare settore, è maggiormente avvertibile l'esigenza di mantenere la segretezza, almeno con riferimento ai mezzi di comunicazione rapida e generalizzata qual'è la stampa, degli atti in parola, sia al fine di garantire il normale corso della giustizia, sia al fine di evitare al giudice ogni sollecitazione esterna, sia al fine di tutelare gli stessi inquisiti da una pubblicità pregiudizievole.

In generale, sull'argomento, si rinvia alla nota redazionale alla precedente sentenza, cui *adde*, ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, pag. 39 segg.; TROTTA, *Rapporto tra giustizia e stampa con particolare riguardo alla tutela del cittadino impunito*, *Riv. pen.*, 1963, I, 732; PERRONE-CAPANO, *La libertà di stampa in materia giudiziaria*, *Democrazia e Diritto*, 1963, 320.

limitato e con limitata possibilità di effetti dannosi; se diffusa invece a mezzo della stampa, con immediatezza e praticamente senza limiti di spazio, può apportare effetti ben più gravi sul corso delle indagini istruttorie, sulla raccolta delle prove e sulla ricerca della verità. Infatti, gli interessati, venendo a conoscenza delle risultanze acquisite, sono posti in grado di opporre elementi artificiosi, e di rappresentare fatti non veri. Ed è ovvio che, allorquando la stampa produce effetti antiggiuridici, finisce col non assolvere più la funzione sociale, che le è propria, di fornire cioè al pubblico informazioni obiettive quando queste non siano pregiudizievoli per i suindicati interessi.

Queste stesse ragioni spiegano per quale motivo la tutela del segreto istruttorio nei confronti della stampa è rafforzata, nel senso che il divieto di pubblicazione è totale (pubblicazione fatta da chiunque in qualsiasi modo) e non ammette eccezioni, nè esoneri, nè distinzioni fra atto ed atto.

3. - Il divieto di pubblicazione degli atti istruttori del procedimento penale non è una novità nell'ordinamento giuridico italiano. L'Editto del 26 marzo 1848 sulla libertà di stampa vietava « la pubblicazione degli atti d'istruttoria criminale » (art. II); l'art. 106 del c.p.c. del 1913 conteneva una norma analoga a quella dell'art. 164 dell'attuale Codice; e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, si afferma che l'esercizio della libertà di espressione (comprendente la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare le informazioni o le idee senza che possa esservi ingerenza di autorità pubbliche), comportando dei doveri e delle responsabilità, può essere sottoposto a certe formalità, condizioni, restrizioni e sanzioni previste per legge, le quali costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla prevenzione del delitto, alla protezione della reputazione e dei diritti altrui od a garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario » (art. 10). Ed un richiamo espresso alla stampa è fatto dall'art. 6 della stessa Convenzione laddove, trattando della pubblicità delle udienze, si prevede che può essere vietato alla stampa ed al pubblico l'accesso alla sala d'udienza, allorquando « la pubblicità potrebbe pregiudicare gli interessi della giustizia ».

La libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'art. 21 della Costituzione trova, dunque, un limite in una esigenza fondamentale di giustizia. Ed il bene della realizzazione della giustizia, che, fra l'altro, vale a garantire ed assicurare l'esercizio di tutte le libertà, compresa quella in esame, è anche esso garantito, in via primaria, dalla Costituzione.

4. - La Corte rileva inoltre che lo stesso bene viene tutelato dalle norme impugnate, anche sotto un ulteriore duplice aspetto: a) assicurare la serenità e la indipendenza del giudice, proteggendolo da ogni influenza esterna di stampa, che possa pregiudicare l'indirizzo delle indagini e le prime valutazioni delle risultanze; ed assicurare altresì la libertà del giudice vietando quei comportamenti estranei che possano ostacolare la formazione del libero convincimento; b) tutelare, nella fase istruttoria, la dignità e la reputazione di tutti coloro che, sotto differenti vesti, partecipano al processo. È nella fase dibattimentale, infatti, che a tali interessi ne subentrano altri, di maggior rilevanza, quale la esigenza della pubblicità a garanzia di sostanziale giustizia. Ed invero nei confronti dell'imputato la divulgazione a mezzo della stampa di notizie frammentarie, ancora incerte perchè non controllate, e per lo più lesive dell'onore, può essere considerata in contrasto col principio, garantito dall'art. 27, secondo comma, della Costituzione, della non colpevolezza fino a quando non sia intervenuta sentenza di condanna. E le altre parti ed i testimoni hanno diritto alla protezione da qualsiasi offesa alla loro dignità e da qualsiasi reazione, cui potrebbe dar luogo la immediata conoscenza del loro comportamento in istruttoria. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 10 marzo 1966, n. 19 - Pres. Ambrosini -
Rel. Fragali - Bregante (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri
(vice avv. gen. Stato Foligno).

Misure di sicurezza - Presunzione di pericolosità sociale - Violazione del principio della competenza dell'autorità giudiziaria - Esclusione.

(Cost., art. 13; cod. pen. art. 204, II comma).

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204, secondo comma, del codice penale, che pone delle presunzioni legali di pericolosità, con riferimenti al principio costituzionale della esclusiva competenza del giudice nella applicazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, in quanto, anche in presenza di detta presunzione, la quale si risolve nella utilizzazione di comuni esperienze, la restrizione della libertà personale è sempre disposta dall'autorità giudiziaria (1).

(1) Questione introdotta dalla Corte di Appello di Genova con ordinanza 30 ottobre 1964, (*Gazzetta Ufficiale*, 13 febbraio 1965, n. 39).

La presunzione di pericolosità sociale di cui alla norma impugnata, oltre ad essere prevista per tassative ipotesi considerate dalla legge, trova anche

(*Omissis*). — Come risulta dall'esposizione che precede, secondo la Corte di appello di Genova, l'art. 204, secondo comma, del c.p., in quanto stabilisce presunzioni legali di pericolosità, non sarebbe compatibile con l'art. 13, secondo comma, della Costituzione, il quale vuole che ogni misura restrittiva della libertà personale sia disposta per atto motivato dal giudice e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

Per ritenere infondata la questione basta però rilevare che la predetta presunzione si risolve nell'utilizzazione di comuni esperienze. Lo stato di mente della persona sottoposta al giudizio, la sua minore età, la gravità del reato commesso, alcune particolari qualifiche attribuite dal giudice (delinquente abituale, delinquente professionale, delinquente per tendenza) esprimono condizioni soggettive alle quali il codice dà il significato di far ritenere probabile o temibile un futuro comportamento criminale.

La restrizione della libertà personale, nei casi predetti, è disposta con atto dell'autorità giudiziaria, giustificato dalla sussistenza di condizioni stabilite dalla legge; e ciò soddisfa il precetto dell'art. 13 della Costituzione. Il quale determina bensì l'esclusiva competenza del giudice all'emanazione del provvedimento e la necessità della sua motivazione ma, quanto ai presupposti, rinvia « ai soli casi e ai modi previsti dalla legge »; in modo che, per la norma costituzionale, spetta alla legge di indicare le circostanze che legittimano le singole misure restrittive della libertà personale. Nella specie la legge non esclude la necessità di un concreto accertamento della pericolosità nelle ipotesi che, data la varietà dei caratteri soggettivi, sfuggono ad una tipizzazione, com'è per gli artt. 204, primo e terzo comma, 224, primo comma, e 225, primo comma, del c.p.; ma, in confronto di condizioni che non esigono particolari accertamenti del giudice o che da lui sono state già accertate, e che comunque consentono una valutazione obiettiva ed uniforme ai fini dell'applicazione della misura di sicurezza, è ragionevole che la legge, anche per garantire una uguaglianza di trattamento, detti una regola di giudizio vincolante, in un significativo e proporzionato rapporto logico con il dato da apprezzare. Nella specie, in ordine alla razionalità della valutazione legale influente sulle sue decisioni, la Corte di Genova non ha mosso osservazioni di sorta. — (*Omissis*).

un limite *temporale* di applicazione, decorso il quale la presunzione perde ogni effetto, e la pericolosità deve essere accertata « *ex novo* » dal giudice (cfr. Cass. 5 novembre 1962, ric. Di Rienzo, *Giust. pen.*, 1963, II, 873; Cass. 2 luglio 1962, ric. Parisano, *ivi*, 1963, II, 460 e nota di CODAGNONE, *Della pericolosità sociale*).

In dottrina si può consultare anche, A. LEONE, *Misure amministrative di sicurezza*, in *Enciclopedia Forense*, Milano, 1959; MARUCCI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, in *Rass. St. penit.*, 1957, 589; IDEM, *Il processo di prevenzione*, *ivi*, 1958, 521.

CORTE COSTITUZIONALE, 10 marzo 1966, n. 21 - *Pres. Ambrosini - Rel. Chiarelli* - Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Albisinni) c. Presidente Regione Sarda (avv. Gasparri).

Corte Costituzionale - Conflitto di attribuzioni - Notificazione del ricorso ai controinteressati - Non è prescritta.

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

Sardegna - Controllo sugli atti degli Enti locali di competenza della Commissione centrale finanza locale - Trasferimento all'assessore regionale per gli Enti locali - Esclusione.

(Statuto Regione Sarda, art. 56; l. reg. 31 gennaio 1956, n. 36, art. 14; d.P.R. 19 agosto 1954, n. 966, art. 7).

Nel giudizio per conflitto di attribuzioni davanti alla Corte Costituzionale non sono applicabili le norme del procedimento amministrativo relative alla notificazione del ricorso al controinteressato, data la particolare natura del processo costituzionale (1).

Spetta allo Stato (Commissione Centrale per la finanza locale), e non all'assessore regionale per gli Enti locali, il potere di controllo sulle deliberazioni relative a riforme di organici adottate da Comuni aventi bilancio deficitario (2).

(1) Il principio era stato già enunciato dalla Corte Costituzionale con ordinanza 30 maggio 1956 e con sentenza 19 gennaio 1957, n. 18 (*Relazione Avvocatura Stato per gli anni 1956-60*, vol. I, 534). In dottrina, conforme, CHIARELLI, *Su la configurabilità di un controinteressato nel conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale*, in *Giur. it.*, 1957, I, 1, 337.

(2) In ordine al problema del controllo sugli atti degli Enti locali, di fronte all'ordinamento regionale, cfr. la precedente sentenza della Corte 27 dicembre 1965, n. 94, in questa *Rassegna* 1965, 1113).

In dottrina, oltre gli autori citati in nota *ivi*, cfr. anche Grosso, *I controlli di merito e l'art. 130 Cost.*, in *Studi in onore di Zanobini*, Milano, 1965, vol. II, 93.

CORTE COSTITUZIONALE, 10 marzo 1966, n. 22 - *Pres. Ambrosini - Rel. Castelli-Avolio* - Commissario dello Stato per la Regione Siciliana (sost. avv. gen. Stato Coronas) c. Presidente Regione Siciliana (avv. Virga).

Sicilia - Insegnanti elementari - Riconoscimento del servizio nelle scuole sussidiate - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost., artt. 3, 97; l. reg. 3 giugno 1965).

La legge regionale siciliana 3 giugno 1965 la quale concede il riconoscimento, ai soli effetti giuridici, a favore degli insegnanti elementari delle scuole sussidiarie soppresse, dell'intero servizio annuale, non si

pone in contrasto con il principio di eguaglianza, perchè tende di fatto, e per motivi di evidente equità, a ristabilire l'eguaglianza delle condizioni della categoria di insegnanti appartenenti alle scuole soppresse rispetto a quelle conservate; nè si pone in contrasto con l'art. 97 Cost., perchè il riconoscimento del servizio prestato, dettato da uno scopo di sostanziale giustizia, non può apparire, come tale, in contrasto con i fini del buon funzionamento della P. A.

CORTE COSTITUZIONALE, 10 marzo 1966, n. 23 - Pres. Ambrosini - Rel. Branca - Commissario dello Stato per la Regione Siciliana (sost. avv. gen. Stato Peronaci) c. Presidente Regione Siciliana (avv. Orlando Cascio).

Sicilia - Legge regionale recante benefici fiscali per le nuove costruzioni edilizie - Introduzione di tassa fissa - Illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 17 e 36 dello Statuto speciale per la Regione Siciliana.

(Stat. Spec. Regione siciliana, artt. 17 e 36; d. l. statale 15 marzo 1965, n. 124 conv. nella legge 13 maggio 1965, n. 431; l. reg. 15 giugno 1965).

È affetta da illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 17 e 36 dello Statuto Speciale, la legge regionale siciliana 15 giugno 1965 recante adeguamento di precedenti leggi regionali ai termini previsti della legislazione statale in materia di agevolazioni fiscali per l'edilizia, quando, tuttavia, in difformità da detta legislazione, si introduca il sistema di tassazione in misura fissa o si stabiliscano sensibili differenze di aliquote di imposta, le quali si traducono in differenza qualitativa (1).

(Omissis). — 1. - L'art. 1 della legge impugnata proroga al 1968 le agevolazioni tributarie introdotte in materia di edilizia non di lusso dalle leggi regionali 1954, nn. 11 e 37 e successive proroghe e modifiche.

(1) La decisione in rassegna è collegata con le precedenti pronunce della Corte 22 dicembre 1965, n. 90 e 28 gennaio 1965, n. 2 (in questa *Rassegna*, 1965, rispettivamente, 1110 e 4).

In dette sentenze era stata ribadita la necessità che il legislatore regionale si adeguasse ai limiti ed interessi generali posti dalla legislazione nazionale in materia di agevolazioni fiscali per l'edilizia ed, in ispecial modo, a quelli risultanti dal decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito nella legge 13 maggio 1965, n. 431.

L'adeguamento a tali limiti e principi posto in essere dalla legge regionale oggetto della presente decisione, benchè, in talune parti, corrispon-

Queste leggi, uniformandosi alla legislazione dello Stato, avevano esonerato per 25 anni i contribuenti della Regione dal pagamento dell'imposta e delle sovrimposte sui fabbricati e ridotto a misura fisa il tasso, normalmente variabile, di alcune imposte erariali (di registro, ipotecarie ecc.) e di ricchezza mobile.

La denuncia, rivolta genericamente contro l'art. 1, si riferisce sia a quell'esonero sia a questa riduzione.

Tuttavia, quanto all'esonero venticinquennale, prorogato dall'art. 1 col rinvio all'art. 5 della legge regionale n. 11 del 1954, l'impugnazione non è fondata rispetto agli edifici non destinati ad albergo: la legislazione dello Stato contiene una norma analoga (d.l. 15 marzo 1965, n. 124, art. 43; legge 1965, n. 431, art. 1) dimodochè non può vedersi violazione dell'art. 36 dello Statuto siciliano.

La riduzione delle altre imposte alla misura fissa contrasta invece col tipo di agevolazioni contenute nelle leggi dello Stato, cioè nel predetto d.l. 1965, n. 124 e nella legge 1965, n. 431: queste leggi infatti non prevedono agevolazioni relativamente ad alcune delle imposte, a cui si riferisce la legge regionale, o prevedono semplici riduzioni di aliquote (imposte sui trasferimenti e sui conferimenti in società). Poichè il sistema di imposizione a tassa fissa, adottato dalla legge regionale, risponde a un tipo di tassazione diverso da quello tuttora vigente nelle leggi dello Stato, il contrasto con l'art. 36 dello Statuto siciliano risulta evidente. Questa Corte ha da tempo fissato il principio che la competenza legislativa in materia tributaria appartenga alla Regione solo nei limiti del rispetto, per ogni singolo tributo, del tipo di tassazione vigente nell'ordinamento dello Stato all'epoca dell'applicazione della legge regionale.

2. - L'art. 2 della legge impugnata riduce l'imposta comunale di consumo sui materiali da costruzione dell'85 % per il 1967 e dell'80 % per il 1968, mentre la riduzione prevista dal legislatore statale (d.l. 1965,

dente ai principi enunciati dalla Corte, se ne discostava in altre parti, là dove, ad esempio, introduceva il beneficio della tassa fissa invece che semplici riduzioni di aliquote, ovvero là dove stabiliva la riduzione dell'80 % dell'imposta comunale di consumo rispetto a quella del 20 % stabilita dalla legislazione statale.

Riaffiora, nella sentenza in rassegna, a questo proposito, la preoccupazione di salvaguardare l'eguaglianza di trattamento dei cittadini di una Regione rispetto a tutti gli altri (art. 3 Cost.), concetto che era già stato enunciato dalla Corte con la precedente sentenza 14 aprile 1965, n. 27 (in questa *Rassegna*, 1965, 283).

In dottrina cfr. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1964.

n. 124, art. 45 e legge 1965, n. 431, art. 1) è limitata al 20 %. Anche questa norma regionale contrasta con l'art. 36 dello Statuto siciliano. La Regione infatti può discostarsi, nella misura delle riduzioni d'imposta, dalla legislazione dello Stato, ma la differenza quantitativa tra le due legislazioni, quando è sensibile come è avvenuto in questo caso, si traduce in differenza qualitativa e pertanto in manifesto privilegio dei contribuenti d'una Regione rispetto a tutti gli altri.

Dato ciò, nella presente occasione non occorre esaminare, benchè il problema meriti particolare attenzione, se una poteestà legislativa regionale, in materia di tributi locali, sia in generale compatibile con l'autonomia finanziaria e amministrativa attribuita ai Comuni e ai Consorzi dall'art. 15 dello Statuto siciliano.

3. - La illegittimità dell'art. 2 trascina con sè l'art. 4 che vi è strettamente collegato.

4. - La denuncia di incostituzionalità non colpisce, invece, l'art. 3 della legge regionale nè l'art. 1 nella parte in cui proroga e modifica gli artt. 1 e 2 della legge regionale 1963, n. 4: infatti tali norme, stabilendo una certa proporzione fra i locali destinati a negozi o ad altri usi e l'intera superficie dell'imponibile, si discostano dalla legislazione dello Stato solo relativamente agli stabili situati in comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti; e per di più non se ne discostano in maniera sensibile. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 23 marzo 1966, n. 25 - Pres. Ambrosini -
Rel. Bonifacio - Salvatori (avv. Camerini, Guarino) e Presidente
Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Terranova).**

**Costituzione della Repubblica - Principio di eguaglianza dei cittadini -
Riferimento solo alle persone fisiche - Esclusione.**

(Cost., art. 3).

**Mutilato e invalido - Corsi di addestramento istituiti dal Ministero del
Lavoro - Trattamento differenziale di favore riservato alla Libera
Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi Civili - Insussistenza.**

(Cost., art. 3; l. 5 ottobre 1962, n. 1539, art. 4).

Mutilato e invalido - Composizione delle Commissioni Provinciali e della Commissione Centrale per l'accertamento dell'invalidità fisica - Inclusione di un medico della L.A.N.M.I.C. - Contrasto col principio dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

(Cost., art. 97; 1. 5 ottobre 1962, n. 1539, art. 5, commi primo e quinto).

Il principio di eguaglianza, enunciato nell'art. 3 della Costituzione, è norma di carattere generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura; esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che, direttamente o indirettamente, dia vita ad una non giustificata diversità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengono imputate (1).

Non contrasta col principio costituzionale di eguaglianza l'art. 4 della legge 5 ottobre 1962, n. 1539 recante provvidenze a favore degli invalidi civili, poichè tale norma, nel prevedere l'avviamento degli invalidi a speciali corsi tenuti dalla Libera Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi Civili (L.A.N.M.I.C.) o da altri enti o associazioni, non è di per sè sufficiente a dare vita ad una non consentita disparità di trattamento tra detta libera associazione e gli altri Enti (2).

Sono costituzionalmente illegittimi, per contrasto col principio della imparzialità dell'azione amministrativa sancito nell'art. 97 Cost., i commi primo e quinto dell'art. 5 legge 5 ottobre 1962, n. 1539, che prevedono la partecipazione alle Commissioni provinciali ed alla Commissione centrale di un medico della L.A.N.M.I.C. invece che di rappresentanti di tutte le associazioni di categoria (3).

(1) La questione era stata prospettata dal Pretore di Bologna con ordinanza 9 luglio 1964 (*Gazzetta Ufficiale* 14 novembre 1964, n. 282).

È particolarmente importante questa massima perchè afferma per la prima volta il concetto che il principio di eguaglianza si applica non solo alle persone fisiche, bensì anche alle persone giuridiche, anzi, più esattamente, alle « situazioni giuridiche ».

Nella Costituzione, infatti, la parola « cittadini » sembra porsi come antitetica rispetto alla parola « stranieri », non a « persone giuridiche » (cfr. in questo senso, PALADIN, *Eguaglianza - (Diritto Costituzionale)*, *Enciclopedia del diritto*, Milano p. 530).

D'altra parte, è la stessa natura oggettiva del principio di eguaglianza il quale dev'essere inteso, più che come singolo diritto, un parametro per la creazione e la disciplina dei diritti soggettivi, che induce ad accedere alla conclusione adottata dalla Corte.

(2-3) La decisione della Corte non sembra esente da riserva, in relazione alla ritenuta posizione del rappresentante della LANMIC in seno alle Commissioni.

Non è dubbio che l'art. 97 della Costituzione postula una imparzialità

(*Omissis*). — 1. - Dall'esame complessivo dell'ordinanza di rimesione risulta che il Pretore di Bologna collega vari vizi di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate — art. 4, comma secondo, art. 5, commi primo e quinto, legge 5 ottobre 1962, n. 1539 — ad una unica e comune premessa: le norme non assicurerebbero la necessaria parità di trattamento delle varie associazioni operanti nel settore dell'assistenza dei mutilati ed invalidi civili, e dalla conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione discenderebbe l'ulteriore loro contrasto con altri precetti costituzionali.

Va perciò anzitutto presa in esame l'eccezione formulata dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale il principio di eguaglianza andrebbe riferito soltanto alle persone fisiche e, di conseguenza, non potrebbe essere invocato come parametro di legittimità di norme che, come nella specie, riguardino soggetti diversi da quelle.

Tale tesi non può essere accolta. L'eguaglianza, infatti, è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate. A siffatta conclusione non osta il rilievo che alcune delle discriminazioni esplicitamente vietate dall'art. 3, primo comma, della Costituzione non sono ipotizzabili se non in riferimento alla persona fisica, giacchè ciò significa solo che il principio di eguaglianza si atteggia, quanto al contenuto, diversamente secondo la varietà dei dati disciplinati dal legislatore, ma non comporta che esso diventi inoperante quando in via immediata vengano in considerazione soggetti diversi dall'uomo. E va infine rilevato che nel caso in esame una illegittima

e obbiettività da condotta della p.a. Ma, a ben guardare, l'inclusione di rappresentanti di categorie nei vari organismi previsti dall'ordinamento amministrativo è in funzione non già di rappresentanza di *associazioni*, quanto di rappresentanza di *soggetti*. Le associazioni entrano in rilievo solo per il modo di designazione dei rappresentanti; ma, una volta superato questo momento genetico, la funzione di rappresentanza viene estesa a tutti i singoli soggetti (iscritti e non) di cui l'associazione ha, per legge o per statuto, il compito di tutela.

Di conseguenza, il principio della rappresentatività di tutte le associazioni è ultroneo, a meno di non richiedere, al limite, una sorta di *proporzionale* di tutte le associazioni (e perchè non anche dei non iscritti, in virtù della libertà di « non associazione » espressamente enunciata dalla sentenza 26 giugno 1962, n. 69 della stessa Corte?).

Sul piano amministrativo, per la legittimità delle designazioni di rappresentanti delle categorie « più rappresentative », cfr. Cons. Stato 18 marzo 1964, n. 238 (*Foro it.* 1964, III, 372).

disparità fra le varie associazioni inevitabilmente si ripercuoterebbe sulla sfera giuridica degli iscritti e perciò si risolverebbe, sa pur mediamente, in una violazione dell'eguaglianza del cittadino.

2. - L'art. 4 della legge impugnata prevede (comma secondo) che i mutilati ed invalidi civili, impossibilitati a frequentare i normali corsi di addestramento a causa di particolari menomazioni fisiche, possono essere avviati dal Ministero del lavoro a speciali corsi istituiti presso i centri di rieducazione professionale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dell'Opera nazionale invalidi di guerra e « della Libera associazione nazionale mutilati ed invalidi civili o di altri enti o associazioni ».

La Corte ritiene che le censure mosse a questa norma non siano fondate. È sufficiente rilevare in proposito che le associazioni diverse dalla L.A.N.M.I.C. non sono affatto escluse dal concorrere all'opera di rieducazione degli invalidi e mutilati civili, atteso che la legge consente al Ministero di avviare gli interessati non solo ai centri professionali della Libera associazione, ma anche a quelli istituiti eventualmente da altri enti o associazioni. Nessun privilegio vien fatto alla prima, giacché il legislatore, con giudizio di merito sottratto al sindacato di questa Corte, si limita a prendere atto che presso quell'associazione sono in funzione centri di rieducazione idonei allo svolgimento degli speciali corsi di addestramento: e non si può ritenere, come sostiene la difesa della Salvatori, che la semplice circostanza che la legge espresamente menziona la L.A.N.M.I.C. sia per sé sufficiente a dar vita ad una non consentita disparità di trattamento.

3. - L'art. 5, comma primo e quinto, regola la composizione di Commissioni provinciali e di una Commissione centrale, alle quali la legge affida delicate funzioni nel procedimento predisposto per l'avviamento al lavoro dei mutilati e invalidi civili e per la risoluzione del relativo rapporto. Le norme prevedono che delle une e dell'altra faccia parte « un medico o della Libera associazione nazionale mutilati e invalidi civili o di altri enti o associazioni più rappresentativi ».

È evidente che le due disposizioni vanno interpretate nel senso che l'autorità competente a costituire le commissioni (Prefetto per quelle provinciali, Ministro del lavoro per quella centrale) debba chiamare a farne parte — oltre gli altri componenti tassativamente specificati dalla legge — un medico della L.A.N.M.I.C. ovvero, ove vi sia altra associazione (o ente) più di quella rappresentativa, un medico di quest'ultima. Non appare perciò esatto quanto sostiene la difesa della Salvatori, secondo la quale a favore della L.A.N.M.I.C. verrebbe ad essere stabilita una presunzione di rappresentatività, laddove sulle altre asso-

ciazioni ricadrebbe l'onere di darne prova: la legge, infatti, lungi dall'attribuire alla Libera associazione una diretta legittimazione alla designazione di un componente delle commissioni, disciplina il potere del Prefetto e del Ministro, che sono tenuti ad accertare di volta in volta quale associazione o quale ente abbia, fra tutti, il maggior grado di rappresentatività. La legge, in definitiva, collega la norma ad un criterio del tutto obiettivo, in base al quale le varie associazioni del settore vengono poste in una posizione di parità.

L'esegesi delle disposizioni impugnate esclude la validità del rilievo, pure prospettato dalla difesa privata, che la L.A.N.M.I.C., in quanto espressamente menzionata, venga in definitiva parificata agli enti pubblici che sono chiamati a concorrere alla composizione delle commissioni: ed infatti, mentre tassativamente è prescritta la nomina di un medico dell'I.N.P.S. e di un medico dell'O.N.I.G., per la Libera associazione si determina il concorso con le altre associazioni o enti, da risolversi, come si è detto, con l'applicazione del criterio della maggiore rappresentatività. E per queste stesse ragioni è da escludere l'ipotesi che, o causa dell'espresso riferimento che la legge fa alla L.A.N.M.I.C., possa essere prescelto il medico di questa anche dopo la eventuale perdita di ogni sua capacità rappresentativa.

4. - Nell'ambito delle questioni fin qui considerate non sussiste, pertanto, disparità di trattamento tra la L.A.N.M.I.C. e le altre associazioni, e poichè il giudice *a quo* ricollega a tale ipotizzata disparità la violazione non solo dell'art. 3, ma anche degli artt. 2, 4 e 18 della Costituzione, vien meno la premessa che avrebbe reso necessario esaminare se la denunciata diseguaglianza comporti anche una lesione dei beni protetti da tali norme.

Ma una questione più ampia, e sostanzialmente diversa, vien sollevata dall'ordinanza di rimessione allorchè, in sede di motivazione della violazione dell'art. 97 della Costituzione, si osserva che la presenza di un medico della L.A.N.M.I.C. nelle commissioni non costituisce « una sicura garanzia di indipendenza e di serenità di giudizio », atteso che « se egli è medico della Libera associazione, dovrà di tale organismo tutelare e difendere i diritti ». È chiaro che la censura, anche se esemplificata con riferimento alla L.A.N.M.I.C., investe il sistema stesso predisposto dalla legge: denuncia, cioè, il pericolo di parzialità dell'azione amministrativa e la disparità fra le varie associazioni determinati dal fatto che queste non concorrono nella designazione e che il medico di una sola di esse vien nominato componente delle commissioni.

La questione appare fondata.

Non vi è dubbio che, al fine di assicurare il buon andamento dei pubblici uffici, il legislatore può legittimamente disporre che determinati organi collegiali vengano composti anche con la partecipazione di membri che provengano da gruppi sociali operanti nel settore, e ciò al fine di rendere possibile una più efficiente rilevazione degli interessi da soddisfare e di consentire l'apporto di concrete esperienze relative alla materia sulla quale la pubblica amministrazione è chiamata a provvedere. Tuttavia, quando nella realtà sociale agisca una pluralità di gruppi, in contrapposizione o in concorrenza fra loro, la legge, ad evitare che i componenti abbiano ad agire nell'interesse particolare del gruppo di provenienza piuttosto che nell'interesse obbiettivo dell'amministrazione, deve predisporre un sistema che assicuri la parità fra i gruppi stessi: questa, infatti, diventa condizione essenziale di una organizzazione che, come l'art. 97 della Costituzione richiede, garantisca l'imparzialità amministrativa.

Nel caso in esame manca ogni concorso delle varie associazioni nella designazione del componente delle commissioni provinciali o centrale, la cui nomina deve essere effettuata, secondo quanto innanzi si è detto, esclusivamente in base al maggior grado di rappresentatività di una sola associazione rispetto a ciascuna delle altre: e ciò comporta la conseguenza che queste ultime vengono del tutto escluse dal procedimento di formazione dell'organo anche se, per ipotesi, fossero in grado, mediante accordi, di offrire una designazione più ampiamente rappresentativa; mentre, di contro, l'associazione relativamente più rappresentativa viene in certa guisa riconosciuta come unico centro di rappresentazione degli interessi dell'intero settore. Da ciò discende che il componente del collegio, scelto esclusivamente in virtù della sua appartenenza ad una determinata associazione, non offre le necessarie garanzie di imparzialità e che, di conseguenza, l'organizzazione dell'ufficio non risponde al canone prescritto dall'art. 97, comma primo, della Costituzione. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 marzo 1966, n. 27 - Pres. Ambrosini -
Rel. Verzi - Pesaro (n.c.).

Procedimento penale - Giudizio per decreto - Mancato interrogatorio dell'imputato - Violazione del diritto di difesa - Non sussiste.

(Cost. art. 24; c. p. p., art. 506).

L'omissione dell'interrogatorio dell'imputato nel giudizio per decreto, previsto dagli artt. 506 e segg. c.p.p., non viola il diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione, trattandosi di un giudizio spe-

ziale, nel quale la volontà di difendersi, manifestata attraverso l'opposizione al decreto, ha l'immediato effetto di far perdere ogni efficacia giuridica alla condanna (1).

(*Omissis*). — 1. - L'omissione dell'interrogatorio dell'imputato nel giudizio per decreto, previsto dagli artt. 506 e seguenti del c.p.p., non viola il diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione.

La questione proposta dal Pretore di Padova deve ritenersi sostanzialmente decisa dalla sentenza di questa Corte n. 170 del 23 dicembre 1963, la quale ha ritenuto che, nel detto giudizio, il diritto di difesa viene realizzato in quanto, proponendo l'opposizione prevista dall'articolo 507, primo e secondo comma, del c.p.p., l'opponente è in grado di svolgere le sue ragioni con ampia conoscenza non soltanto delle risultanze processuali, ma anche della valutazione fattane in precedenza dal giudice. Per dissentire da questa decisione l'ordinanza di rimesione adduce, fra l'altro, ragioni di opportunità, le quali non possono costituire motivo di illegittimità costituzionale, ma soltanto oggetto di valutazione discrezionale, nei singoli casi, da parte del Pretore, cui l'art. 506 c.p.p. consente di procedere alle « investigazioni che reputa necessarie », e quindi anche all'interrogatorio dell'imputato.

2. - Il giudizio per decreto, collocato dal Codice di procedura penale fra i « Giudizi speciali », viene adottato per ragioni di economia processuale, allo scopo di definire rapidamente *sine strepitu et figura iudicii* quei procedimenti per i quali il Pretore, in seguito all'esame degli atti, ritiene superfluo il dibattimento. Ed è un procedimento che, appunto per la semplicità della forma, che tuttavia non menoma le garanzie difensive, ha dato ottimi risultati, tanto che mentre nel Codice di procedura penale del 1913 era limitato alle contravvenzioni, dal legislatore del 1930 è stato esteso anche ai delitti perseguibili di ufficio, quando il Pretore ritenga di dovere infliggere soltanto la pena pecuniaria. Emesso

(1) La questione era stata proposta con ordinanza 19 luglio 1965 dal Pretore di Padova (*Gazzetta Ufficiale*, 30 ottobre 1965, n. 273)

Non essendovi stata costituzione di alcuna parte, essa è stata decisa con procedimento in Camera di Consiglio.

Gli specifici precedenti, della medesima questione possono rinvenirsi nella sentenza della Corte Costituzionale 23 dicembre 1963, n. 170 (*Giur. it.* 1964, I, 1, 246) ricordata in motivazione nonchè nella precedente sentenza 8 marzo 1957, n. 46 (*ivi*, 1957, I, 1, 497). In dottrina, cfr. VASSOLLI, *Natura giuridica dell'opposizione al decreto penale di condanna*, *Giur. cost.* 1957, 587; TRONCHINA, *Il procedimento per decreto penale e l'ord. 24 Cost.*, *Riv. proc. pen.* 1961, 516.

qualora il giudicante preveda che l'imputato non abbia a lamentarsi del provvedimento, il decreto penale è una decisione di condanna sottoposta a condizione risolutiva dipendente dalla volontà dell'imputato.

3. - In riferimento all'art. 24 della Costituzione, è da porre in rilievo che, nel caso in esame, trattasi di un giudizio speciale, e che, pertanto, ai fini della tutela del diritto di difesa, non va discusso se un singolo atto procesuale sia opportuno o necessario, ma va stabilito se gli strumenti apprestati dalla legge, con quella diversità dipendente dall'adattamento alla struttura di ciascun procedimento, consentano ugualmente pieno esercizio di tale diritto. Orbene, secondo l'attuale disciplina, la difesa è garantita, sotto un duplice aspetto. In primo luogo, si concede all'imputato facoltà di scelta: accettare o meno la condanna; ed è evidente che l'accettazione non solo elimina di per se stessa qualsiasi questione difensiva, ma dimostra che l'imputato non ha motivo nè interesse di chiedere che si proceda all'esperimento del pubblico dibattimento. Il che si traduce molto spesso in un vantaggio per lo stesso interessato. In secondo luogo, la volontà di difendersi, manifestata attraverso l'opposizione al decreto, ha l'immediato effetto di far perdere ogni efficacia giuridica alla condanna, di metterla cioè nel nulla, come se non fosse stata mai pronunciata. Ed a seguito della opposizione, il processo prende il suo normale corso, mentre il decreto penale assume la funzione di contestazione dell'accusa e quindi costituisce la base della discussione dibattimentale. — (*Omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 5 luglio 1965, n. 1401 - *Pres. Mastropasqua - Est. Salerno - P. M. Di Maio (conf.) - Presidenza del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Carafa) c. ditta La Scala (avv. Naso).*

Competenza e giurisdizione - Regolamento di giurisdizione - Giudizio pendente davanti al Consiglio di Stato - Ammissibilità.
(c. p. c., art. 41, primo comma).

Il regolamento preventivo di giurisdizione è esperibile anche quando il giudizio sia pendente davanti a giudici speciali e, quindi, anche davanti al Consiglio di Stato (1).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 febbraio 1965, n. 259 - *Pres. Torrente - Est. Straniero - P. M. Pedote (conf.) - Cassa di risparmio della Marca trevigliana (avv. Jemolo) c. Pradella (avv. De Martino).*

Competenza e giurisdizione - Regolamento di giurisdizione - Giudizio pendente davanti al Consiglio di Stato - Ammissibilità.
(c. p. c., art. 41, primo comma).

Competenza e giurisdizione - Regolamento di giurisdizione - Sospensione del giudizio di merito - Inderogabilità.
(c. p. c., artt. 41, primo comma, 48, secondo comma e 367, primo comma).

Il regolamento preventivo di giurisdizione trova applicazione anche riguardo ai giudizi pendenti davanti al Consiglio di Stato (1).

(1) Le sezioni unite della Corte di Cassazione confermano con la unica massima della prima sentenza e con la prima massima della seconda sentenza la loro giurisprudenza ormai costante: oltre alle sentenze ricor-

La sospensione del giudizio di merito in seguito alla proposizione del regolamento di giurisdizione opera ipso iure, senza che al Giudice sia consentito di derogarvi, ed, essendo il Giudice spogliato della potestas iudicandi fino alla pronuncia delle sezioni unite, la pronuncia da lui emessa malgrado tale spoliazione è nulla per mancanza di un requisito essenziale (2).

(*Omissis*). — FATTO. - Con deliberazione 9 maggio 1963 la Cassa di risparmio della Marca trevigiana dispensò dall'impiego, a seguito di procedimento disciplinare, il suo dipendente Ermenegildo Pradella e provvide, conseguentemente, alla liquidazione di quanto dovutogli.

Contro la deliberazione il Pradella propose ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, e, a sua volta, nelle more del giudizio, la cassa di risparmio propose istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, sostenendo, sulla base di un unico motivo, che, in dipendenza della sua natura di ente pubblico economico, la giurisdizione sulle questioni relative al rapporto di impiego dei dipendenti spetta al giudice ordinario secondo il rito del lavoro.

Il Pradella, costituitosi in sede di regolamento, rilevò, invece, che nel caso concreto, la giurisdizione spettava al Consiglio di Stato perchè l'impugnazione era stata proposta contro un provvedimento disciplinare di natura discrezionale.

Il giudice amministrativo si è pronunciato malgrado la pendenza del regolamento e, con decisione 18 marzo 22 aprile 1964, ha dichiarato la propria giurisdizione e annullato il provvedimento impugnato.

Contro la decisione del Consiglio di Stato la cassa di risparmio ha proposto ricorso per cassazione sulla base di due motivi di annullamento che illustra con memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE. - I ricorsi vanno riuniti perchè le parti sono identiche ed identica è anche la questione di giurisdizione che in entrambi viene prospettata.

date nella surriportata motivazione v. Cass., Sez. Un., 28 aprile 1964 n. 1016, ed in questa *Rassegna*, 1964, I, 473 la nota 1; in senso contrario la giurisprudenza altrettanto costante del Consiglio di Stato: v. C. d. S., Sez. VI, 22 aprile 1964, n. 355, in *Foro it.*, 1964, III, 483 ed *ivi* la nota 1 con ampi richiami giurisprudenziali e di dottrina. I termini della questione risultano chiaramente dalla surriportata motivazione e la soluzione accolta dalle sezioni unite della Corte di Cassazione è da condividersi per le ragioni già accennate nella richiamata nota pubblicata in questa *Rassegna*, *loco cit.*

(2) I principi contenuti nella seconda massima della seconda sentenza rappresentano la logica conseguenza della ritenuta ammissibilità del regola-

In relazione all'oggetto del regolamento preventivo ed al primo motivo del ricorso proposto dalla cassa, per violazione ed erronea applicazione dell'art. 367 c.p.c. in relazione all'art. 41 stesso codice, contro la decisione del Consiglio di Stato che ha esaminato la questione di giurisdizione malgrado la già avvenuta proposizione del regolamento, due questioni si propongono a questo Supremo collegio: l'una, con effetto eventualmente assorbente della seconda, in ordine all'ammissibilità del regolamento per i giudizi pendenti dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, l'altra, da risolversi soltanto nel caso di affermazione della ammissibilità, in ordine alla sorte della decisione impugnata.

Sulla prima questione il consiglio ha ribadito il suo costante orientamento negativo, attingendo sia a ragioni comuni a tutti i giudizi speciali sia ad altre peculiari al proprio ordinamento.

Riflettono il primo aspetto, impostato sul richiamo alla limitata enunciazione dell'art. 37 c.p.c., sia il rilievo che il legislatore del 1942 avrebbe dovuto dichiarare espressamente, se tale fosse stato effettivamente il suo pensiero, l'applicabilità ai giudizi speciali di un istituto che la legge 31 marzo 1877, n. 3761 aveva previsto esclusivamente per le questioni di giurisdizione sorte dinanzi ai giudici ordinari e che comunque, in quanto postula necessariamente la devoluzione in via preventiva della questione di giurisdizione ad un giudice diverso, avrebbe nell'ordinamento vigente un carattere eccezionale, sia il corollario che l'art. 367 c.p.c., col prevedere la riassunzione del processo, dopo la pronuncia sul regolamento, esclusivamente per la dichiarazione della giurisdizione del giudice ordinario, dimostrerebbe, implicitamente, ma chiaramente, che il legislatore ha voluto limitare l'istituto alle controversie davanti a detto giudice.

Riguardano, invece, il secondo aspetto due osservazioni: l'una, di carattere giuridico, impostata sulla premessa che il procedimento davanti al Consiglio di Stato, ha disciplina legislativa autonoma, consiste

mento preventivo di giurisdizione per i giudizi pendenti davanti ai giudici speciali. Benvero, da un canto l'art. 367 c. p. c. non consente dubbi circa la sospensione del giudizio, rispetto a cui detto regolamento sia stato proposto, dall'altro, non può non ritenersi inficiata da difetto di giurisdizione, temporaneo se pur non assoluto, e per ciò solo annullabile, la pronuncia emessa nel giudizio stesso, in pendenza del regolamento preventivo di giurisdizione: v. in questa *Rassegna*, loco cit.

Sulla sospensione, di cui sopra, peraltro, si può osservare:

1) la dizione del secondo comma dell'art. 367 c. p. c., laddove si prevede la riassunzione del processo sospeso « se la Corte di cassazione dichiara la giurisdizione del giudice ordinario », non può essere un argomento contro la sospensione del processo pendente davanti al giudice speciale per lo stesso motivo per il quale non può esserlo contro l'ammissibilità del rego-

nel rilievo che, nei rapporti fra detta disciplina ed il sopravvenuto codice di procedura civile, deve trovare applicazione il principio secondo il quale la legge generale posteriore non può derogare tacitamente ad una preesistente legge speciale; l'altra è essenzialmente fondata sulla deduzione dell'inconveniente pratico che la sospensione del procedimento a norma dell'art. 367 priverebbe il giudice amministrativo del potere di sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato a norma dell'art. 39 del t.u. n. 1054 del 1924.

Gli argomenti suddetti furono, peraltro, già valutati negativamente, nella loro sostanza, da questo Supremo collegio in precedenti costanti decisioni (15 gennaio 1953, n. 108; 14 ottobre 1952, n. 3023; 21 giugno 1952, n. 1825) e queste vanno ribadite alla stregua della premessa che, nel codice del 1942, l'istituto del regolamento preventivo è certamente configurato secondo uno schema più lato di quello consentito dalla legge del 1877, in quanto reso accessibile anche alle parti private e tale da contemplare il difetto di giurisdizione nei confronti tanto della pubblica amministrazione quanto del giudice speciale.

Sotto il profilo più generale va, infatti, rilevato che la lettera dell'art. 37 non ha valore indicativo di una volontà limitata dal legislatore, in quanto l'espressa previsione del solo giudice ordinario, ha una adeguata giustificazione logica nel profilo formale, rappresentato dalla collocazione della norma in un complesso di disposizioni che ha per unico fine la disciplina del procedimento davanti a detto giudice, e nella conseguente *vis attractiva* del complesso medesimo; che, viceversa, il convincimento che la suddetta norma rappresenti una concreta specifica manifestazione di un principio di più ampia portata può trarre ausilio sicuro sia dalla posizione attribuita a queste sezioni unite dal legislatore del 1942 nel sistema della risoluzione dei problemi di giurisdizione, con particolare riferimento alla estensione della sfera della funzione regolatrice a tutte le magistrature, ordinarie e speciali, e ad entrambi i possibili aspetti, affermativi o negativi, della pronuncia, sia dalla gene-

lamento preventivo di giurisdizione rispetto ai relativi giudizi, motivo quest'ultimo posto in luce dalla motivazione surriportata;

2) la dizione del primo comma dell'art. 367 c. p. c., laddove si prevede che il « giudice davanti a cui pende la causa », rispetto alla quale è stato proposto il regolamento preventivo di giurisdizione, « sospende il processo con ordinanza non impugnabile », non costituisce argomento contro la operatività ipso iure della sospensione, in quanto anzi « la forma di ordinanza non impugnabile, impressa al provvedimento di sospensione, induce a ritenere che il giudice non abbia il potere di risolvere eventuali contestazioni sollevate dalle parti, ma debba limitarsi ad assodare se sia stato proposto il ricorso per regolamento » (ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, Napoli, 1956, II, 540, il quale aggiunge che « ad es., non gli è con-

rale efficacia costitutiva delle statuizioni di designazione del giudice competente sì che quest'ultimo, qualunque esso sia, ne resti irrevocabilmente investito con efficacia vincolante, preclusiva di qualsiasi riesame; che la posizione medesima, considerata anche in rapporto ai poteri di questa corte in tema di conflitti virtuali, non si può ritenere necessariamente collegata a decisioni già pronunciate e neppure, in certo senso, a procedimenti già pendenti, onde la sua estensione al regolamento preventivo ha una sua giustificazione logica, oltre che quella materiale insita nel richiamo dell'art. 41 c.p.c. agli artt. 364 e segg. stesso codice e, quindi, anche all'art. 382.

Poste, d'altra parte, queste considerazioni (che non possono essere contrastate dal richiamo dell'art. 367, capov., in quanto questa norma, regolatrice soltanto del processo davanti al giudice ordinario, non poteva esprimersi diversamente), dimostrato, in altri termini, che il pensiero del legislatore emerge essenzialmente dal sistema e che questo ultimo rappresenta una innovazione sostanziale rispetto al precedente regime giuridico, degrada, di conseguenza, il valore attributivo della decisione impugnata all'argomento della preesistenza ed autonomia del procedimento davanti al Consiglio di Stato e degrada altresì il rilievo imposto sulla deroga al principio secondo il quale ogni giudice ha il potere, in relazione alla specifica controversia che gli viene sottoposta, di verificare i presupposti ed i limiti della propria competenza o giurisdizione. Ciò, dal momento che la deroga è stata voluta dal legislatore con l'art. 382, primo comma, che le stesse ragioni di snellimento processuale e di rapida attuazione della giustizia sostanziale che giustificano la norma del codice di rito valgono anche per i procedimenti davanti ai giudici speciali, che non vi è motivo per individuare al riguardo una particolare posizione del Consiglio di Stato, che è pur sempre un giudice speciale, anche se l'ambito oggettivo del sindacato di questo Supremo collegio è, per esso, limitato alle questioni di giurisdizione, anzicchè esteso anche alle violazioni di legge.

sentito di esimersi dal sospendere il processo se il regolamento sia stato proposto malgrado la già emessa pronuncia di merito »): del resto, gravi inconvenienti non dovrebbero prospettarsi se si ammette l'applicabilità, anche per la sospensione derivante dal regolamento preventivo di giurisdizione, del disposto dell'art. 48 c. p. c., secondo comma (v. pure decr. Trib. Milano, 14 luglio 1964, *Foro it.*, 1964, I, 1911 ed ivi breve nota di richiami giurisprudenziali).

Sulla situazione in cui si trova la sentenza pronunciata nel giudizio, rispetto al quale sia stato proposto regolamento preventivo di giurisdizione ed in pendenza di questo, oltre alla sentenza ricordata nella motivazione surriportata v. Cass., sez. un., 31 marzo 1950, n. 877 in senso alquanto difforme da quello poi accolto nella sentenza che qui si annota.

Restano da ultimo da esaminare, sotto il profilo dell'art. 367, l'inconveniente pratico denunciato, e subordinatamente, il secondo problema inerente alla sorte della decisione impugnata. Il primo punto può essere superato richiamando l'osservazione, già fatta da questa corte, in ordine alla possibilità della eventuale eliminazione del problema insita nella estensibilità ai procedimenti davanti al Consiglio di Stato dell'art. 48, secondo comma, c.p.c. e del potere, da detto comma riconosciuto al giudice adito, di compiere, nella pendenza del procedimento, gli atti ritenuti urgenti. Quanto al secondo va, invece, rilevato che la soluzione discende dal principio che la sospensione del giudizio di merito, in seguito alla proposizione del regolamento di giurisdizione, opera *ipso jure* senza che al giudice sia consentito di derogarvi.

Questa corte, ha, infatti, già precisato (sentenza 11 dicembre 1950, n. 2705) che, in dipendenza del principio suddetto, il giudice è spogliato della *potestas iudicandi* fino alla pronuncia delle sezioni unite, sì che la pronuncia emessa malgrado tale spoliatura è nulla per mancanza di un requisito essenziale.

L'annullabilità della decisione impugnata sotto questo ultimo profilo non assorbe tuttavia il secondo motivo del ricorso della cassa, in quanto tale, per il suo soggetto, da importare, se accolto, la cassazione senza rinvio per difetto assoluto, non già soltanto temporaneo, della giurisdizione nel giudice amministrativo dal Pradella adito. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 24 agosto, 1965, n. 1973 - Pres. Boccia - Est. Aliotta - P. M. Gentile (conf.) - Mineo (avv. Menichini) c. Scalese (avv. Di Majo).

Competenza e giurisdizione - Conflitti di attribuzione - Legittimazione a sollevarli.

(l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 37).

La legittimazione a sollevare conflitti di attribuzione è riservata agli organi definitivi depositari dei poteri che entrino eventualmente in conflitto: è da escludere, pertanto, qualsiasi legittimazione delle parti in causa a sollevare conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, sotto il profilo che la Corte di Cassazione, ritenendo implicitamente recepito in una legge successiva un principio contenuto in precedenti leggi concernenti la stessa materia, avrebbe esercitato un potere demandato ad altri organi dello Stato (1).

(1) Che le parti in causa, come tali, non possano sollevare i conflitti di attribuzione, sotto qualsiasi profilo, pare fuori di dubbio. Questione interessante è, invece, quella di determinare chi possa sollevarli e, seppur si

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 23 dicembre 1965, n. 2477 - Pres. Lonardo - Est. Felicetti - P. M. Criscuoli (conf.) - Banco di Napoli (avv. Piccardi) c. Guida (avv. Rinaldi).

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Enti pubblici economici. - Impiego pubblico - Controversie - Giurisdizione ordinaria - Limiti.

(c. p. c., art. 429, n. 3).

Anche a seguito della soppressione dell'ordinamento sindacale corporativo, che non ha determinato l'abrogazione dell'art. 429, n. 3 c.p.c., spetta all'Autorità Giudiziaria ordinaria la competenza a giudicare delle controversie di impiego dei dipendenti di enti pubblici i quali svolgono un'attività economica in regime di libera concorrenza, con la sola esclusione del sindacato sugli atti emanati nell'esercizio del loro potere di organizzazione, di natura preminentemente pubblicistica e discrezionale, il cui sindacato appartiene all'autorità amministrativa, risultando i diritti soggettivi dei dipendenti degradati ad interessi legittimi; tale degradazione però non ha luogo allorché l'ente pubblico esercita il proprio potere disciplinare sul dipendente, essendo il suo esercizio limitato da regolamentazione collettiva e contrattuale, sicché i diritti dei dipendenti, nella cui sfera il provvedimento disciplinare incide, rimangono integri (1).

accetta di riservare tale legittimazione agli organi definitivi (ossia supremi) depositari dei poteri in conflitto, resta da esaminare quali questi organi siano e quali i poteri. Per taluni particolari aspetti e per una indicazione bibliografica orientativa sull'argomento v. B. BACCARI, *Considerazioni sulla disposizione dell'art. 65 del t. u. 12 luglio 1934, n. 1214 (leggi sull'ordinamento della Corte dei conti) e sugli effetti della sentenza emessa in sede di regolamento di giurisdizione*, in questa *Rassegna*, 1965, I, 650 ed *ivi*, pagg. 657-658; cfr. pure Corte Costituzionale 22 dicembre 1965, n. 91 (ordinanza), in questa *Rassegna*, 1965, I, 1111 ed *ivi* la nota 1.

(1) Nel senso della giurisdizione del giudice ordinario a conoscere dei rapporti di impiego tra gli enti pubblici economici ed i propri dipendenti, sia pur nei limiti, di cui è cenno nella massima, la giurisprudenza della Corte di Cassazione può considerarsi ormai costante: v. da ultimo Cass., sez. un., 17 febbraio 1965, n. 259, la quale, peraltro, più genericamente riconosce la possibilità che « determinati aspetti o momenti del rapporto di impiego o di lavoro con i propri dipendenti siano nei singoli enti condizionati ad esigenze di pubblico interesse o comunque attuati, modificati ed estinti in funzione di dette esigenze » onde « in tali casi prevalendo il profilo pubblicistico anche nel suo aspetto discrezionale, i diritti soggettivi degradano ad interessi legittimi e viene meno la giurisdizione del giudice ordinario, il quale deve limitarsi ad accertare il carattere discrezionale del provvedimento ».

Sul concetto di ente pubblico economico v., da ultimo, Cass., sez. un., 5 luglio 1965, n. 1407, secondo cui « un ente pubblico può qualificarsi eco-

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 30 dicembre 1965, n. 2487 - Pres. Lonardo - Est. Sparvieri - P. M. Criscuoli (conf.) - Lupi (avv. D'Amelio) c. Federazione colombofila italiana (avv. Russo).

Competenza e giurisdizione - Regolamento preventivo di giurisdizione - Preclusione.

(c. p. c., art. 41, primo comma).

La proposizione del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione è preclusa solo dalla decisione del giudice di primo grado nel merito ovvero dal passaggio in cosa giudicata formale della sentenza, con la quale il giudice di primo grado abbia pronunciato sulla giurisdizione affermandola o negandola (1).

nomico, solo se esso, agendo nel campo economico, espliciti come imprenditore un'attività che non solo si trovi o possa trovarsi in concorrenza con analoga attività di imprenditori privati, ma che soprattutto rappresenti non un mezzo necessario per la diretta ed immediata realizzazione di un fine pubblico, ma un semplice mezzo per conseguire lucri partecipando alla vita degli affari » con la precisazione che « ad imprimere carattere economico ad un ente pubblico non è sufficiente che esso espliciti, verso il pagamento di un corrispettivo, attività accessorie costituenti un semplice mezzo per far fronte, insieme ad altre entrate, alle spese di esercizio, dovendosi il predetto carattere desumere dall'attività principale ed essenziale, che costituisce il fine istituzionale dell'ente stesso ».

Con analoghi principi e con esemplificazioni v., pure, Cass., sez. un., 5 luglio 1965, n. 1496 e Cass., sez. un., 7 giugno 1965, n. 1120, entrambe in *Foro it.*, 1966, I, 126 ed *ivi* nota 1; cfr., altresì, sull'argomento, *Relazione Avvocatura Stato*, 1955-1960, III, 659 e segg., nonché questa *Rassegna*, 1966, I, 32 ed *ivi* la nota 2: alle note citate si rimanda il lettore per altri richiami di giurisprudenza anche del Consiglio di Stato (difforme sulla questione di giurisdizione: v. da ultimo, C.d.S., VI, 22 aprile 1964, n. 355, in *Foro it.*, 1964, III, 483 ed *ivi* la nota 2) e per riferimenti in dottrina.

Certo, talvolta, questi concetti, così chiaramente delineati, non ricevono la conseguente applicazione: v., per esempio, a proposito dell'ente autonomo mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo, Cass., sez. un., 17 febbraio 1964, n. 348, in questa *Rassegna*, 1964, I, 666, ed *ivi* nota 1-2.

(1) Questa massima afferma un principio tanto pacifico quanto ovvio. Delicato è lo stabilire quando si abbia decisione nel merito. Sul punto v. ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, I, Napoli, 1957, 145 e cfr., da ultimo, Cass., sez. un., 9 febbraio 1965, n. 206, e Cass. 22 maggio 1963, n. 1355, secondo cui è decisione nel merito quella « che abbia pronunciato... sulla proponibilità ». Interessante è pure ricordare che « a precludere la proponibilità del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione... non è sufficiente la decisione della causa in camera di consiglio,

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 maggio 1965, n. 789 - Pres. Lonardo - Est. Pratillo - P. M. Di Maio (conf.) - Comune di Alcamo (avv. Bertone) c. Raccuglia (avv. Virga).

Competenza e giurisdizione - Regolamento di giurisdizione - Mancanza di motivi - Ammissibilità.

(c. p. c., artt. 41, primo comma, e 366).

È ammissibile il regolamento di giurisdizione che contenga la sola esposizione dei fatti e non i motivi per i quali si ritenga che la potestas decidendi spetti a un organo piuttosto che ad un altro, non essendo esso considerato dalla legge processuale come un rimedio ordinario o straordinario di impugnazione, ma concretandosi piuttosto in una istanza diretta a far precisare il giudice, ordinario o no, chiamato a conoscere di una determinata controversia (2).

ma occorre la pubblicazione di una sentenza di merito » (Cass., sez. un., 3 febbraio 1965, n. 169).

(2) Questa massima conferma un precedente orientamento delle stesse sezioni unite della Corte di Cassazione (Cass., sez. un., 7 ottobre 1964, n. 2548), il quale, peraltro, non parrebbe conciliabile con l'espresso richiamo fatto nell'art. 41, primo comma, c.p.c. « degli articoli 364 e seguenti » dello stesso codice.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 8 febbraio 1966, n. 406 - Pres. Flore - Est. Ferrati - P. M. Tavolaro I. (conf.) - Ministero Finanze - Ministero Agricoltura e Foreste - Ministero Commercio con l'Estero (avv. Stato Arias) c. Polidori (avv. Rizzo e Gamalero).

Competenza e giurisdizione - Autorizzazione amministrativa - Licenza di temporanea importazione - Natura della situazione soggettiva del titolare dell'autorizzazione - Diritto soggettivo - Suo affievolimento per l'esercizio di poteri pubblici discrezionali - Fattispecie: esercizio di poteri di polizia fitosanitaria da parte di Amministrazione diversa da quella autorizzante - Domanda di risarcimento danni del privato - Improponibilità per difetto di giurisdizione dell'A.G.O.

(l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, artt. 2 e 4; r. d. l. 27 ottobre 1937, n. 2209, art. 1; l. 18 giugno 1931, n. 987, artt. 8 e 9).

Il rilascio di un'autorizzazione amministrativa (nella specie, licenza di importazione) non crea un nuovo diritto soggettivo del privato, ma

rimuove semplicemente l'ostacolo posto da una precedente norma al libero esercizio del diritto, determinando i limiti in cui esso può essere esplicato; il privato, inoltre, non può vantare un diritto ad ottenere l'autorizzazione, dato il potere discrezionale dell'Amministrazione di valutazione dell'interesse pubblico in vista del quale è stato introdotto il limite, e soltanto allorchè quest'ultimo sia venuto meno per effetto dell'autorizzazione il preesistente diritto del privato diventa perfetto e tutelabile anche nei confronti della P.A., tranne che (come per le licenze di importazione) all'Amministrazione medesima sia attribuito il potere discrezionale di revocare l'atto autorizzativo ove vengano meno le ragioni di convenienza e di opportunità che ne determinarono l'emanazione. Alla stregua di tali principi il diritto soggettivo del titolare di una licenza di importazione regolarmente rilasciata dalle competenti autorità (Ministero delle finanze e Ministero del commercio con l'estero) si affievolisce nella sua consistenza e degrada ad interesse legittimo anche di fronte all'esercizio del potere discrezionale attribuito ad una diversa autorità amministrativa (nella specie, Ministero dell'agricoltura e delle foreste) di vietare l'introduzione delle merci, oggetto della licenza, nel territorio nazionale per ragioni fitosanitarie ai sensi degli artt. 8 e 9 della legge 18 giugno 1931, n. 987, non sussistendo alcuna incompatibilità tra l'autorizzazione alla temporanea importazione di merci per ragioni di carattere economico e l'esercizio dei poteri di polizia fitosanitaria. Difetta, pertanto, di giurisdizione l'A.G.O. a conoscere una domanda di risarcimento di danni proposta dal titolare della licenza di temporanea importazione al quale, per ragioni fitosanitarie, sia stato impedito di introdurre in Italia le merci oggetto della licenza (1).

(Omissis). — Con l'unico motivo del loro ricorso le tre Amministrazioni denunciano violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 4 legge 20 marzo 1865, n. 2258, all. E, difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, violazione e falsa applicazione dell'art. 1 r.d.l. 27 ottobre 1937, n. 2209 e degli artt. 8 e 9 legge 18 giugno 1931, n. 987, il tutto in relazione all'art. 360, n. 1 e 3 c.p.c.

Le ricorrenti rilevano che nella specie sono intervenuti due distinti atti amministrativi: un'autorizzazione del Ministero del commercio

(1) Situazioni soggettive rispetto al potere autorizzativo della p. A. e problemi di giurisdizione.

1) *Premessa.* — La sentenza che si annota affronta il problema della qualificazione della situazione soggettiva nascente nella sfera giuridica del soggetto titolare di un'autorizzazione amministrativa nei confronti dell'esercizio del potere discrezionale spettante ad un'Amministrazione, diversa da

estero con conseguente decreto di autorizzazione di temporanea importazione emanato dal Ministero delle finanze ai sensi dell'art. 1 r.d.l. 27 ottobre 1937, n. 2209 ed il diniego del Ministero dell'agricoltura di consentire, per ragioni di carattere fitosanitario, l'importazione di pomodori essendo scaduto il termine del 15 aprile e sostengono che si tratta di due atti amministrativi tipicamente discrezionali, nei confronti dei quali non sussiste, nè può sussistere alcun diritto soggettivo del privato, ma soltanto interessi legittimi, poichè l'emanazione di tali atti è subordinata in modo precipuo alle esigenze di interesse pubblico.

Esse aggiungono che si tratta di due distinti provvedimenti, di competenza di due diverse Amministrazioni dello Stato, preposta l'una alla tutela della economia del paese, l'altra alla tutela della sanità pubblica nel campo agricolo, cosicchè determinate operazioni di importazione-esportazione, autorizzate perchè ritenute utili all'economia nazionale, possono poi essere vietate in ogni tempo, qualora motivi sanitari lo

quella che ha emanato l'atto autorizzativo, di incidere sulla situazione stessa.

La Cassazione ha così affermato che il diritto soggettivo, la cui espansione è resa possibile dall'autorizzazione, si affievolisce e degrada ad interesse legittimo di fronte all'esercizio del potere discrezionale esercitato da un'autorità amministrativa diversa da quella autorizzante, ed ha, di conseguenza, negato la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere la domanda di risarcimento dei danni proposta dal privato. Nella specie, al titolare di una licenza di temporanea importazione di merci, rilasciata dalle competenti autorità preposte alla disciplina del settore del commercio con l'estero, era stata vietata l'introduzione nel territorio nazionale delle merci oggetto della licenza da altra autorità amministrativa e per ragioni di polizia fitosanitaria. La pronuncia della Cassazione offre lo spunto per passare brevemente in rassegna le varie situazioni soggettive di cui è titolare il privato prima e dopo il rilascio di un'autorizzazione amministrativa, con specifico riferimento all'incidenza del potere della p. A. di denegare l'autorizzazione o di revocarla; ciò al fine della identificazione del giudice competente, di volta in volta, a conoscere le controversie nascenti nella *subiecta materia*.

2) *La natura della posizione soggettiva del privato aspirante al rilascio dell'autorizzazione.* — In tale indagine va in primo luogo esaminata la natura giuridica della situazione soggettiva del privato che aspira ad ottenere un'autorizzazione amministrativa.

Sul presupposto che l'atto autorizzativo rimuova l'impedimento posto da una norma al libero esercizio di un diritto soggettivo o di un potere giuridico già spettanti al privato (1), costituisce *ius receptum* l'affermazione

(1) RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Facoltà da esse create*, Riv. it. sc. giur., 1897, 178 segg.; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 1954, 264; VITTA, *Diritto amministrativo*, I, Torino 1954, 350 - Per il GASPARRI, *Autorizzazione (dir. amm.)*, Enc. del dir., vol. IV, Milano, Giuffrè pag. 509, l'autorizzazione si configura come elemento integrativo della fattispecie complessa, già parzialmente realizzata, da cui il diritto o il potere deriva.

esigano; a loro avviso, lungi dal costituire revoca del provvedimento del Ministero delle finanze, quello del Ministero dell'agricoltura integra l'esercizio di una autonoma potestà amministrativa, che rappresenta la condizione negativa per l'efficacia dell'autorizzazione già rilasciata.

Ne deducono quindi l'assoluto difetto di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere dell'azione di danni proposta dal Polidori, poichè il provvedimento di diniego d'importazione del Ministero dell'agricoltura ha trovato di fronte, neutralizzandolo, l'interesse legittimo sorto per il Polidori per effetto dell'autorizzazione rilasciata dal Ministero delle finanze: anche ammettendo che quell'autorizzazione abbia dato vita ad un diritto soggettivo per il privato, il diritto stesso sarebbe stato poi affievolito e degradato ad interesse legittimo nei confronti del Ministero

secondo la quale l'autorizzazione, a differenza della concessione amministrativa, non amplia la sfera giuridica, bensì soltanto la sfera d'azione del privato, rendendo possibile l'esercizio di quei diritti che prima esistevano allo stato potenziale nel suo patrimonio giuridico.

Tali diritti e poteri, secondo la qualificazione del SANDULLI (2) rientrano nella categoria dei diritti condizionati e più precisamente in quella dei diritti fievoli o in attesa di espansione — Mediante l'atto autorizzativo la p. A. dà espansione al diritto soggettivo o al potere giuridico del privato rendendone possibile l'esercizio e determinandone l'ambito di operatività. L'atto dell'Amministrazione ha, quindi, una funzione permissiva, cioè la funzione di consentire — previo riscontro della mancanza di ragioni di contrasto con le esigenze d'interesse pubblico di volta in volta prese in considerazione dal legislatore — l'esercizio di determinate attività inerenti a preesistenti diritti soggettivi degli interessati (3). Da tali diritti o poteri, esistenti nella sfera giuridica del privato allo stato potenziale e sui quali l'autorizzazione opera rimuovendo il limite posto dall'ordinamento al loro esercizio, va tenuta distinta la situazione soggettiva del privato costituita dall'interesse ad ottenere il provvedimento autorizzativo. Essa, infatti, va inquadrata nella categoria degli interessi legittimi ed è logicamente successiva, o quanto meno coeva, a quella data dal diritto in attesa di espansione sul quale opera l'autorizzazione. Può anzi dirsi, a nostro avviso, che il diritto esistente nella sfera giuridica del privato allo stato potenziale prima dell'autorizzazione costituisce il necessario presupposto dell'interesse legittimo a richiedere e ad ottenere il provvedimento permissivo (4).

(2) SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1962, pagg. 73, 74).

(3) SANDULLI, *Manuale*, cit. pag. 317; SANDULLI, *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, *Riv. trim. dir. pub.*, 1957, pag. 784.

(4) Secondo l'opinione del CANNADA - BARTOLI (*La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica amministrazione*, Milano 1964, 61 e segg.) la situazione « diritto soggettivo », obiettivamente considerata come fatto, costituisce il presupposto di qualificazione dell'interesse legittimo il quale, quindi, si pone come interesse alla legittimità degli atti amministrativi sul presupposto di una situazione di diritto soggettivo; ciò in quanto al fondo dell'interesse legittimo vi sarebbe sempre una utilità privata del cittadino. Alcune fattispecie di collegamento tra diritto soggettivo ed interesse legittimo sono poste in rilievo dal SANDULLI, *Collegamenti e consequenzialità tra diritti ed interessi e relativa rilevanza ai fini della competenza giurisdizionale*, *Giust. civ.* 1958, I, 211.

dell'agricoltura per i provvedimenti che questo può adottare nella sfera di sua competenza.

Il ricorso merita accoglimento anche se non si può condividere — nei termini generali in cui è stato enunciato — l'assunto principale delle ricorrenti che il privato, cui è stata rilasciata una licenza di importazione, non sia mai titolare di diritti subbiettivi.

Invero la licenza di importazione rientra nella categoria delle autorizzazioni amministrative ed è noto che l'autorizzazione si configura come la rimozione di un limite all'esercizio di un diritto o di un potere che appartiene al privato (sent. 20 giugno 1960, n. 1675): proprio in tema di licenza di importazione si è affermato (sent. 28 luglio 1958, n. 2721) che il rilascio della medesima non crea un nuovo diritto soggettivo del privato, ma rimuove semplicemente l'ostacolo posto da una precedente norma al libero esercizio del diritto, determinando i limiti entro i quali tale diritto può essere esercitato.

Non v'è dubbio che il privato non possa vantare alcun diritto ad ottenere l'autorizzazione, giacchè questa è data dall'Amministrazione nell'esercizio del suo potere discrezionale di valutazione dell'interesse pub-

Trattasi di un presupposto di legittimazione di tale interesse nel senso che in tanto sorge e può essere fatto valere l'interesse legittimo a che la p. A. operi correttamente nell'esercizio della potestà autorizzativa, in quanto il privato richiedente sia titolare di un'utilità sostanziale, vale a dire di un diritto soggettivo o di un potere giuridico che per potersi esplicare abbiano bisogno dell'intervento in funzione permissiva dell'autorità amministrativa.

Duplici è, pertanto, la situazione soggettiva di cui è titolare il privato che aspira ad ottenere una autorizzazione amministrativa: il diritto soggettivo o il potere giuridico allo stato potenziale che possono trovare esplicazione soltanto attraverso l'intervento dell'Amministrazione in funzione permissiva, e l'interesse legittimo alla rimozione del limite posto dalla norma al libero esercizio del diritto o del potere. Il nesso di collegamento tra le due indicate situazioni soggettive è dato dalla circostanza che l'interesse alla legittima esplicazione della potestà autorizzativa trova il suo fattore di legittimazione nella preesistenza della situazione di diritto in attesa di espansione o di potere giuridico di cui è titolare il privato che richiede l'autorizzazione amministrativa.

Posto che l'esistenza del diritto fiavole rappresenta soltanto il necessario presupposto perchè sorga e riceva tutela l'interesse legittimo alla rimozione del limite al libero esercizio del diritto stesso mediante il provvedimento autorizzativo, appare evidente che il diniego dell'autorizzazione viene ad incidere in via immediata e diretta sull'interesse legittimo al corretto esercizio della potestà autorizzativa e soltanto in via mediata e riflessa sul sottostante diritto fiavole che costituisce l'indispensabile presupposto di legittimazione dell'interesse, e che non ha trovato espansione. Di conseguenza, la eventuale illegittimità del diniego del provvedimento autorizzativo può essere denunciata unicamente dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa, e, nell'ipotesi in cui sia riconosciuta l'illegittimità stessa tanto per ragioni formali quanto per ragioni sostanziali, essa non co-

blico, in vista del quale è stato introdotto il limite, ma, caduto il limite, per l'effetto espansivo che gli è proprio, il preesistente diritto del privato diventa perfetto e tutelabile anche nei confronti della stessa Pubblica Amministrazione: questo, beninteso, quando il diritto non sia più soggetto ad ulteriori valutazioni del pubblico interesse. Gli è che la revoca con effetto *ex tunc* da parte della Pubblica Amministrazione di un atto emanato nell'esercizio di un potere discrezionale è lecita soltanto quando all'Amministrazione sia dato il potere di controllare che sussistano sempre le ragioni di convenienza e di opportunità che hanno determinato la emanazione dell'atto e nel caso appunto della licenza di importazione si è ritenuto che tale atto autorizzativo faccia sorgere nel privato un diritto condizionato, in quanto tutto lo svolgimento del rapporto rimane sempre subordinato alla coincidenza con l'interesse pubblico, la cui valutazione discrezionale spetta alla Pubblica Amministrazione (sent. 26 aprile 1961, n. 932).

È tuttavia superfluo indugiarsi su questo punto, poichè dopo gli atti di loro competenza, posti in essere rispettivamente il 7 ed il 20 aprile 1956, i Ministeri del commercio estero e delle finanze non hanno più svolto attività alcuna, onde è da escludere che l'importazione non abbia potuto essere effettuata in conseguenza di una nuova valutazione dell'interesse economico generale del paese, fatta nell'esercizio del potere loro spettante, da quelle medesime Amministrazioni, che avevano rilasciato la licenza d'importazione: esula completamente dalla fattispecie

stituisce titolo sufficiente per proporre dinnanzi al giudice ordinario un'azione di risarcimento danni sotto il profilo della lesione del diritto soggettivo che non ha potuto trovare espansione. L'atto amministrativo di diniego, infatti, soltanto di riflesso viene ad incidere sulla situazione soggettiva di diritto in attesa di espansione giacchè essa colpisce invece, come si è precisato, in modo rilevante per il diritto, unicamente l'interesse legittimo del privato al corretto esercizio della potestà pubblica autorizzativa. In tal modo colui al quale sia stata illegittimamente negata una licenza di commercio o l'autorizzazione alla temporanea importazione di merci, dopo la pronuncia di annullamento dell'atto da parte dei competenti organi di giurisdizione amministrativa, non può proporre, per difetto assoluto di giurisdizione, dinnanzi al giudice ordinario un'azione per ottenere la condanna della p. A. al risarcimento dei danni deducendo la lesione del suo diritto soggettivo ad esercitare l'attività che non ha potuto trovare esplicazione per l'illegittimo diniego dell'atto permissivo da parte dell'Amministrazione; così, per indicare un'esempio tra i più frequenti, difetta di giurisdizione il giudice ordinario in relazione alla domanda di risarcimento di danni avanzata dal proprietario al quale illegittimamente sia stata negata la licenza edilizia sotto il profilo della lesione del *ius aedificandi* che non ha potuto trovare espansione per l'illegittimità del diniego, in quanto in via diretta ed immediata l'Amministrazione con il provvedimento di diniego viola soltanto l'interesse legittimo del proprietario ad ottenere l'autorizzazione, mentre non rileva sul piano giuridico la circostanza che questi abbia

l'ipotesi della revoca, di cui v'è qualche accenno sia nella sentenza impugnata come negli scritti difensivi, e difatti le doglianze del privato non si appuntano contro atti delle Amministrazioni del commercio estero e delle finanze, uniche titolari del potere di revoca.

La controversia si è invece imperniata esclusivamente sul diniego di importazione opposto prima dagli uffici periferici del Ministero dell'Agricoltura e poi confermato dal Ministero stesso.

Ora si deve considerare che l'art. 8 della legge 18 giugno 1931, n. 987, dettata per la difesa delle piante coltivate e dei prodotti agricoli, attribuisce al Ministro per l'agricoltura il potere di sospendere l'importazione e il transito, nel territorio dello Stato, di piante, parti di piante e semi ritenuti infetti, di fissare le stazioni di confine e i posti per i quali soltanto può avere luogo l'importazione e di dettare norme e modalità da osservarsi per le importazioni: il successivo art. 9 elenca poi le facoltà attribuite ai delegati del Ministero dell'agricoltura addetti al servizio di

risentito un danno patrimoniale per non avere potuto esercitare il suo *ius aedificandi* (5). Trattasi, in effetti, di danni non « giuridici » ma soltanto « economici », intendendosi per danni « giuridici » quelli derivanti da lesioni di diritti soggettivi perfetti e per danni « economici » quelli conseguenti a

(5) Il SANDULLI (*Manuale*, cit. 73-74) esattamente afferma che i diritti in attesa di espansione, come in generale i diritti condizionati, non possono essere considerati come figure intermedie tra il diritto e l'interesse legittimo ed ammette che in essi ricorrono due posizioni soggettive distinte, l'una di diritto soggettivo e l'altra di interesse legittimo, specificando in particolare che nei diritti in attesa di espansione la posizione giuridica di interesse legittimo è quella che il soggetto ha in ordine alla rimozione del limite all'esercizio del diritto che l'ordinamento gli riconosce.

Da tale esatta premessa ci sembra che possa trarsi la conclusione, da noi indicata, dell'improponibilità, per difetto di giurisdizione del giudice ordinario, della domanda di risarcimento danni per illegittimo rifiuto di un'autorizzazione. Senonché il SANDULLI (*Manuale*, cit. 591) trattando della rilevanza della lesione dei diritti condizionati afferma che anche quando « l'illegittimità dell'azione amministrativa abbia luogo entro l'ambito del potere dell'Amministrazione di sacrificare il diritto soggettivo o di non consentirne l'espansione (e cioè nell'ambito della fiacchezza del diritto), essa si risolve pur sempre nella lesione illegittima di un diritto » e conclude che « è del pari certo che abbia diritto al risarcimento del danno, ad esempio, il proprietario al quale sia stata illegittimamente negata la licenza edilizia », sempre però dopo che il giudice amministrativo abbia dichiarato l'illegittimità dell'atto amministrativo e lo abbia annullato. Ci sembra che si possa rilevare un contrasto tra ciò che l'Autore afferma in generale trattando della natura della situazione soggettiva di colui che aspira ad ottenere una autorizzazione amministrativa e ciò che afferma, invece, trattando del diniego illegittimo dell'autorizzazione, in quanto dall'esatta premessa dell'esistenza di una duplice situazione soggettiva del privato prima di ottenere il provvedimento autorizzativo e particolarmente dal fatto che il privato medesimo è titolare oltre che del diritto fiacchetto (che pur sempre partecipa della natura di diritto soggettivo) anche di uno specifico interesse legittimo « in ordine alla rimozione del limite all'esercizio del diritto che l'ordinamento gli conferisce » deve dedursi che l'eventuale diniego illegittimo dell'autorizzazione viene ad incidere in via diretta ed immediata unicamente su tale interesse legittimo e soltanto di riflesso, ed in modo non rilevante per il diritto, sul diritto fiacchetto. In giurisprudenza, per ciò che concerne l'ammissibilità del risarcimento dei danni da illegittimo diniego di licenza edilizia,

vigilanza nelle stazioni di confine e nei porti, contemplando espressamente quella di « vietare l'introduzione nello Stato e il transito di piante, parti di piante che ritenessero infetti o portanti germi di malattie o parassiti ».

Senza dubbio simili facoltà sono conferite all'Amministrazione in vista di un superiore interesse pubblico e di fronte ad esse il diritto subiettivo del privato si affievolisce nella sua consistenza e degrada a interesse legittimo: se ne ha una testuale riprova nell'ultimo comma del medesimo art. 9, che nega qualsiasi indennità agli interessati per

le distruzioni, le disinfezioni e le restrizioni (e questo termine comprende evidentemente il divieto d'introduzione e di transito) che siano state disposte dai delegati del Ministero dell'agricoltura nell'esercizio delle loro facoltà.

Si tratta quindi di esaminare se detti poteri possano essere esercitati anche nei confronti del privato che si presenti titolare di una licenza d'importazione, legittimamente rilasciata dalle competenti Amministrazioni, se, cioè, il rilascio della licenza faccia assurgere a diritto subbiet-

lesioni di meri interessi legittimi che, per consolidata giurisprudenza (6), non determinano alcuna responsabilità risarcitoria della p. A.

3) *Natura e consistenza delle situazioni soggettive nascenti dall'autorizzazione - Incidenza sulle stesse del potere dell'Amministrazione.* — Occorre esaminare ora la natura e la consistenza della posizione giuridica di colui che ha ottenuto un'autorizzazione amministrativa.

Al riguardo vi è concordia di opinioni nel senso che in conseguenza della rimozione del limite operata dal provvedimento amministrativo il privato ha un vero e proprio diritto soggettivo perfetto allo svolgimento dell'attività autorizzata.

una decisa soluzione negativa è adottata da: Sez. Un., 20 febbraio 1965, n. 283, in *Mass. Giust. civ.* 1965, 127; Cass. 9 febbraio 1963, n. 252, *Riv. giur. ed.* 1963, I, 225 con nota di D'ANGELO, *Spunti in tema di risarcibilità del danno derivante da diniego di licenza edilizia*. La soluzione positiva, invece, è stata adottata da Cass. 8 giugno 1961, n. 1324, *Giust. civ.* 1964, I, 64; Cass. 30 marzo 1963, n. 800, *Giur. it.* 1963, I, 1, 1103 con nota di GUICCIARDI, *Risarcibilità di interessi legittimi*; Trib. Palermo 29 febbraio 1964, *Riv. giur. ed.* 1965, I, 380 con nota di VELA, *La risarcibilità dei danni cagionati da illegittimo diniego di licenza edilizia*, *ivi*, 1965, II, 39 contenente una rassegna critica della giurisprudenza.

(6) Cass. S. U. 20 febbraio 1965, n. 283, *Mass. Giust. civ.* 1965, 127; Cass. S. U. 6 agosto 1962, n. 2418, *Mass. Giust. civ.* 1962, 1152 - In dottrina sulla questione: SCOGNAMIGLIO, *In tema di risarcibilità di danni derivanti da lesione di interessi legittimi da parte della p. A.*, *Riv. dir. civ.* 1965, 55 segg.; MICHELI, *Sentenza di annullamento di un atto giuridico e risarcimento del danno patrimoniale derivato da lesione di interessi legittimi*, *Riv. dir. proc.* 1964, 396 segg.; MIELE, *Risarcibilità dei danni derivanti da ingiusta lesione di interessi legittimi ad opera della p. A.*, *Foro it.* 1963, IV, 23 segg.; FOLIGNO, *La pretesa responsabilità della p. A. per lesione di interessi legittimi*, Milano, 1963.

tivo perfetto la posizione del titolare di essa in rapporto all'Amministrazione dell'agricoltura.

La sentenza impugnata ha risposto affermativamente al quesito, ponendo a base del suo ragionamento l'art. 1 del r.d.l. 27 ottobre 1937, n. 2209.

Dispone detta norma che in casi eccezionali, alle ditte che ne fanno richiesta, il Ministero per le finanze, di concerto con il Sottosegretario di Stato per gli scambi e valute (ora Ministero del commercio con l'estero) e sentito il comitato consultivo di cui al r.d. 14 agosto 1936, n. 1825, potrà consentire con proprio decreto la temporanea importazione ed esportazione di merci non previste dalle concessioni in vigore quando ne sia dimostrata la necessità per il ricorrere di circostanze speciali e semprechè il provvedimento possa tornare utile all'economia del paese.

Ad avviso della Corte d'appello con quella norma si è affermata, nella soggetta materia, la competenza assoluta ed esclusiva del Ministero delle finanze, più precisamente si è inteso « concentrare nel Ministero delle finanze ed in quello del commercio con l'estero tutti i poteri, anche quelli pertinenti ad altri Ministeri », giacchè è stata eliminata ogni previa intesa con il Ministero per l'industria ed il commercio o con quello dell'agricoltura, già contemplata dal precedente r.d.l. 14 giu-

Il suo diritto fiavole, per effetto dell'atto autorizzativo, acquista espansione e può essere esercitato sia pure nei limiti posti dall'atto stesso.

La posizione soggettiva di diritto del privato titolare dell'autorizzazione va vista, però, sotto due prospettive diverse a seconda che la si esamini nei rapporti con la p. A. e nei rapporti con gli altri privati.

Non vi è alcun dubbio, infatti, che nei confronti degli altri privati il titolare dell'autorizzazione abbia un vero e proprio diritto soggettivo tutelabile, al pari degli altri diritti soggettivi, dinnanzi all'A.G.O. In eventuali controversie tra privati sorgenti dalla attività autorizzata, come ad es. nel caso in cui taluno ritenga tale attività lesiva dei propri diritti, il giudice ordinario potrà, sia pure incidentalmente, pronunciarsi sulla legittimità del provvedimento autorizzativo disapplicandolo, in forza dell'articolo 5 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo, ove lo riscontri illegittimo, senza peraltro poterlo annullare per il divieto di repressione degli atti amministrativi (art. 4 della legge sul contenzioso).

Può, pertanto, affermarsi in tesi generale che il privato titolare dell'autorizzazione ha un diritto soggettivo pieno ed incondizionato nei confronti di altri privati a svolgere l'attività autorizzata e può servirsi di tutti i mezzi giuridici che l'ordinamento predispone a tutela delle posizioni soggettive di diritto perfetto.

Diverso discorso deve farsi per ciò che concerne la natura e la consistenza di tale situazione soggettiva esaminata nei confronti della p. A.

Va, intanto, rilevato che sussistono numerose fattispecie di autorizzazioni amministrative per le quali alla p. A. è preclusa ogni ulteriore possibilità di intervento nell'attività autorizzata ed ogni ulteriore controllo sullo svolgimento della stessa: in siffatta ipotesi il privato ha un diritto soggettivo perfetto anche nei confronti della p. A. autorizzante, tutelabile in modo

gno 1923, n. 1313 (art. 1) ed è stato soltanto imposto l'obbligo di sentire il comitato consultivo interministeriale, di cui fa parte, tra gli altri, un funzionario del Ministero dell'agricoltura: donde la conclusione che « le esigenze di ogni ministero interessato vengono denunciate in seno al comitato consultivo e dallo stesso vagliate, per cui deve escludersi una possibilità di riesame della materia da parte di ogni altro ministero che si senta leso dalla decisione emessa prima dal Comitato consultivo e poi dai Ministeri del commercio estero e delle finanze ».

Anzi secondo la Corte, siccome l'autorizzazione all'importazione è prevista soltanto per « casi eccezionali », sarebbe stato sempre interdetto al Ministero dell'agricoltura l'esercizio delle facoltà attribuitegli dalla legge 18 giugno 1931, n. 987 anche prima dell'entrata in vigore del r.d.l. n. 2209, quando la licenza veniva accordata con decreto reale su proposta del ministro interessato.

Giustamente le ricorrenti denunciano l'erroneità della tesi enunciata dalla Corte d'appello.

Questa, in sostanza, ha ravvisato una incompatibilità tra le norme dettate ai fini della polizia fitosanitaria e le norme che disciplinano le temporanee importazioni ed ha ritenuto che quelle non possano trovare applicazione laddove sono operanti le seconde: in tal modo essa non

pieno ed incondizionato dinnanzi al giudice ordinario. Trattasi per lo più delle autorizzazioni al compimento di atti giuridici come, ad es., per l'acquisto di beni immobili o per l'accettazione di eredità da parte di persone giuridiche (art. 17 c. c.). Con la emanazione del provvedimento autorizzativo la p. A. esaurisce il suo potere e non ha più alcuna potestà per un ulteriore intervento discrezionale in materia, sicché è da escludere che in tali ipotesi possa essere esercitata la potestà di revoca dell'autorizzazione (7).

Anche, però, in siffatte ipotesi non resta precluso alla p. A. l'esercizio del potere di annullamento di ufficio ove l'atto autorizzativo venga riconosciuto illegittimo, con la conseguenza che, per effetto della forza distruttiva dell'annullamento e della sua efficacia *ex tunc*, viene meno la situazione soggettiva di diritto perfetto sorta in base al provvedimento autorizzativo ed al privato è dato soltanto di far valere il suo interesse legittimo al corretto esercizio della potestà di annullamento della p. A. dinnanzi agli organi di tutela giurisdizionale amministrativa.

Un problema di risarcibilità del danno subito dal privato, per le autorizzazioni amministrative che non ammettono di essere revocate da parte della p. A. per l'esaurimento del potere amministrativo, può quindi porsi, a nostro avviso, soltanto quando, nonostante l'ordinamento non consenta nè in modo espresso nè in modo implicito alla p. A. la potestà di revoca, questa sia egualmente esercitata per reali o presunte ragioni di pubblico interesse. In tal caso, mancando in radice il potere dell'Amministrazione di interve-

(7) Sul problema della revocabilità delle autorizzazioni e dei limiti all'esercizio della potestà di revoca in tale materia vedasi SALVATORE, *Le autorizzazioni amministrative - Struttura, natura giuridica e distinzioni - Revocabilità*, in *Consiglio di Stato* 1965, II, 483.

ha considerato che si tratta di disposizioni dettate a tutela di interessi diversi e destinate ad esplicare effetti su piani diversi.

La licenza d'importazione per merci non previste dalle concessioni in vigore viene infatti accordata in considerazione di particolari esigenze di carattere economico, in vista, cioè, dell'utilità dell'economia nazionale e ben si spiega come il provvedimento debba essere preceduto dal parere di un comitato consultivo, in cui sono rappresentate diverse amministrazioni statali e varie organizzazioni economiche: in tal modo è dato a ciascuno degli enti rappresentati il mezzo di far presente i motivi di opportunità e di convenienza che, nell'ambito del rispettivo settore, militano a favore o contro la richiesta del privato.

Attraverso la sua partecipazione al comitato il Ministero dell'agricoltura può quindi esplicare la sua funzione istituzionale di tutela dell'interesse agricolo e pertanto esprimere il proprio avviso circa l'inopportunità di consentire l'importazione di prodotti agricoli, di cui esistano già sul mercato quantitativi sufficienti al bisogno ovvero di cui si preveda prossima una abbondante produzione nazionale; si può anche ammettere che pure in quella sede venga esercitata la tutela fitosanitaria, giacchè, ad esempio, il Ministero dell'agricoltura può opporsi all'importazioni di vegetali da località, in cui sia nota l'esistenza di malattie suscettibili di diffusione, al fine di impedire contagi idonei a provocare

nire nell'ambito dell'attività autorizzata dopo l'emanazione del provvedimento permissivo, può ritenersi proponibile innanzi al giudice ordinario una azione di risarcimento dei danni sotto il profilo della lesione del diritto soggettivo perfetto del privato allo svolgimento dell'attività autorizzata e dell'assoluta mancanza nell'Amministrazione del potere di revocare il provvedimento emanato. Al di fuori delle ipotesi di cui innanzi, nelle quali con l'emanazione dell'atto autorizzativo si esaurisce il potere della p. A. di intervento nell'attività autorizzata, all'autorità amministrativa è dato di incidere sullo svolgimento dell'attività stessa mediante l'esercizio del potere di autotutela della p. A. sotto il profilo della revoca degli atti divenuti inopportuni per il pubblico interesse.

Così di fronte al potere discrezionale dell'Amministrazione di procedere alla revoca delle autorizzazioni quando siano venute meno le ragioni di convenienza e di opportunità che determinarono l'emanazione del provvedimento permissivo ormai non più rispondente al pubblico interesse, non può ritenersi sussistente un diritto soggettivo perfetto del privato tutelabile innanzi al giudice ordinario.

Anche in queste ipotesi, peraltro, quando cioè l'ordinamento accorda in modo espresso o implicito alla Amministrazione la potestà di revoca ovvero quando l'Amministrazione conserva la potestà di provvedere discrezionalmente nella materia, potendosi ritenere che nella generica potestà di provvedere rientri anche la specifica facoltà di revocare il precedente provvedimento, può ritenersi che duplice sia la situazione soggettiva di cui è titolare il privato: una situazione soggettiva di diritto sottoposto ad affievolimento ed una di interesse legittimo al corretto uso della potestà di

infezioni sul territorio nazionale: dal verbale della seduta del 10 marzo 1956 risulta appunto che il rinvio della decisione sulle istanze delle ditte Noberasco e Polidori fu disposto su istanza del rappresentante del Ministero dell'agricoltura per sentire il parere del competente servizio sanitario, dato il pericolo di diffusione di malattie dopo la data del 31 marzo.

Ma è chiaro che il parere dato in sede di comitato consultivo non può che avere un carattere di generalità e di astrattezza: quindi anche il parere favorevole all'importazione espresso dal Ministero dell'agricoltura non fa venir meno la necessità di ulteriori controlli diretti sulla merce all'atto dell'effettiva importazione, perchè permane l'esigenza — a soddisfare la quale sono conferiti al Ministero dell'agricoltura i poteri previsti dagli artt. 8 e 9 della legge n. 987 del 1931 — di impedire l'ingresso in Italia di vegetali infetti, portatori di germi costituenti veicolo di diffusione di malattie per i corrispondenti vegetali esistenti in Italia: in altri termini, per restare aderenti alla fattispecie, si può consentire l'importazione di pomodori dalla Spagna e vietare poi l'intro-

revoca, la prima delle quali in funzione di presupposto di legittimazione della seconda.

Si riproduce in sostanza lo stesso fenomeno prima esaminato in via generale in relazione alla posizione soggettiva di colui che aspira ad ottenere un'autorizzazione amministrativa. Qui, infatti, il diritto soggettivo che ha trovato espansione mediante il provvedimento autorizzativo costituisce il presupposto indispensabile per l'interesse legittimo a conservare l'autorizzazione, l'interesse cioè al corretto esercizio della potestà di revoca spettante all'Amministrazione (8). Così pure tale diritto può costituire l'indispensabile presupposto di legittimazione dell'interesse ad ottenere un altro e diverso provvedimento autorizzativo da parte di una diversa autorità. È appunto questo il caso esaminato dalla sentenza annotata: il diritto soggettivo dell'importatore alla introduzione in Italia delle merci oggetto della licenza di temporanea importazione costituisce il presupposto per il sorgere e l'articolarsi dell'interesse legittimo ad ottenere anche l'autorizzazione alla introduzione delle merci in relazione all'esercizio del potere di polizia fitosanitaria.

Trattasi anche qui dell'interesse legittimo al corretto esercizio del potere amministrativo di polizia fitosanitaria, interesse che trova, il suo presupposto di legittimazione nel diritto soggettivo scaturente dal precedente provvedimento autorizzativo emesso da un'altra autorità. In entrambe le ipotesi esaminate, quella cioè della revoca dell'autorizzazione da parte della stessa autorità e del diniego di un altro atto permissivo di competenza di una diversa autorità, si perviene alle stesse conclusioni sul problema della identificazione del giudice competente a conoscere le eventuali controversie sorgenti nella *subiecta materia*.

Invero per la prima ipotesi la revoca, ancorchè illegittima, dell'autorizzazione viene ad incidere in via diretta ed immediata sull'interesse legittimo del privato autorizzato a che l'autorità correttamente eserciti la potestà di revoca, mentre incide soltanto in maniera indiretta e riflessa

(8) SALVATORE, op. cit., 501.

duzione di una determinata, specifica partita di pomodori spagnoli perchè infetti.

Ciò pone in evidenza come non sussista affatto quella incompatibilità affermata dalla sentenza impugnata e come invece il Ministero dell'agricoltura possa benissimo esercitare i poteri demandatigli dalla legge anche in cospetto di merce di cui è stata autorizzata la temporanea importazione secondo la procedura tracciata dal r.d.l. n. 2209 del 1937: ne consegue che di fronte all'Amministrazione dell'agricoltura la posizione del titolare della licenza è una posizione di interesse legittimo, quanto egli non può pretendere di esercitare il suo diritto all'importazione in contrasto con disposizioni che quell'Amministrazione emani in forza della summenzionata legge del 1931.

La Corte d'appello osserva infine che « l'Amministrazione dell'agricoltura nel rifiutarsi, nella specie, di dar libero corso alla importazione

sul diritto soggettivo che ha trovato espansione mediante l'atto autorizzativo e che quindi si affievolisce nella sua consistenza (9). In tali termini deve essere inteso, a nostro avviso, il fenomeno dell'affievolimento dei diritti, cioè nel senso che per effetto dell'esercizio del potere discrezionale da parte della p. A., il diritto del privato entra in una fase di quiescenza e accanto ad esso, e sul presupposto della sua esistenza, sorge un interesse legittimo del privato a che venga correttamente esercitato il potere discrezionale.

È frequente l'affermazione che l'esercizio di siffatto potere affievolisce taluni diritti soggettivi degradandoli ad interessi legittimi.

Tale affermazione non può essere condivisa in quanto riteniamo che non avvenga, nè possa logicamente avvenire, alcuna trasformazione dei diritti in interessi, data l'inconciliabilità dei due termini e la strutturale differenza tra le due categorie di posizioni soggettive. In realtà il fenomeno dell'affievolimento, a nostro avviso, comporta senz'altro che il diritto entra in una fase di fievolezza per cui risulta compresso dal potere discrezionale e talvolta persino soppresso (come nel caso dell'espropriazione), ma per effetto dell'esercizio del potere pubblico, sul presupposto dell'utilità sostanziale sulla quale opera il potere dell'Amministrazione, sorge un interesse legittimo del privato a che l'autorità amministrativa correttamente eserciti il potere pubblico e legittimamente comprima la situazione soggettiva spettante al privato.

In tali termini riteniamo che debba essere intesa l'espressione, adoperata anche nella sentenza che si annota e divenuta ormai di uso comune, secondo la quale « il diritto degrada ad interesse legittimo »; essa in sostanza

(9) L'ALESSI (*La responsabilità della pubblica Amministrazione*, Milano 1955, 247; *La revoca degli atti amministrativi*, Milano 1956, 149) ritiene, invece, che in caso di revoca illegittima dell'autorizzazione, una volta che la revoca sia stata annullata dagli organi della giurisdizione amministrativa, si deve ammettere la possibilità di un'azione di danno avanti al giudice ordinario sotto il profilo della violazione del diritto soggettivo perfetto sorto sulla base dell'atto autorizzativo.

autorizzata dal Ministero per il commercio estero e da quello delle finanze, non ha dichiarato, nè comunque inteso di avvalersi di un potere concessole dalla legge a tutela di esigenze diverse e indipendenti da quelle già prese in considerazione dalle autorità competenti all'atto in cui era stata concessa l'autorizzazione, bensì addusse l'ostacolo di precedenti proprie disposizioni generali che vietano l'importazione di pomodoro oltre il termine del 15 aprile »: il rilievo non è per nulla risolutivo ai fini dell'insorta questione di giurisdizione, anche se pone in luce il comportamento, indubbiamente singolare, tenuto nel caso concreto dall'Amministrazione dell'agricoltura.

Si è in presenza infatti di una licenza di importazione, che fin dal momento della sua concessione, non era utilizzabile perchè rilasciata cinque giorni dopo la scadenza del termine entro il quale, per ragioni fitosanitarie, avrebbe dovuto avvenire l'importazione, e questo pone in evidenza un grave difetto di coordinamento tra le varie branche dell'Amministrazione dello Stato: per di più, secondo quanto risulta dagli

significa, a nostro avviso, che accanto al diritto affievolito dall'esercizio del potere discrezionale, e proprio a causa dell'affievolimento, sorge e riceve tutela innanzi agli organi di giurisdizione amministrativa un interesse legittimo al corretto uso del potere discrezionale e non già che il diritto soggettivo cessa di essere tale e si trasforma strutturalmente in interesse legittimo.

Da ciò naturalmente consegue che con l'impugnativa in sede amministrativa dell'atto con il quale il potere pubblico viene esercitato, il privato denuncia la lesione di tale interesse e non già quella del diritto che ha subito l'affievolimento.

Ci sembra, pertanto, che da tali premesse possa agevolmente ricavarsi la soluzione del problema della risarcibilità dei danni conseguenti alla revoca illegittima dell'autorizzazione amministrativa.

Anche dopo l'annullamento dell'atto di revoca nella competente sede, non può ritenersi proponibile davanti al giudice ordinario, per mancanza della necessaria « causa petendi », l'azione di risarcimento dei danni che il privato assuma di aver subito per l'illegittimo affievolimento del suo diritto all'esercizio della potestà di revoca: ciò in quanto l'esercizio della potestà di revoca ha leso esclusivamente, in maniera rilevante per il diritto, l'interesse legittimo alla conservazione dell'autorizzazione ed al corretto esercizio della potestà di revoca (10).

Alle medesime conclusioni si perviene per la seconda ipotesi concernente il diniego, ancorchè illegittimo, di una seconda autorizzazione al pri-

(10) Ha ritenuto improponibile per difetto di giurisdizione la domanda di risarcimento di danni in conseguenza della revoca di una licenza edilizia la *Cass. Sez. Un.*, 4 marzo 1965, n. 789, in *Giust. civ.* 1965, I, 2080, con richiami di dottrina e di giurisprudenza.

atti, i delegati del Ministero dell'agricoltura si rifiutarono di visitare i pomodori giunti alla stazione di confine solo perchè era scaduto il termine del 15 aprile, onde il diniego all'importazione è dipeso esclusivamente da quell'elemento temporale, non da difetti o da malattia, da cui fosse realmente affetta quella determinata partita di pomodori.

È lecito il dubbio sulla correttezza di siffatto comportamento, ma non è questa la sede idonea per denunciarla e per trarne conseguenze sul piano giuridico.

Invero nel rifiuto di esaminare la merce, a parte le eventuali responsabilità di natura penale a carico dei funzionari preposti al servizio, si può ravvisare l'omissione dell'esercizio del potere conferito all'Amministrazione, ma tale omissione non lede alcun diritto subiettivo del privato: la norma che attribuisce quel potere all'Amministrazione è una norma d'azione che prescrive un determinato comportamento in funzione dei fini pubblici perseguiti dall'Amministrazione stessa, mentre per l'esistenza del diritto subiettivo occorre che la norma, la quale

vato già titolare di un precedente atto autorizzativo e quindi portatore di un diritto soggettivo allo svolgimento dell'attività oggetto della prima autorizzazione.

Si pensi, ad es. oltre al caso di cui alla sentenza che si annota, al diniego della cosiddetta licenza di agibilità di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza, e per ragioni appunto inerenti alla sicurezza pubblica, a chi sia già titolare del nulla-osta, emesso dalle competenti autorità preposte alla cura del settore dello spettacolo, all'apertura di una sala cinematografica.

In siffatta ipotesi il diniego del secondo provvedimento autorizzativo soltanto di riflesso incide sul diritto che ha trovato espansione in base al primo atto autorizzativo emanato da altra autorità, giacchè esso lede in via diretta unicamente l'interesse legittimo, il quale sorge sul presupposto di legittimazione del preesistente diritto soggettivo, al corretto uso del potere discrezionale da parte dell'autorità amministrativa preposta alla cura del settore inerente all'attività per la quale occorre l'autorizzazione della p. A.

Anche in questi casi, quindi, dopo l'accertamento in sede di giurisdizione amministrativa dell'illegittimità dell'atto di diniego ed il suo annullamento, non è proponibile dinnanzi al giudice ordinario, per difetto di giurisdizione, un'azione per il risarcimento dei danni che il privato assuma di aver subito in conseguenza dell'illegittimità del provvedimento amministrativo di diniego.

4) *Conclusioni.* — Tirando le fila delle precedenti brevi osservazioni, in relazione al problema di giurisdizione che ci eravamo proposti, e cioè della identificazione dei giudici competenti a pronunciarsi nella *subiecta materia*, possono trarsi le seguenti conclusioni.

Sul presupposto che la situazione soggettiva del privato, tanto prima quanto dopo il rilascio di un'autorizzazione amministrativa, è caratterizzata dalla concorrenza di una posizione soggettiva di diritto e di una correlativa posizione di interesse legittimo, interesse il cui presupposto di legittima-

impone all'Amministrazione un obbligo o prescrive un determinato comportamento senza alcun margine di discrezionalità, sia posta nell'interesse diretto del privato, a tutela diretta ed immediata della sua posizione giuridica.

Dall'esercizio dei poteri di polizia fitosanitaria trae vantaggio anche il singolo in quanto è pure suo interesse a che non vengano introdotte nello Stato piante infette, ma questo non è sufficiente per configurare un diritto subbiiettivo all'esercizio di quei poteri.

L'esercizio concreto di detti poteri è condizione affinché il titolare della licenza d'importazione avente per oggetto prodotti agricoli possa usufruirne, ma la sua è una posizione di interesse legittimo, cosicché del difettoso come del mancato esercizio di quei poteri egli potrà, se del caso, dolersi davanti al giudice degli interessi e non davanti al giudice ordinario.

È chiaro adunque il difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria a conoscere dell'azione di danni, che il Polidori ha proposto lamentando che l'Amministrazione dell'agricoltura gli abbia impedito di introdurre in Italia i pomodori, oggetto della licenza di temporanea importazione.

Il ricorso va quindi accolto, annullandosi senza rinvio la sentenza impugnata. — (*Omissis*).

zione è costituito dalla utilità sostanziale nella quale si compendia il diritto soggettivo, può ritenersi che sia improponibile per difetto di giurisdizione del giudice ordinario una domanda di risarcimento di danni proposta dal privato sotto il profilo del diniego illegittimo dell'autorizzazione ovvero sotto quello della revoca illegittima del provvedimento permissivo, giacché l'unica lesione rilevante in tali ipotesi è quella concernente non già il diritto fievole o quello sottoposto ad affievolimento, bensì l'interesse legittimo al corretto esercizio da parte della p. A. dei propri poteri pubblici, tutelabile soltanto con i rimedi amministrativi e di giurisdizione amministrativa.

Non danno, pertanto, diritto ad ottenere il ristoro di eventuali danni le seguenti ipotesi: 1) il diniego, sia pure illegittimo, dell'autorizzazione; 2) l'annullamento, sia pure illegittimo, dell'atto autorizzativo; 3) la revoca, sia pure illegittima, dell'autorizzazione, quando il potere di revoca sia in astratto esercitabile dall'Amministrazione; 4) il diniego, sia pure illegittimo, di altra autorizzazione richiesta sul presupposto di un precedente atto permissivo.

L'unico caso che può radicare la giurisdizione del giudice ordinario è quello della revoca di un'autorizzazione amministrativa per la quale l'ordinamento non consente, nè in modo espresso nè in modo implicito, all'Amministrazione l'esercizio di tale potestà, giacché in siffatta ipotesi non sussiste in radice un potere discrezionale dell'Amministrazione e la situazione soggettiva del privato lesa dal provvedimento di revoca è quella di diritto soggettivo perfetto azionabile dinanzi al giudice ordinario.

ALFONSO QUARANTA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 16 febbraio 1966, n. 477 - Pres. Flore - Est. Sparvieri - P. M. Tavolaro (conf.) - Ministero Difesa-Esercito (avv. Stato Colletta) c. D'Addio (avv. ti D'Audino, Dolia, Piras).

Competenza e giurisdizione - Distanze legali - Contiguità a bene patrimoniale indisponibile - Diritto soggettivo del privato al rispetto delle distanze - Affievolimento del diritto - Limiti.

(L. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, art. 2; c. c., artt. 873 e 877).

Competenza e giurisdizione - Violazione delle norme sulle distanze da parte della p. A. - Sentenze dichiarative - Ammissibilità.

(L. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, art. 4).

Demanio e patrimonio - Beni patrimoniali indisponibili - Regime - Vincoli di incommerciabilità e di imprescrittibilità - Limiti.

(C. c., artt. 826 e 828).

Proprietà - Distanze legali - Costruzioni in aderenza - Nozione.

(C. c., art. 877).

La norma dell'art. 877 c.c. salvaguarda un diritto soggettivo per fatto del privato e tale diritto non si affvolisce in seguito alla destinazione del fondo contiguo a sede di un bene patrimoniale indisponibile (1).

La sentenza, con la quale si affermi tenuta la P.A. a demolire un muro costruito in violazione delle norme, di cui agli artt. 873 e 877 c.c., è meramente dichiarativa e non va assimilata a quelle che portino condanna ad un obbligo di fare (2).

I beni patrimoniali indisponibili dello Stato e degli enti pubblici minori non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi all'uopo stabiliti e sono soggetti ai vincoli della incommerciabilità e della imprescrittibilità non in senso assoluto, come è disposto per i beni demaniali, ma solo relativamente a quei fatti giuridici che siano incompatibili con la loro destinazione (3).

(1-3) Il principio affermato con la prima massima in tanto è accettabile in quanto si precisi che la Corte di Cassazione ha implicitamente ritenuto il diritto soggettivo, di cui si tratta, nella specie non incompatibile con la destinazione data al bene patrimoniale indisponibile (mensa degli ufficiali del presidio).

Il principio affermato con la terza massima, sebbene come tale accettabile, va attentamente applicato; per quanto attiene al cosiddetto vincolo di imprescrittibilità sembra doversi intendere con tale espressione che i beni

Onde si verifichi l'ipotesi di una costruzione in aderenza, è necessario che la nuova opera e quella preesistente, pur essendo autonome dal punto di vista strutturale (nel senso che il perimento o la demolizione dell'una non possa incidere sull'integrità dell'altra), combacino perfettamente da uno dei lati, in modo da non lasciare tra i due muri, nemmeno per breve tratto o ad intervalli, uno spazio vuoto, sebbene totalmente chiuso, che lasci scoperte, per quanto parzialmente, le relative facciate (4).

(Omissis). — Con il primo mezzo l'Amministrazione ricorrente denuncia la violazione degli artt. 2 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 alleg. E sul contenzioso amministrativo, 826 ed 828 del c.c. in relazione all'art. 360 nn. 1, 3 e 5 del c.p.c., assumendo che la Corte del merito

patrimoniali indisponibili non siano suscettibili di un possesso ad usucapionem incompatibile con la loro destinazione.

Sui beni patrimoniali indisponibili in genere cfr. *Relazione Avvocatura Stato*, 1956-1960, vol. II, n. 96.

Per quanto riguarda la seconda massima si deve rilevare come la Corte di Cassazione, di fronte alla sentenza del giudice di merito che dichiarava l'Amministrazione tenuta ad abbattere un muro ed alla censura mossavi con il rilievo che la p. A. non può essere condannata ad un facere, ha rigettato il ricorso, interpretando però quella sentenza in modo da inquadrarla nei principi generali: il giudice di merito, cioè, non avrebbe condannato l'Amministrazione ad un facere, ma avrebbe soltanto dichiarato l'illegittimità di un comportamento della p. A. nella situazione di cui si tratta. Resta così all'Amministrazione la possibilità di scelta tra i mezzi idonei per sostituire ad una situazione ritenuta illegittima una situazione legittima (così essa potrebbe, forse, lasciare il muro come è e costruirne un altro in aderenza a quello del privato, in modo che l'intercapedine rimanga tutta sul suo fondo, o ispessire il muro fino a portarlo in aderenza con l'altro). Comunque, è auspicabile che si inducano i giudici di merito alla maggiore chiarezza possibile sì da non ingenerare equivoci forieri di nuove vertenze, magari in sede di esecuzione, per l'interpretazione delle loro decisioni, quando non si debba incomodare la Corte di Cassazione per far precisare principi, alquanto ovvi, che formule poco chiare potrebbero lasciar, non senza fondamento, ritenere violati.

Sulla proponibilità di talune domande nei confronti della P. A., che dovrebbe pur sempre costituire oggetto di indagine preliminare, v. *Rel. cit.* n. 36-37.

(4) La massima trova un precedente nella sentenza 18 febbraio 1961, n. 357; in argomento cfr. Cassazione 7 agosto 1952, n. 2554; 5 agosto 1960, n. 849; 21 gennaio 1964, n. 181.

Nel caso in questione, in sostanza, piuttosto che di una intercapedine nel senso comune del termine, si trattava di una camera d'aria, del tutto asciutta e igienica, in quanto totalmente chiusa, senza possibilità di accesso per l'uomo nè di penetrazione per aria, luce o pioggia.

Ciò posto, non si vede la ragione del rigore dei giudici. La norma dell'art. 877 costituisce una novità del codice civile attuale e fu chiaramente destinata a favorire le costruzioni. Ed allora perchè imporre al costruttore,

erroneamente avrebbe disatteso la eccezione, proposta dal Ministero appellato, di difetto di giurisdizione del giudice ordinario. Ad avviso della ricorrente, la Corte di Appello, pur avendo rilevato che l'edificio ricostruito dal Comando Militare era adibito a mensa degli Ufficiali del Presidio, avrebbe ommesso di considerare che la destinazione dello stabile ad un pubblico servizio escludesse la configurabilità di un diritto soggettivo del D'Addio ad ottenere, come avrebbe chiesto in citazione, la demolizione, sia pure parziale, di una costruzione facente parte del patrimonio indisponibile dello Stato.

Con il secondo mezzo, che può essere esaminato congiuntamente al primo, si deduce la violazione dell'art. 4 della già citata legge n. 2248, del 1865, all. E, in relazione all'art. 360, nn. 1, 3 e 5 del c. p. c., sull'assunto che la Corte del merito, condannando il Ministero alla demolizione parziale di un edificio destinato a pubblico servizio, avrebbe ommesso di rilevare la carenza di giurisdizione del giudice ordinario ad ordinare alla pubblica amministrazione l'adempimento di un obbligo consistente in un *facere*.

Le censure sono infondate. Sia nell'atto istitutivo del giudizio che nell'atto di appello, il D'Addio aveva assunto che l'Amministrazione Militare, nel procedere alla ricostruzione di un proprio stabile sul confine e a monte del fabbricato di proprietà di esso istante, non aveva ottemperato alla disposizione dell'art. 877 del c.c., concernente le costruzioni in aderenza, in quanto tra i muri opposti e contigui dei due edifici aveva lasciato una intercapedine di circa 80 centimetri. In tale posizione dedotta in giudizio dal D'Addio, con riferimento ad

che ne apprezza il beneficio, degli oneri che la norma non prevede esplicitamente? Forse l'esigenza che i muri delle costruzioni aderenti combacino per tutte le due superfici corrispondenti è fatta risiedere in ragioni di igiene o in possibilità di deterioramenti: ma la moderna tecnica delle costruzioni potrebbe tener conto sia delle necessità igieniche che di quella della salvaguardia delle strutture; e, infatti, nel caso concreto, ne tenne conto. Forse quell'esigenza è vista in funzione dell'eventualità che il vicino abbatta la sua costruzione per effettuarne una nuova; ed allora la rientranza dell'edificio contiguo potrebbe autorizzare il proprietario di questo ultimo a pretendere il rispetto delle distanze in corrispondenza della parte rientrante.

Ma in una ipotesi del genere lo stesso proprietario che, per adeguarsi all'insegnamento della Suprema Corte, avesse evitato la camera di aria in corrispondenza del confine costruendo una fascia in materiale leggero per determinare l'aderenza nel modo desiderato dal magistrato, potrebbe procedere ad una rapida demolizione della fascia stessa e creare ugualmente lo stato di fatto e di diritto ipotizzato.

La norma dell'art. 877 si adegua ad esigenze moderne. Ed allora sarebbe preferibile interpretarla nel senso che tenga conto delle nuove tecniche costruttive. Tempo fa, un muro era una struttura portante, era qualcosa di realmente definitivo. Attualmente con il termine muro si designa una sem-

una specifica norma del codice civile, non può revocarsi in dubbio la configurabilità in astratto della lesione di un diritto soggettivo perfetto. Il quale non può considerarsi degradato ad interesse legittimo dalla destinazione, pacifica in causa, dell'edificio dell'Amministrazione Militare ad un pubblico servizio e dal carattere pubblicistico, e non privato, dell'attività svolta dalla pubblica amministrazione in ordine a beni del patrimonio indisponibile dello Stato. Il regime giuridico di tali beni, per vero, è quello tracciato dall'art. 828 del c.c.: essi sono soggetti alle regole particolari, che li concernano, e, in quanto non sia — come nel caso che ne occupa — diversamente disposto alle regole del codice civile, con le limitazioni derivanti dal precetto che i beni medesimi non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi all'uopo stabiliti. Il che importa che i beni patrimoniali indisponibili dello Stato o degli enti minori di diritto pubblico sono soggetti al vincolo della incommerciabilità e della imprescrittibilità, non in senso assoluto com'è stabilito per i beni demaniali, ma solo relativamente a quei fatti giuridici che siano incompatibili con la loro destinazione: incompatibilità che, nella specie, non ricorre. Tuttavia, nella specie, non occorre neanche occuparsi della questione prospettata, se, cioè, la sentenza abbia in qualche modo inciso sulla destinazione del bene a mensa degli ufficiali, perchè non sussiste la premessa del problema, cioè la condanna alla demolizione.

La Corte del merito, invero, sebbene in motivazione abbia affermato di ravvisare fondata la pretesa del D'Addio di ottenere la demolizione del muro *de quo*, con il dispositivo, accogliendo la domanda del privato negli stessi termini nei quali era stata proposta sia con la citazione originaria, sia con l'atto di appello, ha soltanto dichiarato tenuto il Ministero a demolire il muro perimetrale dello stabile costruito in vicinanza del preesistente stabile del D'Addio a distanza minore di quella stabilita dall'art. 873 del c.c. La denunciata sentenza non contiene la condanna dell'Amministrazione Militare a demolire e,

plice parete che può essere effettuata in strutture molto leggere e modificata con grande rapidità. In questo ordine di idee, appaiono più persuasive le altre due sentenze della stessa Corte di Cassazione rese nel 1963 con riferimento all'art. 873 del c. c.: 23 luglio, n. 2040 e 24 luglio, n. 2061. Secondo la prima, « il disposto del citato art. 873 c. c. va... interpretato in funzione della sua *ratio*, la quale consiste nell'evitare che fra edifici posti su fondi limitrofi sussistono strette intercapedini, nocive per l'igiene, la salubrità e la sicurezza degli edifici stessi, e non è quindi applicabile qualora l'entità, l'ubicazione e le caratteristiche strutturali delle opere realizzate e da realizzare nei due fondi risultino obiettivamente tali da non essere in contrasto con la detta finalità ». Non vi è nessuna ragione per non tener conto degli stessi principi nell'interpretazione dell'art. 877 c. c. (Ettore Guerra).

mancando il comando del giudice in tal senso, la sentenza stessa non può avere che il valore di una pronuncia dichiarativa della illegittimità del comportamento della pubblica Amministrazione per avere costruito in vicinanza dello stabile del D'Addio, il muro perimetrale di un proprio edificio a distanza illegale.

Con il terzo ed ultimo mezzo l'Amministrazione ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 873 e 877 del c.c. in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 del c.p.c. assumendo che la Corte del merito erroneamente avrebbe escluso che lo stabile di essa ricorrente si potesse considerare costruito in aderenza al preesistente fabbricato del D'Addio. In presenza di una situazione, nella quale i due muri, pur essendo aderenti in tutte le linee terminali — anteriore, posteriore, inferiore e superiore — così da impedire infiltrazioni di qualsiasi genere, si distaccherebbero tra loro nella parte centrale, costituendo una camera d'aria del tutto asciutta ed igienica, non si sarebbe potuta affermare, secondo la ricorrente stessa, la esistenza di una intercapedine, per la totale mancanza di uno spazio libero tra i due fabbricati.

Anche tale censura è priva di fondamento.

La Corte del merito ha accertato che lo stabile dell'Amministrazione Militare è sorretto da cinque pilastri, dei quali i due estremi combaciano con il muro perimetrale del fabbricato del D'Addio, mentre i tre pilastri centrali se ne distaccano per circa 50 (cinquanta) centimetri: che il muro perimetrale della nuova costruzione segue l'andamento della linea dei pilastri e che, perciò, tra i muri delle due costruzioni è rimasto un vuoto, il quale è stato chiuso in alto mediante un solaio in calcestruzzo, che lateralmente combacia con i due muri perimetrali.

Premessi questi accertamenti di fatto, la Corte del merito ne ha dedotto che la esistenza, tra i muri perimetrali dei due stabili vicini, di una intercapedine di larghezza minore della distanza legale di tre metri non consentiva di ritenere che l'Amministrazione Militare avesse costruito in aderenza, a nulla rilevando in contrario che la intercapedine stessa, fosse stata totalmente chiusa in modo che nè l'uomo potesse accedervi, nè potessero penetrarvi aria e luce nè potessero cadervi pioggia od altro. Con il che la denunciata sentenza non si è discostata dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui, affinchè si verifichi la ipotesi di costruzione in aderenza, è necessario che la nuova opera e quella preesistente — pur essendo autonome dal punto di vista strumentale, nel senso che il perimento o la demolizione dell'una non possa incidere sulla integrità dell'altra — combacino perfettamente da uno dei lati, in modo che non rimanga tra i due muri, nemmeno per breve tratto o ad intervalli, uno spazio vuoto, ancorchè totalmente chiuso, che lasci scoperte, sia pure in parte, le relative facciate (da ultimo: Cass. 18 febbraio 1961, n. 357). — (*Omissis*).

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 8 ottobre 1965, n. 2108 - *Pres. Gian-siracusa - Est. Abenavoli - P. M. Raja (conf.) - Ministero Difesa Aeronautica (avv. Stato Correale) c. De Amici e Pozzi (avv. Uras, Zonchelli, Frau).*

Responsabilità Civile - Danni futuri - Valutazione equitativa da parte del Giudice - Legittimità.

(c. c., art. 2056).

Responsabilità civile - Danni relativi a rapporti economico-contrattuali con persona colposamente uccisa da un terzo - Risarcibilità.

(c. c., art. 2043).

Quando si verta in ipotesi di danni che si proiettano nel futuro, il criterio della liquidazione equitativa è sempre legittimo, giacchè i danni futuri non possono, per la loro stessa natura, essere determinati nel loro preciso ammontare (1).

Il decesso di uno dei soci che esercitano una comune attività commerciale, provocato da colpa di un terzo, legittima i soci superstiti a chiedere il risarcimento del danno — corrispondente al mancato apporto del defunto — nei confronti del terzo stesso (2).

(*Omissis*). — Passando quindi al ricorso proposto dal Ministero della Difesa Aeronautica, col primo motivo si denuncia violazione dell'art. 2043 c.c. in relazione all'art. 433 stesso codice; dell'art. 2056 in relazione agli artt. 1223, 1226, 1227 stesso codice; degli artt. 100 e

(1) Giurisprudenza costante: cfr. da ultimo Cass., 3 marzo 1965, n. 362, in *Giust. civ.*, Mass., 1965, 169, e Cass., 16 febbraio 1965, n. 250, in questa *Rassegna*, 1965, 339, sub 8 ed *ivi* ulteriori richiami.

(2) La questione, che la sentenza annotata ha ritenuto — pur senza affrontarla *ex professo* — doversi risolvere affermativamente, ha formato oggetto di lungo e vivace dibattito in dottrina e giurisprudenza.

Infatti, secondo l'opinione tradizionale, l'art. 2043 c. c. trova applicazione soltanto in caso di violazione di diritti assoluti, e quindi — come è stato recentemente puntualizzato in dottrina — « la legittimazione all'azione nei confronti del soggetto responsabile del danno spetta ai titolari di un diritto pubblicistico indisponibile, opponibile perciò anche ai terzi » (GENTILE, *Danno alle persone*, in *Enciclopedia del dir.*, XI, 673).

E dall'accoglimento di tale criterio di discriminazione deriva, per

115 c.p.c.; tutti ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c., e si deduce che il diritto al risarcimento del danno per la morte di un congiunto, dovuta a fatto illecito altrui, non è in funzione di una mera eventualità connessa ad un semplice interesse alla vita dello stesso, ma occorre la certezza o quanto meno un rilevante grado di probabilità, che ad essa si avvicini, della insorgenza del danno. Che, nel caso particolare, i giudici di merito hanno liquidato i danni patrimoniali anche a favore della sorella del defunto, De Amici Enrica, per la considerazione che, con la morte del fratello, sarebbe venuta meno quell'aspettativa degli alimenti cui avrebbe avuto diritto, senza tuttavia tener conto che la somministrazione degli alimenti da parte del fratello non rappresentava una certezza e neppure una probabilità, ma soltanto una lontana eventualità, perchè, essendo nel frattempo la donna passata a nozze, la sua aspettativa era subordinata alla vana esenzione di ben cinque categorie poziori.

In ordine a tale motivo la Corte, pur senza disconoscere l'esattezza dei principi enunciati, rileva che l'aspettativa del diritto agli alimenti costituisce solo una ragione complementare e secondaria della decisione impugnata. La ragione sostanziale, per cui la Corte di Appello ha riconosciuto alla De Amici Enrica il diritto al risarcimento dei danni patrimoniali, consiste invece nel fatto, non contestato, che costei conviveva col fratello e coi genitori e tutti lavoravano e collaboravano al buon andamento dell'azienda commerciale, dalla quale tutti traevano sussistenza e profitto. Ond'è che il declino che l'azienda ha subito, secondo l'accertamento insindacabile dei giudici di merito, per la improvvisa scomparsa dell'Arialdo, che di essa, in sostanza, appariva l'effettivo amministratore, è danno che si ripercuote su tutti i compartecipi dell'azienda, compresa la sorella Enrica. Questa è la ragione effettiva del risarcimento accordato a quest'ultima, mentre quella degli alimenti è soltanto una ragione marginale.

Il primo motivo, pertanto, deve essere respinto.

converso, l'esclusione della risarcibilità dei diritti di credito, che non verrebbero direttamente lesi dal fatto dannoso.

In questo senso si pronunciò, fra le altre, la sent. 4 luglio 1953, n. 2085 (in *Resp. civ. prev.*, 1953, 321), relativa al noto disastro di Superga.

E successivamente la Suprema Corte ha ribadito in numerose sentenze tali principi (v. da ultimo sent. 17 marzo 1964, n. 614, *Giur. it.*, Mass., 1964, 189, *sub c* ed *ivi* nota 2 di ulteriori riferimenti).

Non sono mancate per altro, negli ultimi anni, pronunce in cui è stata riconosciuta la tutela aquiliana dei diritti di credito: cfr. Sez. Un., 3 marzo 1964, n. 476 (in *Giust. civ.*, 1964, I, 965) nonchè Appello Napoli, 2 luglio 1965, *ivi*, 1965, I, 411, con ampia nota di richiami relativi alle opposte tesi.

In particolare, il diritto al risarcimento dei danni per la morte di un socio era stato escluso in linea di principio dalla Suprema Corte con sentenza 17 luglio 1940, n. 2411 (in *Resp. civ. prev.*, 1941, 176), che, per altro,

Col secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 2043, 2056 c.c. in relazione agli artt. 1223, 1225, 1227 stesso codice; dell'art. 115 c.p.c., ai sensi e per gli effetti dell'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c.; e si deduce che i giudici di merito hanno liquidato il danno patrimoniale a norma dell'art. 1226 c.c. in via equitativa, sull'unico sostanziale rilievo che, trattandosi di danno che si proietta nel futuro, lo stesso non era suscettibile di preciso accertamento, senza tuttavia tener conto che l'art. 1226 ha carattere eccezionale e può essere applicato solo quando sia effettivamente impossibile accertare il preciso ammontare del danno. Non solo, ma neppure hanno tenuto conto che, in ogni caso, la liquidazione presuppone la certezza dell'esistenza del danno, che dai giudici di merito è stata invece ritenuta attraverso una motivazione incongrua e senza esaminare la prova negativa fornita dal Ministero:

Ma anche questo motivo è infondato.

Per quanto riguarda la prima censura, basterà richiamarsi ai principi più volte ribaditi da questa Suprema Corte e cioè che la impossibilità di fornire la prova del preciso ammontare del danno, ai fini di liquidarlo equitativamente, va intesa in senso relativo e non assoluto. E in particolare, poi, quando si avvert in ipotesi di danni che si proiettano nel futuro, il criterio della liquidazione equitativa è sempre legittimo, giacchè i danni futuri non possono, per la loro stessa natura, essere determinati nel loro preciso ammontare (Cass., 11 settembre 1963, n. 2476; id, 17 settembre 1962, n. 2549).

Peraltro la Corte di merito, succintamente ma esaurientemente, ha spiegato le ragioni per le quali non appariva possibile dar la prova dell'entità dei danni subiti dall'azienda e di quelli che avrebbe potuto subire negli anni futuri, per il mancato apporto dell'attività di uno dei suoi membri. Trattasi di accertamento di fatto, sorretto da congrua motivazione, e quindi non censurabile in sede di legittimità. — (*Omissis*).

nella specie, aveva ritenuto spettare un risarcimento, dato che il defunto era fratello del socio superstite ed esplicava un'attività ritenuta indispensabile.

Ed analogamente è stato escluso in passato che siano titolari di un diritto al risarcimento — oltre ai soci — i datori di lavoro e gli istituti religiosi per la morte di un confratello, trattandosi, appunto, di titolari di un diritto relativo (cfr. GENTILE, *Principi fond. sul risarcimento del danno nei casi di morte*, in *Resp. civ. prev.*, 1963, 3213, ed *ivi* richiami).

La sentenza in esame si inquadra, perciò, nella tendenza ad estendere la risarcibilità del danno anche a favore dei titolari di diritti relativi, in conformità di più moderne costruzioni dottrinali (cfr. nota alla sentenza App. Napoli, 27 luglio 1965, cit.): tendenza che, per altro, se corrisponde in qualche caso ad ovvie ragioni equitative, non ha trovato sinora una adeguata giustificazione sotto il profilo teoretico.

P. SACCHETTO

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 ottobre 1965, n. 2156 - *Pres. Pece - Est. Scanzano - P. M. Toro (diff.) - Cassa Naz. Previdenza Marinara (avv. Pizzicanella, Nardone, Pierini) e Agenzia Marittima Tuillier (avv. Carbone, Sarfatti) c. Fall. S.p.A. Navigazione Triestina (intimato) e Ministero del Tesoro (avv. Stato Soprano).*

Fallimento - Decreto del Tribunale emesso su reclamo avverso il provvedimento del giudice delegato che rende esecutivo il piano di riparto - Ricorso per cassazione - Ammissibilità.

(Cost., art. 111; r. d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 26, 110, 117).

Fallimento - Ammissione di un credito con il relativo privilegio in sede di verifica dello stato passivo - Preclusione di ogni successiva questione attinente alla graduazione dei privilegi - Non sussiste

(r. d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 95-97).

Privilegi - Privilegi marittimi - Privilegi a garanzia di mutui alle imprese industriali di Trieste previsti dall'ordine G.M.A. 16 novembre 1948, n. 380 - Priorità dei privilegi marittimi.

(c. c., artt. 2750 e 2782; c. nav., artt. 548 e 552).

Il decreto emesso dal Tribunale fallimentare a seguito di reclamo ex art. 26 l. f. avverso il provvedimento, con il quale il giudice delegato approva il piano di riparto dell'attivo fallimentare, ha carattere decisorio e definitivo e pertanto è impugnabile mediante ricorso per cassazione ex art. 111 Cost. (1).

Il decreto, con il quale il giudice delegato approva e rende esecutivo lo stato passivo, se non impugnato, preclude, nell'ambito del procedimento fallimentare, ogni questione relativa all'esistenza del credito ammesso ed alla sua entità, all'efficacia del titolo da cui esso deriva ed all'esistenza delle cause di prelazione riconosciute, ma non anche

(1) Su tale questione, la giurisprudenza della Suprema Corte è da ritenersi ormai consolidata.

Nel medesimo senso, vedansi le sentenze (richiamate da quella in esame) 19 febbraio 1964, n. 368, *Giust. civ.*, 1964, I, 1004, e 30 maggio 1963, n. 1461, *id.*, 1963, 2058, ed *ivi* ulteriori richiami di giurisprudenza e di dottrina.

le questioni di graduazione dei privilegi ed in genere quelle concernenti la collocazione di un credito rispetto agli altri (2).

Poiche i privilegi marittimi, giusta la specifica, testuale distinzione dell'art. 2750 c. c., costituiscono corpo a sè e sono esclusivamente regolati dalla legge propria, con la conseguente priorità assoluta di grado che loro deriva dall'art. 548 c. nav., essi prevalgono anche sul privilegio previsto a garanzia di mutui industriali dall'art. 13 dell'ordine 16 novembre 1948, n. 380 del G. M. A., trattandosi di privilegio previsto da legge speciale e che pertanto incide soltanto sull'ordine dettato dall'art. 2778 c. c., attuando una modifica, alla quale, invece, il codice della navigazione è insensibile (3).

(Omissis). — Va anzitutto disposta la riunione dei due ricorsi, che investono lo stesso decreto, e va esaminata la questione della loro ammissibilità ex art. 11 Cost., requisito posto in discussione dall'Amministrazione controricorrente, la quale, mentre non contesta il carattere decisorio del decreto emesso dal Tribunale fallimentare in sede di recla-

(2) Per qualche cenno in dottrina, al riguardo, cfr. PROVINCIALI, *Man. di dir. fall.*, 1964, II, 1143.

In giurisprudenza, sui limiti della preclusione derivante dall'ammissione allo stato passivo — reso esecutivo — di un credito con il relativo privilegio, v. Cass., 14 settembre 1963, n. 2522, *Giust. civ.*, Mass., 1963, 1183; cfr. altresì Trib. Savona, 21 dicembre 1961, con nota di PINTOR, in questa *Rassegna*, 1963, 52; recentemente, v. Cass., 28 ottobre 1965, n. 2286, *Foro it.*, 1966, I, 673 (con nota di L. MAGRONE-FURLOTTI), secondo cui il provvedimento, con cui il giudice delegato, ritenuta l'inesigibilità del credito d'imposta diretta per non essere ancora avvenuta la pubblicazione dei ruoli, lo esclude dallo stato passivo, non concerne l'esistenza oggettiva del credito, ma unicamente la sua esigibilità attuale, onde, sopravvenuta la pubblicazione dei ruoli, l'esattore può farlo valere con domanda di insinuazione tardiva.

L'affermazione della Suprema Corte — contenuta nella sentenza annotata — che l'avvenuta definitiva ammissione di un credito con il competente privilegio non può impedire, in sede di riparto, la graduazione di tutti i privilegi su di una piano comparativo appare conforme ad una coerente applicazione del sistema della legge.

(3) **Privilegi marittimi e privilegi previsti dal codice civile o da leggi speciali.**

Prima di esaminare i rapporti tra privilegi marittimi, invocati dalle ricorrenti, ed il privilegio previsto dall'«ordine» 16 novembre 1948, n. 380 del G.M.A., invocato dal Ministero del Tesoro, la Suprema Corte, nella sen-

mo dal provvedimento con cui il giudice delegato approva il progetto di ripartizione dell'attivo fallimentare, ne pone in dubbio il carattere definitivo.

La questione non è nuova nella giurisprudenza di questa Suprema Corte che, nell'affermare la impugnabilità con ricorso per cassazione del decreto in parola (v. sent. 19 febbraio 1964, n. 368; 30 maggio 1963, n. 1461), ne ha sottolineato, con il carattere decisorio, quello definitivo (sent. 4 aprile 1962, n. 703), desumendolo dalla lettera dell'art. 23 l. fall. e dalla mancanza, nell'ordinamento, di altri mezzi di tutela dei diritti deducibili in quella sede.

Non vi sono valide ragioni per discostarsi da tale indirizzo, nè il controricorrente ne prospetta. Anzi, nella ipotesi (quale quella esaminata dal Tribunale di Trieste) in cui la contestazione concerne la graduazione di privilegi esercitabili sui beni il cui ricavato è oggetto del riparto, concorre ad evidenziare i cennati caratteri la considerazione che la sede del riparto è quella esclusiva in cui possa avere concreta rilevanza una questione di prelazione fra più creditori concorrenti.

I ricorsi sono, pertanto, ammissibili.

Con il primo motivo la ricorrente Agenzia marittima Tuillier, denunziando la violazione degli artt. 97, 98, 100, 101 e 102 l. fall., in relazione all'art. 2909 c. c. e 360, n. 3, c. p. c., lamenta che il Tribunale abbia ritenuto preclusa, in conseguenza dell'approvazione dello stato passivo, ogni questione anche relativa al grado dei privilegi.

La censura è fondata. La preclusione che il decreto di cui all'art. 96 l. fall. determina ha limiti oggettivi, che vanno desunti dall'oggetto del

tenza in rassegna, ha osservato essere precluso l'esame della questione attinente alla efficacia di tale atto normativo per l'ordinamento giuridico italiano (e ciò in quanto, con l'approvazione dello stato passivo, il privilegio come tale, e con esso la efficacia dell'ordine *de quo*, nella specie, dovevano considerarsi definitivamente riconosciuti).

La rilevata preclusione, quindi, non ha consentito alla Suprema Corte di riesaminare la delicata e controversa questione dell'efficacia, per il nostro ordinamento, dei poteri normativi del G. M. A.

Al riguardo, infatti, la Corte di Cassazione — dopo essersi pronunciata in un primo tempo in senso affermativo: cfr. Sez. Un., 31 luglio 1952, n. 2451, *Foro pad.*, 1952, I, 1292 — ha successivamente escluso che gli ordini del G. M. A. avessero efficacia rispetto all'ordinamento giuridico italiano (Sez. Un., 12 ottobre 1956, n. 3543, *Foro it.*, 1957, 53).

Peraltro, la prevalente dottrina era ed è tuttora orientata nel primo senso: cfr. VOLLI, *I poteri normativi del G. M. A. di Trieste*, *Foro pad.*, 1952, loc. cit., e SEVERINI, *Foro it.*, 1957, loc. cit., in nota alle sentenze indicate, nonché, da ultimo, CAPOTORTI, *Ancora sullo « status » giuridico di Trieste*, *Foro it.*, 1962, IV, 113, ed *ivi* estesi richiami.

Neppure la Corte Costituzionale, d'altra parte, ha avuto occasione di esaminare *funditus* il problema della sovranità italiana su Trieste, pur

procedimento di verifica dello stato passivo e dal modo con cui esso è ordinato nell'ambito del più ampio procedimento fallimentare.

La verifica di cui all'articolo citato è l'attività con cui il giudice delegato accerta l'esistenza e la misura del diritto dei singoli creditori al concorso fallimentare e contemporaneamente acquisisce un dato fondamentale relativo all'entità del dissesto, ai fini della liquidazione delle attività o dell'eventuale concordato.

Vero è che egli è tenuto ad esaminare anche l'esistenza delle cause di prelazione. Trattasi però di un accertamento assoluto e non comparativo: e ciò si evince dalla lettera dell'art. 95 l. fall. (secondo cui il giudice, nell'indicare i crediti che ritiene di ammettere, specifica « se sono muniti » di privilegio, pegno o ipoteca) e dal sistema della legge, che predispose una fase ulteriore (quella del riparto: v. art. 111 l. fall.) per la graduazione dei crediti.

La quale, d'altronde, non sarebbe neppure possibile in sede di verifica, perchè il relativo procedimento non esaurisce la identificazione dei soggetti legittimati al concorso: l'approvazione dello stato passivo, infatti, lascia salva la possibilità di partecipazione al concorso stesso attraverso la insinuazione tardiva.

Il decreto di cui all'art. 96 l. fall., dunque, se non impugnato, preclude, nell'ambito del procedimento fallimentare, ogni questione relativa all'esistenza del credito ammesso ed alla sua entità, all'efficacia del titolo da cui esso deriva ed all'esistenza delle cause di prelazione riconosciute, ma non anche le questioni di graduazione dei privilegi ed in genere quelle concernenti la collocazione dell'un credito rispetto agli altri.

avendone prospettato i termini essenziali con la sent. 23 giugno 1964, n. 53 (in questa *Rassegna*, 1964, 658).

Incontestata, perciò, nella specie, l'attribuzione al Ministero del Tesoro del privilegio di cui trattasi, la Suprema Corte ha per altro ritenuto che su di esso abbiano prevalenza i privilegi marittimi.

Ma le argomentazioni, a cui sono affidate tali conclusioni, lasciano assai perplessi.

Com'è noto, l'art. 2750 c. c. stabilisce che « i privilegi sulla nave, sul nolo e sulle cose caricate e i privilegi sull'aeromobile, sul nolo e sulle cose caricate sono regolati dal codice della navigazione ».

Mentre il capoverso del medesimo articolo soggiunge che « ai privilegi previsti da leggi speciali si applicano le norme di questo capo, se non è diversamente disposto ».

Nella specie, i privilegi vantati dalle ricorrenti erano previsti appunto dall'art. 552 c. nav. (dal quale sono ora regolati anche i privilegi delle casse marittime: cfr. GAETA, *Casse marittime*, in *Enc. del dir.*, VI, 456); mentre il privilegio vantato dal Ministero del Tesoro era previsto da un ordine del G. M. A., da considerarsi quindi legge speciale.

Da ciò, la sentenza in esame ha ritenuto di poter arguire che quest'ultimo privilegio potesse modificare soltanto l'ordine dei privilegi stabilito dalle norme comuni del codice civile, ma non potesse incidere sulla

Con il secondo motivo lo stesso ricorrente Tuillier, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 552, n. 1 e 2, e 548 c. nav., della convenzione di Bruxelles sulle ipoteche e i privilegi marittimi e del Regolamento dell'Aja del 1899 e del 1907, in relazione all'art. 360, n. 3, c. p. c., sostiene che gli ordini del Governo Militare Alleato, istitutivi dei mutui F.R.I.E. (Fondo Rotazione Iniziative Economiche) e del relativo privilegio, sono nulli ed inesistenti, in quanto emanati da un'Autorità priva, nel caso, del potere di modificare l'ordinamento giuridico italiano.

Assume, in proposito, che la Potenza occupante militarmente un determinato territorio è tenuta a rispettare l'ordinamento ivi esistente, salvo il caso che tale rispetto risulti impedito in modo assoluto, il che nella specie non ricorreva.

La censura va disattesa, perchè la questione che essa pone è preclusa: e concorrono a dimostrarlo alcune delle considerazioni svolte nell'esame del primo mezzo.

Poichè i crediti del Ministero del Tesoro sono stati ammessi al passivo con il privilegio nascente dagli ordini del Governo Alleato 380 del 1948, 41 del 1950 e 184 del 1951, è preclusa, agli effetti che qui interessano, ogni contestazione relativa alla validità e all'efficace inserimento degli ordini in parola nell'ordinamento giuridico, dal momento che il decreto pronunciato dal G. D. a norma dell'art. 96 l. fall. non è stato impugnato sul punto della esistenza del privilegio. È stato, infatti, innanzi osservato che tale punto costituisce — e nella specie constitui — materia della cognizione propria della fase di verifica dei crediti, mentre non è contestato che il decreto del Tribunale, oggi denunciato, appartenga al procedimento fallimentare entro cui la preclusione in parola opera.

posizione di priorità assoluta derivante ai privilegi marittimi dal codice della navigazione, unica loro fonte regolatrice.

Ora, è bensì vero che i privilegi marittimi hanno particolari caratteristiche (v., per tutti, LEFEBVRE - PESCATORE, *Man. dir. nav.*, n. 587 segg.; GAETA, *I privilegi marittimi ed aeronavali nel sistema dei privilegi di diritto comune*, in *Riv. dir. nav.*, 1953, I, 123 segg.; SCOTTI, *Privilegi marittimi ed aeronautici*, in *Enc. forense*, V, 919; nonchè Cass., 3 marzo 1965, n. 347, *Giust. civ.*, Mass., 1965, 160) e rappresentano un corpus a sè stante, ispirato a principi propri.

Ma, per tal modo, le norme ed i principi che regolano il sistema dei privilegi marittimi prevarranno sulle norme di diritto comune solo nell'ambito del sistema stesso, in quanto l'ordine dei privilegi marittimi ed i rapporti tra di essi sono stabiliti fondamentalmente dal codice della navigazione (nel silenzio del quale, per altro, si applicano anche a detti privilegi le norme comuni: cfr. ANDRIOLI, *Dei Privilegi*, in *Comm.rio al c. c. a cura di SCIALOJA e BRANCA*, sub art. 2750, 99): ed in questi termini sembra doversi circoscrivere la portata dell'art. 2750, I comma, c. c.

Allorquando, invece, i privilegi marittimi concorrano con i privilegi

Con il terzo motivo, comune alla Cassa nazionale per la Previdenza Marinara, l'Agenzia Tuillier, denunziando la violazione e falsa applicazione dell'art. 13, Sez. I, dell'ordine 184 G. M. A. del 7 dicembre 1952, in relazione agli artt. 548 c. nav. e 360, n. 4, c. p. c., sostiene, subordinatamente, che al privilegio vantato dal Ministero del Tesoro compete un grado posteriore rispetto a quello del privilegio che assiste il proprio credito e che è fondato sull'art. 552 c. nav.

Lo stesso assunto è oggetto dell'unico motivo di ricorso (che va perciò esaminato congiuntamente) della Cassa per la Previdenza marinara, che, parimenti, sostiene non potere l'ordine del G. M. A. derogare all'art. 548 c. nav. (secondo cui i privilegi sulla nave, indicati nel successivo art. 552, sono anteposti ad ogni altro).

Le censure sono fondate.

L'art. 13 dell'ordine G. M. A. 380 del 16 novembre 1948, come modificato dall'ordine 184 del 7 dicembre 1951, stabilisce che i mutui concessi in esecuzione delle sue disposizioni sono assistiti da privilegio su tutti i beni del mutuatario, con preferenza rispetto a qualsiasi altro credito, ad eccezione: a) dei crediti per spese di giustizia di cui agli artt. 2755 e 2770 c. c.; b) dei crediti per le retribuzioni ed indennità di cui all'art. 2751, n. 4, c. c.; c) di quelli garantiti da qualsiasi iscrizione anteriore alla data di concessione del mutuo.

Per risolvere il problema nel senso del decreto denunziato non è sufficiente il tenore letterale della norma, cioè l'affermazione generale di priorità che essa fa a favore del privilegio da essa previsto, poichè la stessa affermazione, ed in termini più assoluti e perentori, è contenuta nel codice della navigazione a favore dei privilegi sulla nave, quali sono quelli vantati dai due ricorrenti.

previsti sia da norme comuni che da altre leggi speciali — ed il rapporto tra i due tipi di privilegi non sia espressamente preso in considerazione dal Legislatore — la prevalenza dei primi o dei secondi non potrà essere determinata che in base ai principi generali che regolano l'interpretazione delle norme ed i rapporti tra più fonti giuridiche.

Infatti, il rapporto tra più leggi si verifica sul piano dell'ordinamento normativo generale e le singole leggi si pongono — su tale piano — in posizioni parallele e formalmente equivalenti: il coordinamento e le definizioni dei rapporti tra di esse non potrà derivare dai principi propri a ciascuna di esse (che operano all'interno del rispettivo sistema e non possono imporsi di per sè all'infuori di esso), ma soltanto da principi che s'impongono a tutt'e due con la medesima efficacia.

Se così è, non sembra giustificato che i privilegi previsti dal codice navale prevalgano indiscriminatamente, sol perchè si tratta di un corpo speciale di norme di particolare importanza e ampiezza, su qualsiasi diverso privilegio previsto da ogni altra norma generale o speciale, anteriore o posteriore.

Il rapporto di prevalenza dovrebbe, anche in questo caso, risolversi

Dispone, infatti, l'art. 548 c. nav.: « I privilegi stabiliti nel presente capo sono preferiti a ogni altro privilegio generale o speciale ».

Concorrendo, quindi, sul ricavato delle navi, oggetto del riparto, crediti assistiti da privilegio speciale marittimo e crediti assistiti dal privilegio istituito dall'ordine G. M. A. (che per essere generale può esercitarsi, come su ogni altro bene del debitore fallito, così sulle navi), l'argomento letterale si rivela, in sé, del tutto insufficiente alla soluzione della questione della graduazione dei privilegi sopra menzionati.

E non basta a conferirgli carattere risolutivo il fatto che l'ordine G. M. A. sia posteriore al codice della navigazione.

Posto in questi termini, il problema va risolto con i criteri relativi alla abrogazione delle leggi: ed escluso che ricorra una ipotesi di abrogazione espressa, o che l'ordine in parola regoli la intera materia dei privilegi, compresi quelli marittimi (assunto che neppure il controricorrente sostiene), l'accoglimento della tesi di quest'ultimo postula la dimostrazione della incompatibilità fra le due norme in esame (art. 15 disp. sulla legge in generale). Senonchè, è agevole, come si vedrà, la dimostrazione del contrario.

A sorreggere la tesi accolta dal denunziato decreto non vale, infine, porre l'accento sull'interesse pubblico del progresso dell'economia triestina perseguito dal Legislatore Alleato con l'istituzione dei mutui F.R.I.E. e del relativo privilegio.

Benvero, anche a non voler considerare che lo stesso interesse è immanente nella tutela dei crediti assistiti da privilegio marittimo, essendo le attività da cui essi derivano tra gli aspetti fondamentali di quella economia, l'argomentazione non giova nel caso concreto alla tesi del controricorrente. Essa, infatti, non dà ragione del perchè il Legislatore Alleato abbia anteposto al privilegio dei mutui F.R.I.E. (con sacrificio,

secondo i principi interpretativi generali: ed alla stregua di questi, la soluzione cui è pervenuta la Suprema Corte non sembra soddisfacente.

Infatti, ove si abbia riguardo alla formulazione delle norme di cui trattasi, se è vero che — ai sensi dell'art. 548 c. nav. — i privilegi marittimi « sono preferiti ad ogni altro privilegio generale o speciale », è altrettanto vero che espressione del tutto analoga è contenuta nell'art. 13 dell'ordine 16 novembre 1948 del G. M. A. nè le tre eccezioni ivi tassativamente previste a tale prevalenza (e corrispondenti ad ipotesi tenute sempre dal Legislatore in particolarissima considerazione) tolgono alcunchè, proprio per la loro tassatività, alla portata generale ed assoluta della sancita priorità dei privilegi per i mutui alle imprese industriali di Trieste e non consentono di affermare — come ha fatto la Suprema Corte — che l'affermazione generale di poiorità a favore dei privilegi marittimi è « in termini più assoluti e perentori ».

Del resto, in passato — e specialmente per le leggi tributarie — il Legislatore qualificava frequentemente alcuni crediti come « preferiti ad ogni altro credito » (cfr. RUISS, *Codice delle cause di prelazione*, 1960, 52): e si

quindi, dell'interesse ad essi connesso) quello relativo ai crediti di cui all'art. 2751, n. 4, c. c. e non abbia contemplato quello di cui all'art. 552 c. nav., che può avere un contenuto meno ampio e che, pure, assiste crediti di identica natura.

Questa osservazione già autorizza a ritenere che il legislatore triestino, pure avendo tenuto presente, ovviamente, la esistenza del codice della navigazione e la eventualità che il privilegio generale da esso istituito vada ad esercitarsi su una nave (dal che, la prevista formalità della iscrizione nel registro navale), non ha inteso interferire nella disciplina che tale codice detta in tema di privilegio.

Sulla quale disciplina è necessario un accenno di carattere generale ai fini della corretta impostazione e soluzione del problema.

I privilegi marittimi, limitati, come sono, a crediti che generalmente traggono origine da attività essenziali alla vita e all'esercizio della nave, assolvono ad esigenze cui tradizionalmente è stata data la più ampia tutela. Ed è canone accolto dalla miglior dottrina e da questa Suprema Corte con recente pronunzia (sent. n. 347 del 3 marzo 1965) che essi conferiscono al creditore un diritto che ha i caratteri della realtà, evidenziati dal diritto di seguito riconosciuto dall'art. 557 c. nav.

Deriva dalla considerazione di tali particolari aspetti la norma dell'art. 2750 c. c., che offre l'argomento decisivo per la soluzione del problema.

Dopo avere premesso le disposizioni generali relative ai privilegi, il codice civile, con la norma in parola, contempla separatamente i privilegi marittimi (e con essi quelli aeronautici) e i privilegi previsti da leggi speciali e, mentre assoggetta questi ultimi (in mancanza di espresse disposizioni in contrario) alle norme comuni, dispone che i primi sono regolati dal codice della navigazione. L'ordinamento prevede, così, una disciplina di carattere generale, applicabile per norma anche ai

tratta di qualificazione così univoca, da non lasciare adito a dubbi sull'effettivo intento di priorità assoluta che si voleva raggiungere in tutti i casi in cui veniva usata.

Esclusa, pertanto, la possibilità di stabilire la prevalenza dell'uno o dell'altro privilegio in base al confronto della formulazione letterale delle rispettive norme, occorre ricercare ulteriori elementi interpretativi nella *ratio* a cui tali norme sono preordinate e nella posizione che, in conseguenza, esse reciprocamente assumono: e, sotto questo profilo, appare determinante il rilievo che sia la norma del codice della navigazione come quella dell'atto normativo del G. M. A. hanno natura di leggi speciali e pertanto occorre determinare la natura degli interessi da esse rispettivamente tutelati e l'ambito delle corrispondenti sfere di operatività.

Ora, è bensì vero che i privilegi marittimi fanno parte di un diritto speciale, rispetto alle norme comuni, ma sono tuttavia diretti a tutelare interessi di portata più generale e di natura più comune rispetto all'interesse perseguito dalla norma del G. M. A.: interesse rappresentato dalla

privilegi previsti da leggi speciali, ed una particolare, applicabile ai privilegi marittimi, sancendo, così, di questi ultimi, il carattere di materia speciale, assicurandone la autonomia e riconoscendone la fonte esclusiva di regolamento al codice della navigazione (ed ovviamente ad altra successiva legge che disciplini la medesima materia). Tutto ciò, in omaggio alla natura di diritto speciale, che è generalmente riconosciuta al diritto della navigazione, e della quale è espressione l'art. 1 c. nav., secondo cui è nel corpo di tale diritto che vanno anzitutto ricercate le norme da applicare in via analogica.

Ora, l'ordine G. M. A., legge speciale che certamente non regola la materia marittima, perchè ha come oggetto la concessione di mutui all'industria in genere, dà luogo ad una ipotesi di privilegio da legge speciale ai sensi dell'art. 2750, 2° comma, c. c.

Poichè, però, come già detto e giusta la specifica testuale distinzione dell'art. 2750 c. c., i privilegi marittimi rimangono come corpo a sè, esclusivamente regolati dalla legge propria, con la conseguente priorità assoluta di grado, che ad essi deriva dall'art. 548 c. nav., la efficacia di detto art. 548 non è influenzata dall'art. 13 dell'ordine G. M. A. 380/1948 e successive modifiche (che adotta termini analoghi per conferire priorità di grado al privilegio F.R.I.E.), trattandosi di norme che operano in campi diversi. Infatti, la seconda (art. 13 cit. ordine G. M. A.) riflette un privilegio che si inquadra in quelli contemplati dal codice civile ed incide, quindi, esclusivamente sull'ordine dettato da que-

necessità di favorire — in una situazione politica ed economica del tutto eccezionale ed in un determinato ambito territoriale — la ripresa dell'industria triestina.

Sembra, pertanto, che la norma del G. M. A. — avendo oggetto e finalità così circoscritti — si ponga in un rapporto di specialità rispetto a tutto l'ordinamento normativo preesistente (del quale anche il codice della navigazione fa parte) e comporti correlativamente una più intensa tutela rispetto ad ogni altra norma avente finalità più ampie.

Da ciò, la conseguenza che anche la priorità accordata, nel nostro ordinamento, ai privilegi marittimi incontra un limite di fronte alla norma esaminata del G. M. A.

Che, se, per altro, non volesse condividersi l'opinione secondo cui — per tal modo — il privilegio previsto da tali norme prevale anche sui privilegi marittimi, dovrebbe derivarne, se mai, non già la prevalenza dei privilegi marittimi, ma — nel presupposto che nell'uno e nell'altro caso si tratta di crediti tutelati da norme speciali con pari intensità — il riconoscimento che essi concorrono tra di loro in proporzione del relativo importo, in base al criterio generalmente sancito dall'art. 2782, capoverso, c. c., per il concorso, appunto, tra « più crediti privilegiati ai quali le leggi speciali attribuiscono genericamente una prelazione su ogni altro credito ».

P. SACCHETTO

sto nell'art. 2778, attuando una modifica, cui il codice della navigazione è insensibile, così come lo sarebbe rispetto a qualunque nuova norma del codice civile, che venisse a modificare l'ordine dei privilegi da quest'ultimo contemplati. Rimane, perciò, salva la priorità che la seconda delle norme in esame, cioè l'art. 548 c. nav., attribuisce ai privilegi marittimi, non avendo l'ordine G. M. A. innovato (il che avrebbe dovuto essere fatto in maniera ben specifica) al rapporto tra privilegi marittimi e privilegi da leggi speciali, fissato dal menzionato art. 2750 c. c.,

Va accolto, dunque, il ricorso della Cassa nazionale per la previdenza marinara e, per quanto di ragione, quello dell'Agenzia marittima Tuillier, correlativamente cassandosi il denunciato decreto, con rinvio allo stesso Tribunale fallimentare di Trieste.

Questo si uniformerà al principio della prevalenza dei privilegi di cui all'art. 552 c. nav. rispetto a quello di cui all'art. 13 dell'ordine G. M. A. n. 380/1948 e successive modifiche. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 8 gennaio 1966, n. 149 - Pres. Favara - Est. Spagnoletti - P. M. Trotta (conf.) - D'Aloja (avv. La Pera, Sorrentino) c. Opera per la valorizzazione della Sila (avv. Stato Agrò).

Riforma fondiaria - Espropriazione di terreni boschivi con piante cedue - Piante già mature per il taglio al momento dell'espropriazione - Indennità aggiuntiva - Compravendita del ceduo e successiva espropriazione del suolo - Efficacia traslativa reale della compravendita - Piante non ancora giunte a maturazione - Esclusione - Acquisto delle medesime da parte dell'espropriante - Sussiste - Conoscenza della vendita da parte dell'Ente espropriante - Inopponibilità della medesima in mancanza di adesione dell'Ente.

(c. c. 1865, artt. 410, 411, 444; c. c., artt. 820, 821; l. 12 maggio 1950, n. 230, artt. 2 e segg.).

Secondo il codice civile abrogato la pianta cedua era un bene immobiliare naturalmente incorporato al suolo, ma la immobilizzazione della quale poteva cessare con l'atterramento fatto dal proprietario del suolo o con la vendita del ceduo fatta in previsione del taglio. Tuttavia tale anticipata trasformazione negoziale operava esclusivamente inter partes e nei confronti dei loro aventi causa, rimanendo, invece, per i terzi, le piante cedue immobili per incorporazione. Di conseguenza, ove in forza della legge Sila 12 maggio 1950, n. 230 l'ente abbia proceduto

all'espropriazione di un terreno boschivo con piante cedue, il provvedimento espropriativo non può che colpire l'intero terreno, nello stato in cui trovasi, con esclusione, però, degli alberi già maturi per il taglio al momento della espropriazione, per i quali è dovuto al proprietario o ai suoi aventi causa, che ne siano stati indebitamente privati, un compenso ulteriore, in aggiunta all'indennità dovuta per il fondo. Dalla premessa che nessun effetto traslativo reale si produce, in caso di compravendita, per le piante non ancora giunte a maturazione, scaturisce la conseguenza che, se altri (e a maggior ragione l'Ente Riforma a causa del pubblico interesse) abbia, intanto, acquistato la proprietà del fondo (nella fattispecie in virtù dell'esproprio), al quale siano ancora aderenti i frutti (alberi, ecc.), questi ne diventa proprietario, come di cose, le quali, più che una accessione del fondo (non avendo mai avuto una precedente individualità distinta dalla cosa principale), sono una pars fundi, una cosa stessa con il fondo. Nè, ad impedire tale conseguenza, basta il fatto che l'acquirente del fondo (Ente Riforma) abbia avuto conoscenza della vendita già fatta ad altri dei frutti pendenti, essendo altresì necessario che vi abbia aderito (1).

(Omissis). — Il *thema decidendum* concerne la opponibilità o meno all'Ente espropriante (Opera per la valorizzazione della Sila) di un contratto di vendita di piante boschive da taglio, stipulato sotto l'impero del codice civile abrogato (artt. 410 e 411) e con scadenza 11 luglio 1959, oltre un periodo di proroga di tre anni.

La questione controversa è permeata da due aspetti: pubblicistico e privatistico, il primo dei quali, implicante esigenze di prevalente interesse pubblico, giustamente è stato messo in evidenza dalla impugnata sentenza e dalla Avvocatura dello Stato.

(1) Sulla prima parte della massima v., in senso conforme, Cass. 12 luglio 1943, n. 1785, *Foro it.*, Rep., 1943-1945, voce *Vendita*, col. 1662, nn. 90-92, la quale avverte che « tale anticipata trasformazione negoziale opera *inter partes* restando le piante cedue, per il terzo, immobili per incorporazione ».

Sulla seconda parte della massima v., in senso conforme, Cass., Sez. Un., 5 aprile 1963, n. 883, *Giust. civ.*, Mass., 1963, 412; Cass., 14 luglio 1962, n. 1880, *ivi*, 1962, 929. Sull'ultima parte della massima v., infine, in senso conforme, Cass., 30 luglio 1937, n. 2931, *Foro it.*, Mass., 1937, c. 635-636.

Sulla distinzione tra frutti pendenti e frutti separati, giusta gli artt. 820 e 821 c. c. vigente, v. Cass., 11 luglio 1964, n. 1852, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1088 (nella motivazione: 1091); v. anche, sul concetto di frutti naturali e sull'acquisto dei medesimi al momento della separazione, « in quanto prima di tale momento essi ancora non esistono nella loro individualità giuridica », Cass., 14 febbraio 1966, n. 439, in questa *Rassegna*, 1966, I, 121 (nella motivazione).

La Corte di appello di Catanzaro, dopo aver sottolineato che, in virtù dell'art. 9 della legge per la Sila del 12 maggio 1950, n. 230, i diritti dei terzi (senza limitazioni) sono trasferiti, ad ogni effetto, sulla indennità di espropriazione, ha osservato che, anche ammesso che il contratto di compravendita delle piante, stipulato nel 1938, avesse avuto effetto reale, come sostenuto dai D'Aloja, le conseguenze sarebbero state le stesse, in quanto che tale effetto reale deve intendersi limitato alle piante giunte a maturazione al momento del decreto di esproprio.

Con l'unico mezzo dedotto a sostegno della impugnazione i ricorrenti sostengono che le piante cedue vendute nel 1938 non potevano fare parte dell'immobile espropriato perchè già mobilizzate e censurano l'impugnata sentenza con un duplice ordine di argomentazioni:

a) per falsa applicazione degli artt. 410 e 411 codice civile abrogato, nonché dell'art. 9 della legge n. 230 del 1950 (art. 360, n. 2, c.p.c.), per avere la sentenza stessa erroneamente ritenuto che il diritto di proprietà acquistato sulla piantagione non ancora tagliata si sarebbe, in ogni caso, convertito per il predetto art. 9 in un diritto alla indennità per l'espropriazione del suolo;

b) perchè erroneamente la sentenza avrebbe negato che essi ricorrenti avessero acquistato la proprietà degli alberi non ancora tagliati al momento della vendita, configurando tale vendita come una *emptio rei speratae* con effetti obbligatori ed equiparando i detti alberi a frutti pendenti non ancora maturati.

Osserva il S. C. che le censure svolte a sostegno del ricorso sono prive di giuridico fondamento.

Come questo S. C. ebbe a rilevare con la sentenza n. 1785 del 17 luglio 1943, seguita da altre, secondo il codice civile abrogato la pianta cedua era un bene immobiliare naturalmente incorporato al suolo, ma la cui immobilizzazione poteva cessare con l'atterramento fatto del proprietario del suolo, o con la vendita del ceduo in previsione del taglio. Tuttavia, tale anticipata trasformazione negoziale operava esclusivamente *inter partes* e nei confronti dei loro aventi causa, rimanendo, invece, per i terzi le piante cedue immobili per incorporazione. Di conseguenza, ove in forza della legge Sila 12 maggio 1950, n. 230 l'Ente abbia proceduto all'espropriazione di un terreno boschivo con piante cedue, il provvedimento espropriativo non può che colpire l'intero terreno, nello stato in cui trovasi, con esclusione però degli alberi già maturi per il taglio al momento della espropriazione, per i quali è dovuto perciò al proprietario o ai suoi aventi causa, che ne sono stati indebitamente privati, un compenso ulteriore in aggiunta alla indennità dovuta per il fondo (su questo secondo punto cfr. Sez. Un., 5 aprile 1963, n. 883; Cass., 14 luglio 1962, n. 1880, ecc.).

Orbene, nella fattispecie in esame, la Corte di merito, lungi dal

contraddire ai predetti principi, ha esattamente affermato che l'effetto reale, e non meramente obbligatorio, del contratto di compravendita delle piante stipulato nel 1938 andava circoscritto agli alberi che erano già maturi per il taglio al momento del decreto di esproprio, mentre per tutte le altre piante in corso di maturazione non restava che la rivalsa sulla indennità di espropriazione.

Limitati così i termini della controversia, restava da accertare se i D'Aloja-Pirro avessero utilizzato o non le piante mature.

Su tale punto la Corte non ha esitato ad affermare che i D'Aloja-Pirro sicuramente ebbero ad abbattere ed asportare dal fondo gli alberi già maturi per il taglio al momento dell'esproprio, con accertamento di fatto che non è stato oggetto di impugnazione.

D'altra parte, la distinzione delle piante giunte già a maturazione dalle altre, con la conseguente diversità di effetti giuridici del contratto di compravendita, trova piena giustificazione nell'interesse pubblico posto a base della legge di esproprio.

Dalla premessa che nessun effetto traslativo reale si produce per le piante non ancora giunte a maturazione, scaturisce la conseguenza che, se altri (e a maggior ragione l'Ente Riforma a causa del pubblico interesse) abbia intanto acquistato la proprietà del fondo (nella fattispecie in virtù dell'esproprio), al quale siano ancora aderenti i frutti (alberi, ecc.), questi ne diventa proprietario, come di cose, le quali, più che un'accessione del fondo (non avendo mai avuto una precedente individualità distinta dalla cosa principale), sono una *pars fundi*, una cosa stessa con il fondo.

Nè ad impedire tale conseguenza — e qui si risponde ad un rilievo fatto dai ricorrenti — basta il fatto che l'acquirente del fondo (Ente Riforma) abbia avuto conoscenza della vendita, già fatta ad altri, dei frutti pendenti, essendo altresì necessario che vi abbia aderito (Cass., 30 luglio 1937, n. 2931), il che nella specie non si è verificato, come è stato accertato e come, del resto, è pacifico fra le parti.

Contrariamente a quanto assume il patrono dei ricorrenti, non è dato riscontrare contraddizione tra l'*iter* logico-giuridico sovra accennato e l'insegnamento della sentenza delle Sez. Un., 5 aprile 1963, n. 883, secondo il quale i frutti del bene espropriato seguono in ogni caso la cosa-madre, ma è dovuto un compenso per quelli che al momento del decreto di esproprio siano giunti a maturazione.

Il principio vale anche nei confronti dell'acquirente del bosco, a meno che, come si è visto, il successore a titolo particolare (nella specie l'ente di riforma) del proprietario del suolo sia a conoscenza della precorsa vendita delle piante da taglio e abbia dato la sua adesione.

Alla stregua delle suesposte considerazioni, il ricorso deve essere rigettato con ogni pronuncia consequenziale. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 gennaio 1966, n. 182 - Pres. Favara - Est. Montanari Visco - P.M. Cutrupia (conf.) - Tomaselli (avv. Vecchione, Giudiceandrea) c. Società Unione Fiammiferi (avv. Guerra G. e P.).

Cosa giudicata - Giudicato sulla competenza - Cosa giudicata formale - Giudicato su questioni di merito - Cosa giudicata sostanziale.

(c. p. c., artt. 44, 324; c. c., art. 2909).

Concessioni amministrative - Personalità ed intrasmissibilità - Portata - Cessione di azienda di fabbricazione di fiammiferi - Consenso della P. A. - Mancanza - Effetti.

(d. lg.vo 11 marzo 1923, n. 560, artt. 1 e segg.; d. l. 5 aprile 1925, n. 396, artt. 1 e segg.; d. l. 18 gennaio 1932, n. 14, All.: art. 4).

Arbitrato - Sentenza arbitrale - Controllo della sussistenza della motivazione - Appartiene al giudice di merito competente a pronunciarsi sull'azione di nullità del lodo e non alla Corte di Cassazione.

(c. p. c., artt. 823, 827, 828, 829, n. 5).

Salvo quanto stabilito per le decisioni della Corte di Cassazione in sede di regolamento, le sentenze che statuiscano sulla competenza non sono mai suscettibili di passare in cosa giudicata nel senso sostanziale. Invero la decisione sulla questione di competenza emessa dal giudice di merito con sentenza non più impugnabile dà luogo soltanto al giudicato formale e ciò a differenza delle sentenze su questioni di merito, le quali spiegano i loro effetti fuori del processo e sono vincolanti per tutti i futuri giudizi, essendo appunto la cosa giudicata sostanziale diretta ad impedire che, riproponendosi la lite, possa essere nuovamente valutato e modificato il rapporto sostanziale definito (1).

(1) Cfr. Cass., 2 febbraio 1962, n. 202, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1962, 94, sub 1, con richiami. Per vero, decisione di merito « è la decisione sulla pretesa fatta valere e cioè sulle condizioni della singola concreta azione proposta, mentre non è di merito la decisione sui presupposti processuali, ivi compresa la competenza »: ZANZUCCHI, *Dir. proc. civ.*, vol. I, Milano, 1948, 45. Sul contrapposto fra preclusione, che si ha normalmente quando il giudice « giudica del processo » e autorità della cosa giudicata (sostanziale), che si ha quando egli « giudica della causa », cioè della materia del contendere, v. ZANZUCCHI, *op.*, vol. *citt.*, 68; LIEBMAN, *Corso di diritto processuale civile*, I, Milano, 1952, 238. Peraltro, sul concetto di efficacia *panprocessuale* del giudicato relativo alla competenza « regolata » dalla Cassazione, v. RENDENTI, *Il giudicato sul punto di diritto*, *Scritti giuridici in onore di F. Carnelutti*, vol. II, Padova, 1950, 695 e segg. A proposito del giudicato sulla giurisdizione, v. Cass., Sez. Un., 20 gennaio 1964, n. 128, in questa *Rassegna*,

La legge non vieta in modo assoluto il trasferimento di aziende, l'esercizio delle quali sia soggetto a concessione amministrativa, ma intende soltanto impedire che della concessione usufruisca chi non ne sia titolare, mediante convenzioni le quali violino le regole della personalità e dell'intrasmissibilità delle concessioni amministrative. Epperò, in mancanza dell'autorizzazione ministeriale, le cessioni delle fabbriche o delle assegnazioni di fiammiferi non sono efficaci nei confronti della P.A., mentre esplicano piena validità nei rapporti tra le parti private contraenti, avendo per oggetto diritti per loro natura disponibili (2).

Il valutare se la sentenza arbitrale difetti o meno di motivazione rientra nei poteri insindacabili del giudice di merito, mentre il controllo di legittimità della Corte di Cassazione può esercitarsi non già, direttamente, sulla motivazione del lodo, ma su quella della sentenza del giudice ordinario, che abbia pronunciato sull'azione di nullità del medesimo (3).

(Omissis). — Con il primo motivo di ricorso il Tomaselli afferma che la Corte d'Appello ha errato nel ritenere che si era formato il giudicato sulla validità della clausola compromissoria contenuta nel contratto del 24 aprile 1934. La censura risulta sotto questo aspetto esatta, giacchè, avendo il Tribunale di Roma dichiarato la propria incompetenza ed avendo esso esaminata la questione della validità della clausola compromissoria solamente incidentalmente, la sentenza negativa di competenza emessa non poteva fare stato nel giudizio arbitrale, benchè passata in cosa giudicata formale. Le sentenze, infatti, che statuiscano sulla competenza, salvo quanto stabilito per le decisioni della Corte Suprema di Cassazione in sede di regolamento, non sono mai suscettibili di passare in cosa giudicata nel senso sostanziale (cfr. sent. n. 202 del 1962 di questa Suprema Corte). Invero, la decisione sulla

1964, I, 698, sub 1, ed *ivi* nota di riferimenti di dottrina e giurisprudenza; 25 luglio 1964, n. 2059, *ibidem*, 1039, sub 1, ed *ivi* nota di ulteriori riferimenti di giurisprudenza.

(2) Cfr. Cass., 17 settembre 1963, n. 2536, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1963, 1190, sub 1, con riferimenti di giurisprudenza e dottrina; ma v. nota (sub 1) a Cass., 29 gennaio 1964, n. 233, in questa *Rassegna*, 1964, I, 328.

Sul concetto di monopolio indiretto, com'è quello dei fiammiferi, esercitato, cioè, a mezzo di concessionari (accanto al monopolio indiretto v'è un'imposta di fabbricazione, applicata alle fabbriche concessionarie e, quindi, trasferita sul consumatore), v. ALESSI, voce *Fiammiferi (Imposta sui)*, *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VII, Torino, 1961, 267.

(3) Cfr. Cass., 5 dicembre 1960, n. 3181, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1960, 1240, sub 2, con riferimenti; 24 aprile 1962, n. 819, *ivi*, 1962, 408, sub 1, con riferimenti; 28 febbraio 1964, n. 446, *Foro pad.*, 1964, I, 1379; 15 luglio 1964, n. 1908, *Foro it.*, Mass., 1964, 494.

questione di competenza, emessa dal giudice di merito con sentenza non più impugnabile, dà luogo soltanto al giudicato formale, cioè a differenza delle sentenze su questioni di merito, le quali spiegano i loro effetti fuori del processo e sono vincolanti per tutti i futuri giudizi, essendo appunto la cosa giudicata sostanziale diretta ad impedire che, riproponendosi la lite, possa essere nuovamente valutato e modificato il rapporto sostanziale definito.

Riconosciuta però la mancanza dell'autorità di cosa giudicata sostanziale nei riguardi della sentenza di incompetenza emessa dal Tribunale di Roma, deve ora, da parte di questa Corte, esaminare la questione della nullità o meno della clausola compromissoria ai fini della risoluzione della questione della competenza arbitrale, questione per la quale questa Suprema Corte è anche, si intende, giudice di fatto. Al riguardo si deve, anzitutto, osservare che pertinente ed esatta è l'osservazione, riportata nella sentenza impugnata, secondo cui, non figurando più all'epoca della conclusione del contratto del 30 aprile 1934 il Tomaselli fra i fabbricanti di fiammiferi consorziati, nei suoi riguardi nessun valore poteva avere il divieto di cessione previsto dall'art. 4 delle norme allegate al r.d.d. 18 gennaio 1932, n. 14, disposizione che faceva esplicitamente riferimento alle sole fabbriche consorziate. A ciò si deve aggiungere un rilievo ancora più generale e cioè che la disposizione citata di cui all'art. 4 non richiedeva che una forma di autorizzazione preventiva per i trasferimenti delle fabbriche di fiammiferi e per le cessioni delle assegnazioni, ma non stabiliva affatto una sanzione di nullità assoluta per i trasferimenti e le cessioni eseguite senza il preventivo nulla-osta ministeriale.

Nè si ravvisa una qualsiasi ragione o finalità di interesse pubblico che imponga, per la natura delle fabbriche in questione e per il genere dei relativi prodotti, all'interprete di dedurre una tale nullità, in corrispondenza di un divieto da qualificarsi di ordine pubblico. Al contrario, fra le parti, i diritti in esame debbono considerarsi pienamente disponibili e trasmissibili, in conformità di quanto è stato ritenuto dalla giurisprudenza di questo Supremo Collegio per altri tipi di aziende e in tema di concessioni amministrative. Il fatto che la validità della cessione sia subordinata al consenso dell'amministrazione — ha ritenuto già questa Suprema Corte con sentenza del 17 settembre 1963, n. 2536 — dimostra che la legge non vieta in modo assoluto il trasferimento di aziende, il cui esercizio sia soggetto a concessione, ma intende soltanto impedire che della concessione usufruisca chi non ne sia titolare, mediante convenzioni le quali violino le regole della personalità e della intrasmissibilità delle concessioni amministrative.

In mancanza, quindi, dell'autorizzazione ministeriale, le cessioni delle fabbriche o delle assegnazioni di fiammiferi, ai sensi dell'art. 4

delle norme annesse al r.d.l. 18 gennaio 1932, n. 14, non sono efficaci nei confronti della P.A., mentre esplicano piena validità nei rapporti tra le parti private contraenti, avendo per oggetto diritti per loro natura disponibili.

Da quanto esposto consegue l'impossibilità di dichiarare nulla la clausola compromissoria in esame e consegue, quindi, altresì, che il Collegio arbitrale era competente a decidere la controversia promossa dal Tomaselli contro l'Unione Fiammiferi. Il primo mezzo di ricorso deve essere perciò respinto.

Il secondo motivo di ricorso lamenta l'illegale nomina di due dei tre arbitri del Collegio. Quanto all'arbitro che ha esercitato le funzioni di presidente, va rilevato che la clausola compromissoria prevedeva che tale arbitro dovesse essere la persona del direttore generale del Consorzio Industrie Fiammiferi di Milano, in carica al momento della costituzione del Collegio arbitrale. Il ricorrente assume che tale arbitro avrebbe dovuto essere nominato dal Presidente del Tribunale a causa dell'inesistenza di un Consorzio Industrie Fiammiferi in Milano. In realtà dalla documentazione in atti risulta che unico è stato sempre il Consorzio Industrie Fiammiferi. La sede legale del predetto Consorzio era in Roma, ma si deve precisare che con deliberazione consiliare in data 11 aprile 1932 era stato disposto il trasferimento da Roma a Milano della Direzione Generale del Consorzio medesimo (la stessa Direzione fu poi nuovamente trasferita a Roma con delibera 21 gennaio 1941). Pertanto le parti contraenti, nello stipulare la clausola compromissoria, non poterono riferirsi che al direttore generale di quell'unico Consorzio per la produzione e la vendita dei fiammiferi, Consorzio che, per avere in quel tempo la direzione generale nella città di Milano, fu indicato, mediante un'espressione sia pure impropria ma univoca, con un riferimento alla sede degli uffici della direzione generale, anziché alla sede in senso proprio. Quanto al dubbio, pure prospettato, che potessero essere esistiti due Consorzi anziché uno, va osservato che, benché il Consorzio fra le fabbriche di fiammiferi fosse stato già costituito con la disposizione di cui all'art. 3 del r.d. 11 marzo 1923, n. 560, si dovette tuttavia addivenire, in data 26 marzo 1963, a un rogito notarile (rogito Venuti) e ciò perchè, come si desume dai documenti esibiti, i consorziati ebbero necessità di approvare uno Statuto, allo scopo di disciplinare il funzionamento del Consorzio, la sua rappresentanza legale, gli organi sociali e dell'amministrazione, il rendiconto annuale della gestione ecc. Ma il nuovo atto non importò certamente una duplicazione di enti.

Quanto, poi, all'altra censura, secondo la quale la motivazione della sentenza impugnata sarebbe deficiente per quanto riguarda la pronuncia su un ricorso per ricsuzione del predetto terzo arbitro, presentato a suo tempo dal Tomaselli al Presidente del Tribunale di Roma, deve

osservarsi che non può il ricorrente fondatamente addebitare alla sentenza alcun vizio di omessa pronuncia, giacchè la relativa questione non fu proposta alla Corte d'Appello: infatti, nei motivi di nullità terzo e quarto dedotti davanti al giudice dell'impugnazione e attinenti alla nomina degli arbitri nonchè ai pretesi vizi della composizione del collegio arbitrale, nessun accenno venne effettuato a motivo di ricusazione alcuno.

Infondata appare altresì la censura riguardante la nomina dell'arbitro la cui designazione era affidata all'Unione Fiammiferi. Il ricorrente lamenta che non sia stato rispettato il termine contrattuale di 15 giorni. Tuttavia la Corte d'Appello ha ritenuto pienamente efficace la nomina sia pure tardivamente (ma entro il ventesimo giorno) intervenuta, per il motivo — che questa Corte ritiene di condividere, esaminato il contratto e avuto riguardo all'intenzione delle parti — che alla fissazione di tale termine i contraenti non vollero attribuire alcun carattere di perentorietà e di indifferibilità. E con logico argomento la Corte d'Appello ha dato rilievo, in proposito, alla circostanza, che, mentre per un diverso patto del medesimo contratto le parti stabilirono espressamente una decadenza, altrettanto non ritennero di convenire in ordine al termine in questione.

Anche il secondo mezzo di ricorso deve essere perciò rigettato.

In ordine, infine, al terzo e al quarto motivo di ricorso, che per opportunità si ritiene di esaminare congiuntamente e con i quali si denunciano illogicità varie della sentenza impugnata ovvero il difetto di motivazione, nonchè la violazione di specifiche norme di diritto, questa Suprema Corte rileva anzitutto che la sentenza della Corte d'Appello ha esaminato esaurientemente e con logiche argomentazioni i diversi punti prospettati dal Tomaselli. Costui aveva dedotto il difetto di motivazione della decisione arbitrale, ma, in effetti, la Corte d'Appello ha dimostrato, con analitica valutazione, sorretta da adeguata motivazione, che la sentenza arbitrale aveva trattato tutti i punti della lite, nè era incorsa in alcuna contraddizione, tale da non rivelare la *ratio decidendi* seguita e quindi da rendere praticamente inesistente la motivazione del lodo. Per quanto concerne in particolare il punto della cessione dei diritti di fabbricazione del Tomaselli, nessuna contraddizione è utilmente rilevabile in questa sede, giacchè la sentenza impugnata ha messo in rilievo come gli arbitri avessero spiegato chiaramente che, unitamente alla cessione delle macchine e degli attrezzi della fabbrica, nel 1924 il Tomaselli aveva ceduto anche i suoi diritti di fabbricazione, tanto da venire estraniato dal Consorzio Industrie Fiammiferi e tanto che con la successiva convenzione del 1934 il medesimo riconobbe espressamente che la transazione che poneva in essere non modificava o limitava i diritti già acquisiti dall'altra parte contraente, anche di fronte ai terzi,

« in rapporto all'assegnazione dei fiammiferi ». Pertanto era conforme a logica il ritenere che la convenzione del 1934 costituisse unicamente il regolamento transattivo del corrispettivo di una cessione già perfezionata e che le parti non intendevano più porre in discussione.

Relativamente, poi, alle doglianze del ricorrente, concernenti la ipotizzate violazioni delle norme giuridiche regolanti, fra l'altro, la decadenza (con riguardo al preteso invalido esercizio della facoltà di riscatto da parte della Soc. Unione Fiammiferi) e la risoluzione per eccessiva operosità, osserva questo Supremo Collegio che nella specie gli arbitri erano stati autorizzati a decidere secondo equità e che perciò le denunciate violazioni di principi di diritto non erano rilevabili dalla Corte di Appello in sede di impugnazione del lodo per nullità. La motivazione del lodo è stata ritenuta adeguata dalla Corte di Appello, con una disamina, che risulta, come si è detto sopra, esauriente ed immune da vizi logici.

Ed è noto che, come questa Suprema Corte ha più volte stabilito (cfr., fra le altre, le sentenze nn. 3181/60, 819/62, 446/64), il valutare se la sentenza arbitrale difetti o meno di motivazione rientra nei poteri insindacabili del giudice di merito e il controllo di legittimità della Corte di Cassazione può esercitarsi soltanto sulla motivazione della sentenza del giudice ordinario, che abbia pronunciato sull'azione di nullità e non già direttamente sulla motivazione del lodo.

Anche i mezzi di gravame sopra esaminati debbono essere perciò respinti. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 gennaio 1966, n. 187 - Pres. Fibbi - Est. Scanzano - P. M. De Marco (conf.) - Sforza (avv. Forte) c. Ministero Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

Amministrazione dello Stato e degli Enti pubblici - Amministrazione dello Stato - Erronea citazione in giudizio dell'organo rappresentativo di Amministrazione non legittimata alla causa - Rinnovazione dell'atto - Ammissibilità.

(l. 25 marzo 1958, n. 260, art. 4).

Amministrazione dello Stato e degli Enti pubblici - Amministrazione dello Stato - Erronea citazione in giudizio dell'organo rappresentativo di Amministrazione non legittimato alla causa - Eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'Avvocatura dello Stato - Assimilazione all'eccezione di difetto di legittimazione al processo dell'organo erroneamente evocato in giudizio - Onere

dell'Avvocatura dello Stato di sollevare l'eccezione alla prima udienza con l'indicazione dell'Amministrazione legittimata alla causa - Concetto di prima udienza contemplato dalla l. 25 marzo 1958, n. 260 - Prima udienza di trattazione.

(l. 25 marzo 1958, n. 260, art. 4; c. p. c., art. 183).

La normativa dell'art. 4 l. 25 marzo 1958, n. 260 si riferisce non solo all'errore di identificazione dell'organo legittimato al processo, ma altresì a quello di identificazione dell'Amministrazione statale legittimata alla causa, avendo il legislatore avuto riguardo, al fine di eliminarne le conseguenze sfavorevoli per il privato, anche alle difficoltà concernenti l'identificazione della competenza amministrativa rispetto all'affare dedotto in giudizio, ossia il collegamento fra detto affare e l'amministrazione cui esso appartiene: difficoltà, che, spesso, è pur essa notevole ed è suscettibile di aumentare, man mano che nuove esigenze consiglino riunione o separazione di ministeri con relativa ripartizione di attribuzioni, o creazione di nuovi rami autonomi di amministrazione, o comunque trasferimento di competenze (1).

Ad ovviare all'inconveniente che il giudizio si svolga ritualmente nei confronti di un'amministrazione estranea all'affare che ne è oggetto, la l. 25 marzo 1958, n. 260 predispone lo stesso rimedio previsto per il caso di erronea citazione in giudizio di organo non legittimato al processo, facendo, cioè, onere all'Avvocatura dello Stato di eccepire alla prima udienza il difetto di legittimazione passiva. A tal fine, va ritenuto che, così come in tema di intervento, la prima udienza sia quella della effettiva prima trattazione, per cui, rinviata l'udienza di prima comparizione a norma dell'art. 181, prima parte, c.p.c., è tempestiva l'eccezione di difetto di legittimazione, sollevata dall'Avvocatura dello Stato all'udienza successiva (2).

(Omissis). — Con il primo motivo il ricorrente, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 1387 e 1388 c.c. nonché omissione e contraddittorietà di motivazione su punto decisivo, sostiene che, pur appartenendo il credito oggetto della ingiunzione opposta, all'Amministrazione del Tesoro, la legittimazione del Ministero delle Finanze

(1) V., in senso conforme, Cass., 6 agosto 1963, n. 2211, in questa *Rassegna*, 1964, I, 488, con nota di rilievi critici; *contra* e nel senso che ai terzi incombe l'onere della precisa individuazione del ramo dell'Amministrazione che deve essere chiamato in giudizio, v. Cass., 24 luglio 1964, n. 2019, in questa *Rassegna*, 1964, I, 731, *sub* 2-3, ed *ivi* ulteriori riferimenti.

(2) Come già si osservò, in nota (*sub* 1) a Cass., 6 agosto 1963, n. 2211, citata nella nota precedente, l'assimilazione dell'errore d'identificazione del-

deriva dal fatto che a quest'ultimo appartiene per legge il potere di riscossione. Lamenta che la Corte del merito, pur riconoscendo la fondatezza di tale principio per quanto concerne i giudizi riguardanti irregolarità formali del procedimento di riscossione, abbia ommesso di farne applicazione nel caso concreto per non aver considerato che con la opposizione erano stati dedotti anche vizi di forma della ingiunzione.

Con il secondo motivo denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 344 e 269 c.p.c. e, premesso che in appello egli aveva censurato il rifiuto del primo giudice di concedere un termine per la chiamata in causa del Ministero del Tesoro, il ricorrente lamenta che la Corte del merito, indulgendo a considerazioni del tutto estranee, quali quelle relative all'intervento del terzo in appello, abbia ommesso di prendere in esame la censura predetta e di rinviare la causa al primo giudice, come avrebbe dovuto, se di quella censura avesse valutato l'esatto significato e se non avesse apoditticamente escluso l'ipotesi del litisconsorzio necessario esistente fra le due amministrazioni.

Il ricorso è fondato nei sensi e limiti di che appresso.

È preliminare l'esame del secondo motivo: benvero, l'errore di identificazione dell'organo legittimato (che la denunziata sentenza attribuisce all'opponente e che è argomento del primo motivo) non sarebbe rilevante, a tenore della l. 25 marzo 1958, n. 260, di cui si vedrà la applicabilità nella specie, se non sussistessero le condizioni da cui dipendeva l'obbligo di disporre la notificazione nei confronti del Ministero del Tesoro (di cui si discuterà nel secondo motivo).

La citata legge n. 260, modificando le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato, dispone, all'art. 4, che l'errore di identificazione della persona, cui l'atto introduttivo doveva essere notificato, importa,

L'Amministrazione statale passivamente legittimata alla causa all'errore di identificazione dell'organo legittimato al processo non sembra prevista dalla *ratio* della l. n. 260 del 1958, che agli artt. 1 e 3 conferma l'onere della notificazione delle citazioni, ricorsi ecc. « alle Amministrazioni dello Stato ». E l'art. 4 l. n. 260 del 1958, fermo tale onere, prevede soltanto « l'errore di identificazione della persona alla quale l'atto introduttivo del giudizio ed ogni altro atto *doveva* essere notificato », con ciò presupponendo, appunto, come criterio indispensabile, per stabilire se vi sia stato o meno tale errore (di identificazione dell'organo *legittimato al processo*), l'esigenza del rispetto della fondamentale regola della legittimazione alla causa e cioè, nella specie, quella della legittimazione a contraddire e dell'officialità del relativo controllo. In ordine all'ultima parte della massima ed in tema di intervento, v. Cass., 22 dicembre 1964, n. 2969, *Foro it.*, Mass., 1964, 780; 21 marzo 1962, n. 577, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1962, 275, *sub* 1. Parla, invece, a proposito dell'art. 4 l. n. 260 del 1958, di « prima udienza di comparizione » Cass., 18 maggio 1965, n. 967, in questa *Rassegna*, 1965, I, 513 (nella motivazione: 515-516).

se eccetto dall'Avvocatura dello Stato alla prima udienza con la contemporanea indicazione dell'organo legittimato, l'assegnazione di un termine per la rinnovazione dell'atto.

Respingendo la interpretazione rigorosamente restrittiva data da una parte della dottrina sulla base dei lavori preparatori, questa Suprema Corte ha già avuto modo di affermare che la disciplina predetta si applica anche nella ipotesi in cui la notificazione venga fatta ad un ministro invece che ad un altro (sent. 2211/63; 2520/61; 2294/60).

Il principio va riaffermato, siccome aderente allo spirito della norma, che una diversa interpretazione svuoterebbe davvero di significato pratico.

Vero è che la legge in parola è sorta dalla esigenza, da tempo reclamata, di agevolare la identificazione dell'organo titolare della *legitimatio ad processum* (identificazione che era sommamente difficile in base alle norme organiche richiamate dall'art. 11 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611). Ma, una volta stabilito — come stabilisce l'art. 1 legge 1958, n. 260 — che detto organo si identifica in ogni caso nel ministro, quella esigenza poteva ben ritenersi soddisfatta, dal momento che ad ogni amministrazione è sempre preposto un solo ministro.

La normativa dell'art. 4 dimostra, invece, che il legislatore ha avuto riguardo (ed ha inteso parimenti eliminare le conseguenze sfavorevoli per il privato) anche alla difficoltà concernente l'identificazione della competenza amministrativa rispetto all'affare dedotto in giudizio, cioè il collegamento fra detto affare e l'amministrazione cui esso appartiene: difficoltà che, spesso, è pur essa notevole e che è suscettibile di aumentare, man mano che nuove esigenze consiglino riunione di ministeri, o separazione di essi, con relativa ripartizione di attribuzioni, o creazione di nuovi rami autonomi di amministrazione, o comunque trasferimento di competenze (e la materia oggetto della causa sottoposta ai giudici di merito potrebbe costituire un esempio, in quanto è appunto pervenuta nella competenza del Ministero del Tesoro proprio in seguito ad una serie di norme di questo genere).

Nè ha serio fondamento l'obiezione che l'interpretazione qui accolta potrebbe condurre a ritenere rituale un giudizio nei confronti di una amministrazione estranea all'affare che ne è oggetto: tratterebbesi, infatti, di un inconveniente, ad ovviare il quale la stessa norma predispone il mezzo idoneo, imponendo all'Avvocatura dello Stato l'obbligo di eccepire prontamente il difetto di legittimazione.

Tanto premesso, la Corte osserva che, nella specie concreta, sussistevano le condizioni per l'applicabilità del citato art. 4, essendo stata sollevata la predetta eccezione, che va ritenuta tempestiva anche se proposta all'udienza cui la causa era stata rinviata a norma dell'art. 181, prima parte, c.p.c.

Considerato, infatti, lo spirito della norma in esame, che è quello di assicurare lo svolgimento del giudizio nei confronti del vero legittimato, e considerato che ciò, in definitiva, corrisponde anche all'interesse dell'attore, cui nessun pregiudizio deriva dalla rinnovazione della notificazione, il concetto di prima udienza va inteso non già con criterio meramente cronologico, ma con criterio sostanziale, che sia aderente allo svolgimento concreto del rapporto processuale. Va quindi, ritenuto, analogamente a quanto questa Suprema Corte ha affermato in tema di intervento (v. sent. 2969/64; 577/62), che la prima udienza contemplata nella disposizione in esame è quella della effettiva prima trattazione, per cui, rinviata la udienza di prima comparizione a norma dell'art. 181, prima parte, c.p.c. — come nella specie — è tempestiva la eccezione di difetto di legittimazione sollevata dall'Avvocatura dello Stato all'udienza successiva.

Accertato, così, che ricorrevano le condizioni per l'applicabilità dell'art. 4 legge 1958, n. 260, appare fondata la censura con cui si lamenta che non sia stato provveduto sulla istanza di chiamata in causa del Ministero del Tesoro; istanza che la Corte del merito avrebbe dovuto, appunto, prendere in esame sotto il profilo della citata norma.

Nè rileva che la violazione della legge 1958, n. 260 non sia stata denunciata dal ricorrente. Premesso, infatti, che la censura va individuata in base al concreto contenuto della doglianza, senza che abbia rilevanza la omessa od erronea indicazione delle norme di diritto trascurate o violate dai giudici di merito, la decisione di questa Corte costituisce la definizione del profilo giuridico, che ben può essere fatta di ufficio dal giudice di legittimità, quando ciò non importi indagini di fatto vietate: e vietate non sono quelle che concernono le attività svolte dal giudice e dalle parti nel processo.

In ordine al primo motivo è sufficiente osservare che, a norma dell'art. 7 d.l.l. 5 settembre 1944, n. 202, le Intendenze di Finanza, pur dipendendo organicamente dal Ministero delle Finanze, sono alle dipendenze del Ministero del Tesoro per i servizi che fanno capo a quest'ultimo. E, poichè non è contestato che appartenga al Ministero del Tesoro la determinazione delle pene pecuniarie in materia valutaria, ogni altra questione rimane assorbita, essendo comunque imputabile al Ministero stesso l'attività dell'organo predetto anche per ciò che concerne gli aspetti formali del procedimento di riscossione.

Parimenti assorbita è la questione che forma oggetto del motivo terzo, con cui si censura la decisione relativa alle spese del giudizio di merito.

Accogliendosi nei sensi di cui innanzi il ricorso e cassandosi correlativamente la sentenza impugnata, va disposto, a norma dell'art. 383, ultimo comma, c.p.c., il rinvio della causa al primo giudice (v. Cass.

6 agosto 1963, n. 2211), il quale si uniformerà ai seguenti principi: « l'art. 4 l. 25 marzo 1958, n. 260 è applicabile anche nella ipotesi di notificazione dell'atto introduttivo del giudizio ad un ministro anziché ad un altro; è tempestiva la eccezione, concernente l'errore di identificazione di cui al citato art. 4, proposta dall'Avvocatura dello Stato alla udienza cui la causa sia stata rinviata a norma dell'art. 181, prima parte, c.p.c. ». — (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 21 febbraio 1966, n. 551 - Pres. Scarpello - Est. Poggi - P. M. Chirò (conf.) - Ministero Difesa Esercito (avv. Stato Ciardulli) c. Società Reale Mutua di Assicurazioni e Istituto Italiano di Previdenza (avv. Scarpa, Cassola).

Responsabilità civile - Responsabilità della P. A. per danni arrecati a terzi dai propri dipendenti - Responsabilità diretta - Criteri e limiti dell'imputazione - Nesso di occasionalità necessaria tra l'attività del dipendente e le incombenze ad esso affidate - Abuso di poteri strumentalmente connesso con i fini istituzionali dell'Ente - Riferibilità dell'evento dannoso alla P. A. - Sussiste.

(Cost., art. 28; t. u. appr. con d. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 22; c. c., art. 2043).

È principio più volte affermato da questa Corte di Cassazione che il rapporto organico, in forza del quale la P. A. è chiamata a rispondere direttamente dei danni arrecati a terzi, con dolo o con colpa, dai propri dipendenti, deve ritenersi interrotto, quando l'attività di questi ultimi sia stata rivolta a fini propri e non già alla realizzazione dei fini istituzionali dell'Ente. Per apprezzare, tuttavia, l'esatta portata di questo principio, occorre considerare che ogni attività diretta al conseguimento di un determinato scopo si articola normalmente in una serie di operazioni, concettualmente isolabili in vista delle rispettive finalità di carattere intermedio, ma tuttavia riconducibili, per la loro funzione strumentale, alla finalità terminale, cui tende l'attività nel suo complesso. È appunto a quest'ultima finalità che occorre fare riferimento, quando si tratti di stabilire il nesso di occasionalità necessaria tra l'attività del dipendente e le incombenze ad esso affidate e la conseguente riferibilità dell'evento dannoso alla P. A.; nè tale nesso rimane escluso, per il solo fatto che, nel corso delle operazioni intermedie, il dipendente commetta abuso di

poteri, allorchè tale abuso, anche se determinato da esigenze puramente egoistiche, appaia strumentalmente connesso, pur in maniera anomala, con i fini istituzionali dell'Ente (1).

(*Omissis*). — Col primo motivo (violazione e falsa applicazione dell'art. 2043 c.c. e dei principi relativi alla responsabilità della P. A. per fatto illecito dei propri dipendenti; contraddittorietà della motivazione: art. 360, n. 3 e 5, c.p.c.) l'Amministrazione ricorrente lamenta che la Corte di merito abbia ritenuto che il fatto illecito del carabiniere Valentino fosse riferibile alla P. A., sotto il duplice profilo che, all'atto dell'incidente, il militare stava esplicando una mansione di servizio e che l'impiego della bicicletta era di uso normale, senza considerare che il servizio affidato al detto militare, consistendo nella pura e semplice consegna di un plico all'ufficiale, alla cui persona era addetto, si sostanzia in una attività del tutto diversa da quella che aveva dato luogo all'illecito, che era consistita nella circolazione di un veicolo privato. D'altra parte — si osserva — anche volendo ravvisare tra la circolazione del veicolo e l'atto di ufficio demandato al dipendente della P. A. un certo collegamento, si tratterebbe di un rapporto del tutto indiretto ed accidentale e non già consequenziale e necessario per l'adempimento del servizio, in quanto l'uso del veicolo suddetto non trovava riscontro in una espressa previsione regolamentare od amministrativa, ma costituiva la conseguenza di una libera determinazione dell'incaricato ed era rivolto a soddisfare, non già l'interesse pubblico, bensì quello individuale di colui che dello speciale mezzo di trasporto si serviva.

La sentenza impugnata sarebbe, inoltre, incorsa in contraddizione colle premesse dalle quali era partita, ammettendo che il carabiniere si era servito della bicicletta per suo comodo personale e non per disposizione di servizio e nondimeno affermando la riferibilità dell'incidente alla P. A.

(1) Cfr. Cass., 29 gennaio 1964, n. 233, *Foro it.*, 1964, I, 1006; 4 gennaio 1964, n. 3, *Giur. it.*, 1964, I, 1, 1186. Sull'ultima parte della massima, v. Cass., 30 novembre 1963, n. 3069, in questa *Rassegna*, 1964, I, 102, *sub* 7, ed *ivi* (106-107) nota di riferimenti e di osservazioni critiche (specie in ordine all'applicazione, nel campo della responsabilità diretta, del criterio dell'occasionalità necessaria, proprio, invece, della responsabilità indiretta); per la critica della distinzione tra intenzione e movente dell'agente, assunta dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione a base dell'insegnamento di cui alla surriferita massima della sentenza qui in rassegna, v. nota *sub* 3 a Cass., Sez. Un., 4 gennaio 1964, n. 3, *ibidem*, 317-318. È da rifiutare, in

Col secondo motivo (violazione dell'art. 115 c.p.c.; difetto di motivazione: art. 360, n. 3 e 5, c.p.c.) si lamenta che la Corte di merito abbia affermato, senza indicare le fonti del proprio convincimento e senza base negli atti, che la bicicletta costituisce un ordinario mezzo di locomozione per i piantoni: assunto del tutto infondato, perchè i piantoni sono adibiti soltanto a servizi sedentari, nè, comunque, l'Amministrazione militare può consentire, a scopo di servizio, l'uso di mezzi di trasporto diversi da quelli espressamente predisposti.

Nessuna di queste censure appare fondata.

1) È principio più volte affermato da questa Suprema Corte (cfr., da ultimo, le sentenze n. 3 e 233 del 1964) che il rapporto organico, in forza del quale la P. A. è chiamata a rispondere direttamente dei danni arrecati a terzi, con dolo o con colpa, dai propri dipendenti, deve ritenersi interrotto, quando l'attività di questi ultimi sia stata rivolta a fini propri e non già alla realizzazione dei fini istituzionali dell'ente. Per apprezzare, tuttavia, la esatta portata di questo principio, occorre considerare che ogni attività diretta al conseguimento di un determinato scopo si articola normalmente in una serie di operazioni, concettualmente isolabili in vista delle rispettive finalità di carattere intermedio, ma tuttavia riconducibili, per la loro funzione strumentale, alla finalità terminale, cui tende l'attività nel suo complesso. È appunto a questa ultima finalità che occorre richiamarsi, quando si tratti di stabilire il nesso di occasionalità necessaria tra l'attività del dipendente e le incombenze ad esso affidate e la conseguente riferibilità dell'evento dannoso alla P. A.; nè tale nesso rimane escluso per il solo fatto che, nel corso delle operazioni intermedie, il dipendente commetta abuso di poteri (cfr. la sentenza di questa Suprema Corte n. 3069 del 1963), allorchè tale abuso (determinato, magari, da esigenze puramente egoistiche) appaia strumentalmente connesso, anche in maniera anomala, con i fini istituzionali dell'ente.

Per quanto riguarda la fattispecie, non vale quindi distinguere tra la consegna del plico, come attività nell'interesse della P. A., e l'uso

ispecie, la nozione di un abuso di poteri « determinato da esigenze puramente egoistiche » e nondimeno « strumentalmente connesso con i fini istituzionali dell'Ente ». Anche siffatto concetto mal si concilia con la premessa, pacifica nell'insegnamento della Corte di Cassazione, che la responsabilità della P. A. sia *diretta*, per fatto proprio (cfr. art. 22 d. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3). Ed infatti, *non è concepibile che sia l'ente stesso ad agire, per perseguire i suoi fini istituzionali, allorchè tale azione si so-*

della bicicletta, come attività diretta al soddisfacimento di una comodità personale dell'incaricato. Anche ad ammettere, infatti, che l'impiego della bicicletta costituisse un abuso, e che, ricorrendo a quel mezzo di trasporto, il militare soddisfacesse una esigenza puramente egoistica, ciò non esclude che quella attività fosse diretta, in via strumentale, e sia pure con modalità anomale, alla consegna del plico, all'adempimento cioè di quella incombenza (finalità terminale), che al militare era stata affidata nell'ambito del servizio.

Di questi principi la Corte di merito ha fatto corretta applicazione; nè la motivazione appare affatto contraddittoria, perchè, in base alle precedenti considerazioni, ben poteva la Corte ritenere che il carabiniere Valentino avesse usata la bicicletta per sua comodità personale, senza escludere per questo la riferibilità alla P. A. dell'evento dannoso verificatosi nel corso di un'attività di servizio.

2) L'Amministrazione ricorrente — mai avendo contestato che il carabiniere Valentino fosse stato incaricato della consegna del plico; che tale incarico implicasse necessariamente lo spostamento del militare dalla caserma all'abitazione dell'ufficiale destinatario; che tale attività (in sè considerata e a parte l'impiego dello speciale mezzo di trasporto) tendesse alla realizzazione di fini propri della P. A. — non può muovere fondatamente censura alla sentenza impugnata, per non avere considerato (pretesa insufficienza di motivazione) che il Valentino, nella sua qualità di piantone, era addetto esclusivamente a servizi sedentari.

D'altra parte, essendosi già chiarito che la responsabilità della P. A. non potrebbe escludersi nemmeno quando risultasse che l'impiego della bicicletta da parte del militare incaricato del recapito del plico si fosse risolta in un abuso, appare del tutto irrilevante la censura, che si muove alla sentenza impugnata, di non avere indicato le fonti del proprio convincimento, circa la « normalità » dell'uso di quel mezzo di trasporto. — (*Omissis*).

stanzi in un abuso di poteri, a cui il proprio dipendente sia stato determinato « da esigenze puramente egoistiche ». Per i casi eccezionali di assunzione di responsabilità da parte della P. A. per il fatto doloso del proprio dipendente v. VITTA, *Dir. amm.vo*, vol. II, Torino, 1950, 729. Su tutta la questione della riferibilità alla P. A. del fatto del proprio dipendente v. *Relazione dell'Avvocatura dello Stato per gli anni 1956-1960*, vol. I, Roma, 1961, 147 e segg.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 marzo 1966, n. 684 - Pres. Pece - Est. Scanzano - P. M. Tuttolomondo (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Soprano) c. Fallimento Bonetti (intimato).

Fallimento - Attività giurisdizionale del giudice delegato - Procedimenti di verifica dei crediti, di insinuazione tardiva e di riparto finale - Rispettive, autonome finalità.

(r. d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 92-98, 101, 117).

Fallimento - Ammissione al passivo con riserva di presentazione di documenti - Efficacia - « Condicio juris » della tempestiva opposizione allo stato passivo.

(r. d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 95, comma secondo, 97, 98).

In tema di accertamento del passivo, l'attività giurisdizionale del giudice delegato si esaurisce con l'approvazione dello stato passivo, dopo di che non può altrimenti esercitarsi che in sede di insinuazioni tardive. Questo secondo procedimento, avendo ad oggetto « dichiarazioni tardive di crediti », è il mezzo, dato, per la partecipazione al concorso, ai creditori che fin'allora vi erano rimasti estranei ed è del tutto autonomo, per modo e termini di proposizione e per svolgimento, rispetto al procedimento di verifica. A sua volta, il riparto finale, lungi dall'essere una sorta di appendice di questo procedimento, è istituzionalmente destinato alla graduazione dei crediti e le funzioni giurisdizionali che il giudice delegato vi esercita non possono estendersi al di là delle questioni che attengono alla collocazione e graduazione dei crediti, oltre, ovviamente, a quelle che ne costituiscono il presupposto e che riguardano l'accertamento dell'avvenuta ammissione del credito al passivo fallimentare (1).

(1) Sull'efficacia dei provvedimenti del giudice delegato, v. Cass., 24 aprile 1964, n. 1004, *Dir. fallim.*, 1964, II, 385: « i provvedimenti del giudice delegato sui crediti insinuati al passivo del fallimento spiegano la loro efficacia ed i loro effetti solo nell'ambito della procedura fallimentare, di guisa che essi, ove non diano luogo ad un giudizio di opposizione, di accertamento in sede contenziosa, non acquistano autorità di cosa giudicata e non precludono al creditore, che sia stato escluso in tutto o in parte dall'ammissione al passivo, di far valere le sue ragioni, quando ciò sia possibile, in sede ordinaria ed al di fuori del fallimento »; in senso analogo cfr. Cass., 14 settembre 1963, n. 2522, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1963, 1183, sub 2; 6 ottobre 1962, n. 2841, *ivi*, 1962, 1338, sub 2; 20 giugno 1960, n. 1630, *ivi*, 1960, 605, sub 3; di recente v. anche Cass., 20 ottobre 1965, n. 2156, in *Foro it.*, 1966, I, 286, con nota di MARTINELLI ed in questa *Rassegna*, 1966, I, 321. Deve, peraltro, avvertirsi che la giurisprudenza della Corte o Cassazione esclude che, nell'ambito del procedimento fallimentare, derivi preclusione da un provvedimento del giudice delegato, che, ritenuta la ine-

SEZ. III, GIURISPRUDENZA CIVILE

347

vità diretta al soddisfacimento di una comodità. Anche ad ammettere, infatti, che l'imputato avesse un abuso, e che, ricorrendo a quel fatto, soddisfacesse una esigenza puramente personale e quella attività fosse diretta, in via strumentale, alla consegna del plico, a incombenza (finalità terminale), che al di merito del servizio.

Il fatto che l'impiegato ha fatto corretta applicazione, non è contrario alla regola, perché, in base alle norme, la Corte ritenere che il carabiniere non poteva essere incaricato per sua comodità personale, ma per l'efficienza del servizio.

La sentenza impugnata, per non aver contestato che il plico era stato consegnato al destinatario, che tale atto era stato compiuto per mezzo di un impiegato speciale della P. A. — non può essere cassata, per non aver motivato (e il Tribunale di Palermo ha escluso) che il servizio fosse stato svolto esclusivamente a servizio.

La responsabilità della P. A. non può essere esclusa, perché l'impiegato della P. A. che ha consegnato il plico si fosse mosso in base alla censura, che si muoveva sulle fonti del proprio servizio di quel mezzo di tra-

La sentenza è stata determinata da motivi eccezionali di assunzione dolosa del proprio servizio. Su tutta la materia v. *Giurisprudenza*, 1956-1960, vol. I, Roma,

di presentazione di un credito allo stato passivo, e dello scioglimento della procedura di ammissione, come per difetto di fatti, condizionata alla presentazione e con l'accogli-

La sentenza è ancora avvenuta, ma è stata rifiutata l'ammissione del credito, sopravvenuta la pubblicazione in via tardiva su istanza del debitore, *Foro it.*, 1966, I, 673 (confermando, peraltro, di considerazione delle Finanze; quella, tardiva, era dell'Esattore). Il provvedimento di ammissione, di stessa natura, efficacia preesistente del credito», concernente.

Il provvedimento di verifica e di quello, sopraccitato, secondo cui: « il Tribunale dichiara esecutivo lo stato dell'ambito della procedura fallimentare del credito ammesso ed alla cui esistenza deriva ed alla esistenza delle quali anche le questioni di graduazione concernenti la collocazione dell'un credito sono alla opinione tradizionale, che nega l'efficacia del provvedimento del Tribunale fallimentare da parte del giudice delegato in sede di verifica dello stato passivo». *Pl. Cass. civ.*, 1945, I, 130 e segg.; *id.* SATTI, *Istituzioni di diritto fallimentare*, 435 e 436.

La sentenza v. Cass., 19 gennaio 1961, n. 75, è favorevole di BIANCHI D'ESPINOSA ed in contraria di SALVATORE.

La sentenza in rassegna con riserva di pre-

La sentenza in rassegna che, nel caso di presentazione di un credito « con riserva di presentazione con il curatore e con i creditori » non è significativo nella fase di verifica, ove l'esame

(*Omissis*). — È preliminare l'esame del quarto motivo con cui si investe in radice il principio che è a base dell'impugnata pronuncia e che concerne, in generale, la posizione del creditore ammesso con riserva nel passivo fallimentare.

L'Amministrazione ricorrente denuncia la violazione degli artt. 95, 96, 98, 113 e 117 r.d. 16 marzo 1942, n. 267 e, contestando l'orientamento espresso da questa Suprema Corte con sentenza n. 75 del 18 gennaio 1961 ed accolto nell'impugnato decreto, sostiene che il creditore ammesso con riserva non ha l'onere di proporre opposizione a termini dell'art. 98 legge fallimentare.

Rileva, in proposito, che, in mancanza di una apposita norma ed in presenza anzi dell'art. 117 legge citata, che prevede l'accantonamento nell'analogo caso dei crediti ammessi sotto condizione, non può l'inerzia del creditore produrre la conversione di un provvedimento di ammissione in provvedimento di rigetto.

La censura è infondata.

La questione che essa ripropone vede divisa la dottrina, pur dopo la pronuncia su citata di questa Suprema Corte: vi è infatti chi condivide il principio ivi enunciato e ritiene perciò necessaria la opposizione allo stato passivo perchè i creditori ammessi con riserva possano conservare gli effetti della ammissione; chi ritiene che tali creditori possano in ogni tempo, prima del riparto finale, esibire al giudice delegato i documenti giustificativi del credito; chi, infine, indica nel provvedimento di insinuazione tardiva il mezzo per ottenere lo scioglimento della riserva cui l'ammissione era stata sottoposta.

Questa Corte ritiene tuttora valido l'orientamento espresso con la sentenza sopra indicata.

Limitando l'esame a quanto richiesto dalla economia della decisione, cioè alla ipotesi del credito ammesso con riserva di esibizione di documenti, la Corte osserva che un primo argomento a favore della tesi qui accolta può essere ricavato dall'art. 97, u. c., l. fall., che fa obbligo al curatore, in via generale ed assoluta, di dare notizia del provvedi-

dei creditori non potè esercitarsi che sulle enunciazioni dell'istante » (ma non manca in dottrina chi, sulla premessa che la riserva non possa essere adottata dal giudice, se non nei casi in cui essa attenga « ad una mera presentazione di documenti già identificati, determinati e valutati anche nella loro idoneità probatoria », ossia allorchè l'accertamento in contraddittorio col curatore e con i creditori della esistenza e della idoneità del credito a concorrere « abbia già dato esito positivo e manchi soltanto la materiale produzione di predeterminati documenti », afferma che lo scioglimento della riserva « non postula un successivo accertamento del tipo di quello effettuato in sede di verifica, bensì solo una constatazione, una ricognizione sommaria, che può benissimo avvenire senza il contraddittorio dei creditori, ad opera dello stesso giudice delegato, in sede di riparto, o

mento emesso dal giudice delegato ai creditori le cui domande non sono state in tutto o in parte accolte e a quelli ammessi con riserva. Ora è certo che tale notizia è in funzione della eventuale opposizione, rispetto alla quale, poi, le due categorie di creditori sono accomunate nella possibilità e, correlativamente, nell'onere di proporla nel termine di legge.

A favore della tesi che la Corte accoglie concorrono poi ragioni di sistema, che attingono il loro fondamento alla natura del procedimento fallimentare, alla distribuzione delle competenze nell'ambito di esso, e all'ordinamento specifico del procedimento di verifica del passivo.

La natura universale del procedimento fallimentare e la *par condicio* che esso tende ad assicurare importano, oltre all'esigenza che l'intero patrimonio del dissestato sia assoggettato all'esecuzione (con le sole eccezioni previste nell'art. 46 l. fall.), l'altra che al concorso siano chiamati tutti i creditori del fallito e che in concreto vi partecipino il maggior numero possibile di essi. Tale ragione, che giustifica come il concorso sia aperto anche ai creditori condizionali e a quelli il cui credito non sia ancora scaduto (art. 55, terzo e secondo comma, l. fall.), spiega anche perchè il legislatore, accogliendo una prassi già invalsa, abbia consentito (anche per la brevità del termine fissato per la formazione e verifica dello stato passivo) che a tale fase partecipino pure creditori non ancora in grado di esibire la necessaria documentazione.

Ma le finalità di ordine pubblico connesse al fallimento e la natura concorsuale del relativo procedimento esigono, d'altro canto, che al concorso partecipino creditori veri e reali e che il loro diritto venga accertato, oltre che con la sollecitudine che la legge impone a tutto il predetto procedimento, con la possibilità del contraddittorio di tutti i creditori.

Alla luce di tali principi va riguardata la posizione del creditore ammesso con riserva, che, mentre può ottenere tale ammissione limitandosi ad indicare il credito, il titolo da cui esso deriva e i documenti giustificativi (v. artt. 93 e 95 l. fall.), ha, per contro, già attualmente, una posizione di notevole rilievo.

anche fuori di questa », avvertendo che, se poi, in pratica, l'istituto si risolve « in un rinvio dell'indagine probatoria sull'esistenza del credito al di fuori della verifica, sì da sottrarla al contraddittorio dei creditori », questo inconveniente viene a dipendere, in definitiva, proprio dall'inerzia dei creditori, nel contestare o nell'impugnare, in virtù dell'art. 100 l. fall., il provvedimento del giudice, che non ha limitato la riserva alla sola presentazione di documenti « già predeterminati anche, sia pur in astratto, nella loro idoneità probatoria »; così DE MARTINI, *Sulla « ammissione con riserva » al passivo del fallimento*, Riv. trim. dir. proc. civ., 1962, 1182-1184). Potrà, ancora, convenirsi con l'affermazione della sentenza — che si inquadra nella consolidata nozione giurisprudenziale della procedura fallimentare come processo esecutivo concorsuale, con parallela attribuzione alle attività di

Egli, infatti, ha diritto di veder trattenute e depositate le quote a lui assegnate in sede di ripartizioni parziali (art. 113, n. 2, l. fall.) ed ha diritto di voto nel concordato (art. 127 l. fall.), con possibilità quindi di determinare la formazione della maggioranza (ed in maniera definitiva, data la norma dell'art. 128, u. c., l. fall.).

Ora, con tali presupposti e nel quadro di una tale normativa, la posizione del creditore ammesso con riserva apparrebbe di ingiustificato favore, se egli fosse anche libero di esibire i documenti giustificativi se e quando voglia (si pensi all'ipotesi del concordato in cui non opererebbe neppure il termine ultimo del riparto finale) e non avesse, invece, l'onere di coltivare e vivificare la sua pretesa col mezzo della tempestiva opposizione. La quale va qui intesa come il naturale sviluppo del procedimento di verifica ed ha la funzione di stimolare la produzione dei titoli (con quella prontezza che era nel voto del legislatore, che aveva riguardo al tipo di procedimento caratterizzato dalla immediatezza, concentrazione e preclusioni proprie del codice di rito del 1942) e di permetterne l'esame nel contraddittorio possibile di tutti i creditori (art. 98, u. c., l. fall.): contraddittorio che non potè avere nessun concreto significato nella fase di verifica (ove l'esame dei creditori non potè esercitarsi che sulle enunciazioni dell'istante) e che non potrebbe mai più seriamente verificarsi, se fosse consentito a quest'ultimo di esibire, nel tempo che creda ed in via cosiddetta amministrativa e non contenziosa, i documenti al giudice delegato, con libertà di forme e di termini davvero inconcepibili in un sistema in cui l'accertamento del passivo è regolato da precise, rigorose norme.

Ma tale ultima possibilità è esclusa anche da altro ordine di ragioni.

Premesso, infatti, che l'esame della documentazione è materia di squisita cognizione giurisdizionale, è rilevante considerare che in tema di accertamento del passivo l'attività giurisdizionale del giudice delegato come tale si esaurisce con l'approvazione dello stato passivo; dopo di che non può altrimenti esercitarsi che in sede di insinuazioni tardive.

Ciò è motivo per escludere anche che sede idonea allo scioglimento della riserva possa essere il riparto finale, che, lungi dall'essere

contenuto decisivo del giudice delegato del carattere di giurisdizione di cognizione (cfr. DE MARTINI, *op. cit.*, 1186) — secondo la quale « l'esame della documentazione è materia di squisita cognizione giurisdizionale ». Ciò che non riesce, in verità, a convincere è perchè, nel silenzio della legge fallimentare in ordine alla disciplina delle modalità di scioglimento della riserva in parola, l'esigenza del rispetto del contraddittorio, tanto avvertita dalla Corte di Cassazione, possa essere assicurata solo a patto di ritenere che la richiesta di scioglimento della riserva debba dal creditore essere presentata non più al giudice delegato, ma al Tribunale, in sede di opposizione ex art. 98 l. fall., la quale, pur nella sua macchinosità, dovrebbe essere concepita « come il naturale sviluppo del procedimento di verifica », con la fun-

una sorta di appendice del procedimento di verifica, è istituzionalmente destinato alla graduazione dei crediti; e, poichè tale istituzionale finalità determina la misura della competenza del giudice, che è preposto a provvedervi, le funzioni giurisdizionali che il giudice delegato esercita in tale sede non possono estendersi al di là delle questioni (rilevabili anche dai creditori a termini dell'art. 110, u.c., l. fall.), che attengono alla collocazione e graduazione dei crediti, oltre, ovviamente, a quelle che ne costituiscono il presupposto e che riguardano l'accertamento della avvenuta ammissione del credito nel passivo.

È parimenti da escludere che allo scioglimento della riserva possa essere volto il procedimento di insinuazione tardiva.

Va, anzitutto, considerato che una siffatta soluzione del problema, mentre sarebbe conforme alle esigenze della competenza e del contraddittorio, non risponde alle altre esigenze, pur notevoli, innanzi contemplate, ed implica la diversione di un procedimento ben determinato a finalità che non gli appartengono: il che non è consentito all'interprete. Benvero, il procedimento in parola, avendo — come ha — ad oggetto « dichiarazioni tardive di crediti » (così la rubrica dell'art. 101), è il mezzo, dato, per la partecipazione al concorso, ai creditori, che fin'allora vi erano rimasti estranei ed è del tutto autonomo, per modo e termini di proposizione e per svolgimento, rispetto al procedimento di verifica di cui agli articoli precedenti.

La possibilità di impiegarlo per la finalità qui considerata implica invece la necessità di concepirlo come una possibile prosecuzione del procedimento di verifica: implica cioè la necessità di un collegamento, che permetta di unificarlo con quest'ultimo, a guisa di un rapporto unico, e che è invece del tutto estraneo al sistema della legge. Caratteristica,

zione « di stimolare la produzione dei titoli... e di permetterne l'esame nel contraddittorio possibile di tutti i creditori ».

In tal modo, l'assoggettamento del creditore all'onere di un giudizio contenzioso, culminante in una pronuncia suscettibile dell'autorità della cosa giudicata, e ciò nel breve termine previsto dall'art. 98 l. fall., sembra in pratica un rimedio che va oltre il segno, finendo per vanificare lo stesso istituto (essendo praticamente di irrilevante portata una riserva, che consenta al creditore, che non sia stato in grado di presentare i documenti prima dell'approvazione dello stato passivo, una dilazione di soli quindici giorni dal deposito del medesimo in cancelleria: cfr. SALVATORE, *In tema di ammissione di credito al passivo fallimentare con riserva di produzione della documentazione*, *Giur.*, *it.*, 1961, I, 1, 1297).

A sommo avviso di chi scrive, non pare che il surriferito insegnamento della Corte di Cassazione tenga nel giusto conto un dato fondamentale, positivamente assunto proprio dalla legge fallimentare: se, cioè, di contro all'art. 93, comma terzo, della legge, è il combinato disposto degli artt. 95, comma secondo, e 113, n. 2, della medesima a consentire al giudice delegato di comprendere « con riserva », fra i crediti ammessi, quelli condizionali e quelli « per i quali non sono stati ancora presentati i documenti

anzi, del collegamento di più fasi processuali è la esistenza di termini imposti a pena di decadenza per la riattivazione della fase successiva: e sarebbe davvero strano che assoluta libertà di termini vi fosse proprio in sede di fallimento, ove il rigore dei termini è particolarmente accentuato.

L'opposizione allo stato passivo appare, dunque, il mezzo necessario ed unico per conseguire lo scioglimento della riserva e il creditore ammesso con riserva di presentazione di documenti ha l'onere di sperimentarlo, al fine di conservare gli effetti favorevoli del provvedimento di ammissione, che, in mancanza, perde il suo effetto positivo, come per difetto di una *condicio iuris*.

Non è dunque che la mancanza di opposizione converta un provvedimento di ammissione in provvedimento di rigetto; si è, invece, che l'ammissione si intende *ab origine* condizionata alla proposizione della tempestiva opposizione e con l'accoglimento di questa diventa definitiva.

In ordine, poi, al richiamo, fatto dal ricorrente, all'art. 117 legge fall., concernente l'accantonamento a favore dei creditori condizionali, è agevole rilevare come nessun argomento analogico possa trarsene.

Quali che siano la posizione e gli oneri del creditore ammesso *sub condicione*, è errato in radice istituire una analogia in base ad una norma, la quale muove da un presupposto, che è l'esclusivo della situazione del credito condizionale; che cioè la condizione possa non essersi ancora verificata al momento in cui il fallimento va a chiudersi.

Passando all'esame degli altri mezzi del ricorso, va rilevato che con il primo motivo l'Amministrazione delle Finanze, denunciando violazione degli artt. 360, n. 4, c.p.c., 98, 113 e 117 e segg. c.p.c., lamenta che il Tribunale abbia omissso di motivare sull'assunto che la riserva cui era stata sottoposta l'ammissione del suo credito non concerneva la produzione di documenti, ma era di carattere atipico, dipendente

giustificativi » e, dopo il decreto di esecutività dello stato passivo *ex art. 97*, di assegnare, accantonandole, quote di riparto parziale « ai creditori ammessi con riserva di presentazione del titolo » (la norma non dice anche che deve trattarsi di creditori ammessi con riserva, che abbiano necessariamente proposto opposizione allo stato passivo a norma dell'art. 98 1. fall., epperò una siffatta limitazione non troverebbe alcuna obiettiva giustificazione *de jure condito*), ciò vuol dire che, in mancanza di qualsiasi altra norma, che sottragga al giudice delegato la potestà di sciogliere la riserva, la stessa legge fallimentare *conserva* al giudice delegato, anche dopo l'emissione del decreto *ex art. 97*, *tale potestà, così come gli ha attribuito quella di formularla*, differendo ad un momento successivo il definitivo provvedimento, in ordine alla concreta idoneità del credito alla partecipazione al concorso.

E non si dica che, secondo la legge, compete al Tribunale, dopo la emissione da parte del giudice delegato del decreto di esecutività dello stato passivo, « il riesame » delle contestazioni sugli stessi crediti (BIANCHI

dalla pendenza di un procedimento penale, la cui definizione influiva sulla domanda di ammissione.

In base a tale presupposto poi l'Amministrazione sostiene, con il secondo motivo, che non sarebbe applicabile nella specie — anche a ritenerlo fondato — il principio innanzi esaminato, secondo cui il creditore ammesso con riserva ha l'onere di proporre opposizione. Nella specie — soggiunge — mancherebbe la possibilità di deferire al giudice della opposizione la cognizione della materia « riservata », avendo il giudice delegato riconosciuto, in merito ad essa, la competenza di un giudice diverso da quello fallimentare (cioè la competenza del giudice penale).

Denuncia, pertanto, violazione degli artt. 110, 90 e segg. 1. fall.

I due motivi vanno trattati congiuntamente, dando la precedenza al secondo, la cui definizione è idonea a determinare l'assorbimento del primo.

In tale esame questa Corte può interpretare il provvedimento emesso dal giudice delegato in sede di approvazione dello stato passivo, dovendosi in base alla sua natura giudicare se la mancata opposizione del creditore abbia determinato la preclusione che il Tribunale ha ravvisato.

Il giudice delegato, nel presupposto della pendenza di un procedimento penale e del carattere pregiudiziale della materia che ne era oggetto, non potendo — ovviamente — sospendere l'approvazione dello stato passivo (dovendo il relativo decreto emanarsi in un termine prestabilito e contemplare tutte le domande presentate), nè potendo, puramente e semplicemente, ammettere od escludere il credito, doveva, come ha fatto, ammettere con riserva. Di tale riserva il Tribunale ha esattamente individuato il contenuto nell'esame del documento giustificativo (a prodursi), che, nella specie, era appunto costituito dalla sentenza del giudice penale in ordine alla pregiudiziale.

D'ESPINOSA, *Ammissione con riserva di documentazione ecc.*, *Giust. civ.*, 1961, I, 192). Qui, infatti, non si tratterebbe di riesaminare un provvedimento del giudice delegato, ma di *sostituirsì* al medesimo nell'emissione del provvedimento riservato (analogamente, v. SALVATORE, *op. cit.*, 1301) e nessuna norma della legge fallimentare, si ripete, autorizza l'interprete a trasformare la riserva di provvedimento in una declinatoria di competenza a provvedere su una parte della domanda e l'opposizione *ex art. 98 l. fall.* in una sorta di riassunzione d'istanza.

E così la soluzione, adottata dalla sentenza in rassegna, sulle orme della precedente sentenza n. 75 del 1961, come quella dichiarata la più conforme alle esigenze del sistema, finisce per accreditare: a) la nozione di una potestà di « riserva », che... non riserva niente al giudice che la formula; b) la nozione di una « opposizione », che dovrebbe esser proposta dal creditore *non già per far modificare* quella parte del provvedimento, che abbia subordinato l'effettiva partecipazione del credito al riparto al favorevole

Ricorreva, quindi, come il Tribunale ha ritenuto, la ipotesi in cui, a tenore del principio riaffermato a proposito del motivo quarto, il creditore ha l'onere di proporre opposizione allo stato passivo e non una pretesa ipotesi atipica, in cui l'eventuale opposizione sarebbe stata carente di oggetto deducibile, per la riconosciuta incompetenza del giudice fallimentare.

Benvero, non è esatto che — come il ricorrente ritiene — in tale situazione la materia « riservata » coincidesse con quella attribuita al giudice penale, per la evidente ragione che a questo era deferita la cognizione di un reato e al giudice fallimentare la cognizione di un diritto di credito, rispetto al quale l'esistenza del reato costituiva una pregiudiziale.

È di tutta evidenza, quindi, che il giudice delegato in sede di approvazione dello stato passivo e così il Tribunale, col riconoscere la competenza del magistrato penale in ordine alla pregiudiziale, non negavano affatto — neppure implicitamente — la competenza degli organi fallimentari, la cui cognizione (indeclinabile per la partecipazione al concorso) avrebbe avuto ad oggetto — nel contraddittorio aperto a tutti i creditori — oltre all'accertamento dell'esistenza della sentenza penale, quello relativo alla effettiva influenza dei fatti in essa accertati sulla esistenza e la quantità del credito.

Tale, appunto, l'esame, che avrebbe dovuto essere deferito, col mezzo dell'opposizione, al tribunale fallimentare, salva la eventualità di sospendere il relativo procedimento fino alla definizione di quello penale.

Tali considerazioni determinano l'assorbimento del primo motivo, non potendo condurre all'annullamento l'omessa motivazione su un punto prospettato al Supremo Collegio e da questo direttamente esaminato e disatteso.

Con il terzo motivo l'Amministrazione delle Finanze, deducendo la violazione dell'art. 24 l. fall. e della l. 24 gennaio 1929, n. 4, denuncia come erronea l'affermazione del Tribunale, secondo cui devono accertarsi in sede fallimentare tutti i crediti anche dell'Amministrazione

assolvimento di un onere di prova documentale (com'è appunto la funzione dell'opposizione prevista dal primo comma dell'art. 98: cfr. SALVATORE, *op. cit.*, 1298, ed *ivi* citazioni di dottrina; secondo BIANCHI D'ESPINOSA, *op. cit.*, la norma anzidetta avrebbe riferimento solo alla riserva riguardante i crediti condizionali di cui all'art. 55), ma proprio *per eseguire* tale provvedimento, mentre è pur giurisprudenza della Suprema Corte regolatrice che l'opposizione prevista dall'art. 98 l. fall., « non diversamente da ogni altro mezzo d'impugnazione », ha per presupposto « l'ingiustizia... della sfavorevole decisione del giudice delegato » (Cass., 28 ottobre 1965, n. 2286, *Foro it.*, 1966, I, 673 e segg.).

La tesi difensiva dell'Avvocatura invocava, invece, l'applicazione analogica della normativa (art. 101) prevista dalla legge fallimentare per le insinuazioni tardive (per le citazioni della conforme dottrina v. SALVATORE,

finanziaria. Sostiene, in proposito, che la *vis attractiva* del fallimento non opera rispetto alle questioni di competenza dei giudici speciali e non operava certamente nella specie, in cui la questione in discussione era pendente in sede penale.

La censura non è fondata.

Il Tribunale era chiamato — nel riesame del decreto di approvazione del progetto di riparto finale — ad interpretare il decreto di approvazione dello stato passivo, per stabilire se l'odierno ricorrente dovesse oppur no proporre opposizione *ex art. 98 l. fall.* Nel risolvere affermativamente tale ultimo quesito, il Tribunale ha esattamente individuato la materia dell'opposizione nell'esame dei documenti giustificativi, ma con ciò non ha affatto affermato che la *vis attractiva* si estendesse alle questioni di competenza del giudice penale.

Ha fatto poi riferimento al procedimento pendente avanti al Tribunale civile di Brescia (avente ad oggetto la opposizione alla ingiunzione fiscale emessa dall'Amministrazione finanziaria dopo che — approvatosi ormai da tempo lo stato passivo — era divenuta definitiva la sentenza penale), per chiarire che la pendenza di tale procedimento non poteva costituire un valido surrogato della opposizione a stato passivo, perchè l'onere di proporre quest'ultima era soggetto ad un termine di decadenza ormai verificatasi.

Infine, per confortare maggiormente tale affermazione e quindi *ad abundantiam*, ha affermato il principio, che il ricorrente contesta. Ma tale affermazione, a parte la sua funzione meramente collaterale, è indubbiamente esatta per quanto nella specie rileva e cioè con riferimento alla controversia pendente avanti al Tribunale di Brescia: poichè, infatti, non si discuteva che in ordine ad essa fosse competente il giudice civile ordinario, non vi è dubbio che rispetto ad esso operasse la *vis attractiva* del foro fallimentare.

Con il quinto motivo la ricorrente Amministrazione, denunziando violazione degli artt. 5 l. 7 gennaio 1929, n. 4, 32 r. d. 9 gennaio 1940,

op. cit., 1296), quale mezzo di disciplina delle modalità di presentazione dei documenti e di scioglimento della riserva da parte del giudice delegato con l'auspicato rispetto del contraddittorio. L'analogia appariva ed appare manifesta, in quanto, ricorresse una nuova domanda di ammissione o parte residua di una domanda già proposta, si trattava pur sempre di esercizio della stessa potestà giurisdizionale cognitoria del giudice delegato: quella di verificare la sussistenza e la concreta idoneità dei crediti a partecipare al concorso.

E non pare, per la verità, che le obiezioni mosse a tale tesi dalla sentenza in rassegna abbiano, effettivamente, tanto intrinseco pregio, da indurre a ritenere preferibile la soluzione da questa adottata, sulla bontà della quale sembra lecito formulare, dopo quanto s'è detto, le più ampie riserve.

F. CARUSI

n. 2 e 101 l. fall., lamenta che il Tribunale abbia esteso agli interessi e alla sopratassa la preclusione affermata relativamente al credito di imposta. Sostiene, in proposito, che, rispetto a quest'ultimo, il credito della sopratassa è autonomo, per cui non poteva operare una preclusione, che non si fosse formata nel processo ad esso relativo.

La censura non merita accoglimento.

È, infatti, assorbente considerare che, come si evince dall'impugnato decreto, il credito per sopratassa ed interessi era oggetto di domanda tardiva presentata a norma dell'art. 101 l. fall. e che il relativo giudizio era ancora pendente per le contestazioni mosse dal curatore. Pertanto, alla sua inclusione nel progetto di riparto finale ostava l'evidente ragione che non si trattava di un credito ammesso al passivo, nè, comunque, di credito da accantonare.

Ciò avrebbe dovuto considerare il Tribunale nell'impugnato decreto, la cui motivazione sul punto va, quindi, in tali sensi rettificata. Altra questione è — ma è estranea al ricorso — se la pendenza di un procedimento di insinuazione tardiva consenta le operazioni di chiusura del fallimento.

Va omessa la pronuncia sulle spese di questo giudizio di Cassazione, non essendosi costituito il curatore. — (Omissis).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 marzo 1966, n. 792 - Pres. Favara - Est. Mirabelli - P. M. Gedda (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Colletta) c. De Dottori e Società Immobiliare Agricola Friulana (avv. Luzzatto-Guerrini, Montesano G.).

Caccia e pesca - Concessione di riserva di caccia - Presupposto - Fonte del diritto esclusivo da cacciare - Trasformazione in bene demaniale di parte dell'area assoggetata a riserva di caccia. - Estensione dell'ambito della concessione - Insussistenza - Diritto dell'Amministrazione ad un ulteriore canone - Esclusione.

(t. u. 5 giugno 1939, n. 1016, artt. 43 e segg.).

Per quanto la proprietà o quanto meno il possesso dei terreni formanti la riserva di caccia sia il presupposto necessario per ottenere la relativa concessione, tuttavia il diritto esclusivo del concessionario a cacciare non deriva nè dalla proprietà, nè dal possesso e meno ancora da un diritto reale sui selvatici della riserva, ma promana solo dalla concessione amministrativa, che è ispirata all'interesse pubblico di tutela dell'incremento della selvaggina, cui l'interesse del concessionario è subordinato. Da ciò discende che, qualora, per effetto di alienazione od espropriazione, una porzione dei terreni di proprietà del concessionario venga trasformata in bene demaniale, come ad esempio in argini

di demanio idrico, nessun maggior diritto di caccia si viene a formare a favore del concessionario e nessuna nuova posizione soggettiva egli viene ad assumere nei confronti dei terreni divenuti demaniali, in quanto essi già erano compresi nella concessione a lui attribuita. Ne consegue che nessun nuovo canone o sovracanone è dovuto dal concessionario per l'esercizio della caccia su tali terreni, in quanto il canone cui egli è stato assoggettato con l'atto di concessione già comprendeva la considerazione dell'esercizio della caccia sui terreni medesimi (1).

(Omissis). — Esattamente la sentenza impugnata ha negato che sia dovuto un nuovo canone per l'esercizio della caccia sull'area di cui è causa, per le seguenti considerazioni.

Per quanto la proprietà, o quanto meno il possesso, dei terreni formanti la riserva di caccia sia infatti il presupposto necessario per ottenere la concessione di una riserva, ai sensi del citato art. 43 del t.u. per l'esercizio della caccia, tuttavia il diritto esclusivo del concessionario a cacciare non deriva nè dalla proprietà, nè dal possesso, e meno ancora da un diritto reale sui selvatici della riserva, ma promana solo dalla concessione amministrativa, che è ispirata all'interesse pubblico di tutela dell'incremento della selvaggina, cui l'interesse del concessionario è secondario e subordinato.

Da ciò discende che, qualora, per effetto di alienazione od espropriazione, una porzione dei terreni di proprietà del concessionario venga ad essere demaniale, per la sua trasformazione in argini od altro, nessun maggiore diritto di caccia si viene a formare a favore del concessionario

(1) Preciso Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1960, n. 2687, in questa *Rassegna*, 1961, 18, che: « il diritto del concessionario di una riserva di caccia, anche quando questa sia organizzata industrialmente, non consiste in una potestà immediata sulla cosa, tutelata di fronte a terzi, nè promana dal diritto di proprietà, neppure nel caso che il concessionario sia proprietario del terreno, ma deriva dalla concessione amministrativa e consiste nell'esclusiva di esercitare la caccia nella riserva con conseguente *ius prohibendi* nei confronti dei terzi. Il concessionario non ha un diritto di proprietà sulla selvaggina vagante nella riserva, giacchè gli animali vaganti, anche se immessi dal concessionario a scopo di ripopolamento, costituiscono *res nullius*, delle quali si acquista la proprietà soltanto con l'occupazione »; per la distinzione fra gli animali « selvatici », che sono *res nullius*, e quelli « mansuefatti », che appartengono al proprietario del fondo, in quanto hanno l'abitudine di *abire e redire*, ovvero sono mantenuti in luogo chiuso, v. App. Roma, 16 marzo 1960, *Arch. pen.*, 1960, II, 599. La Corte Costituzionale, con sentenza 6 luglio 1965, n. 59, in questa *Rassegna*, 1965, I, 615, sub 2, ha avvertito che « il nostro ordinamento non riconosce al proprietario terriero un diritto alla selvaggina come pertinenza o frutto del fondo, nè un diritto all'esclusivo esercizio della caccia sul fondo stesso: la facoltà di esercitare la caccia non è, quindi, insita nel diritto di proprietà fondiaria, ma è un aspetto

e nessuna nuova posizione soggettiva egli viene ad assumere nei confronti dei terreni, divenuti demaniali, in quanto tali terreni già erano compresi nella concessione, a lui attribuita.

Ne consegue che nessun nuovo canone o sovracanone è dovuto dal concessionario per l'esercizio della caccia su tali terreni, in quanto il canone, cui egli è stato assoggettato con l'atto di concessione, già comprendeva la considerazione dell'esercizio della caccia sui terreni medesimi.

Questi rilievi trovano conferma appunto nella disposizione contenuta nell'ottavo comma dell'art. 43 del t.u. citato, cui l'Amministrazione ricorrente fa riferimento. Poichè, infatti, ivi è sancito che è considerato esercizio di caccia o di uccellazione in bandita o in riserva anche quello che si eserciti lungo le vie di comunicazione, le linee ferroviarie, i canali, gli argini ecc., anche se di pubblico uso, che attraversino bandite o riserve, ne deriva che le facoltà derivanti dalla concessione di riserva si esercitano in tali terreni in forza della concessione stessa e

del diritto di libertà ». Sulle nozioni di caccia, di uccellazione, di selvaggina e sul contenuto del diritto di caccia (da non confondere con quello di « riserva »), v. ALESSI, voce *Caccia*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959, 748 e segg. In dottrina si riconosce che nella categoria delle concessioni costitutive vanno comprese anche le concessioni di riserva di caccia, in virtù delle quali « il proprietario di un fondo acquista il diritto esclusivo di caccia, che altrimenti spetterebbe a chiunque intendesse cacciare nel fondo stesso »: VITTA, *Diritto amministrativo*, vol. I, Torino, 1949, 350. Sulle condizioni e sulla forma delle concessioni di riserva di caccia, nonché sui diritti e gli obblighi del concessionario v. EULA e ARIENZO, *Caccia*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. II, Torino, 1958, 636 e segg., in part. 651 e segg. Quanto alla sottoposizione della concessione di riserva di caccia a taxa di concessione governativa, v. artt. 59 e 61 r. d. 5 giugno 1939, n. 1016; art. 57 Tabella All. A al d. l. 30 maggio 1947, n. 604; art. 52, Tabella All. A al d. P. R. 1 marzo 1961, n. 121. Sul concetto di tasse sulle concessioni governative v. GIANNINI A. D., *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 1951, 486 e segg., nonché *Relazione dell'Avvocatura dello Stato per gli anni 1956-1960*, vol. II, Roma, 1961, 780 e segg. Nel caso di specie, non si trattava, però, come ritenuto dalla sentenza in rassegna, di un « nuovo canone o sovracanone » richiesto dall'Amm.ne, ma di « canone per l'inclusione di terreni demaniali nella riserva di caccia », per la quale veniva già corrisposta la taxa di concessione governativa, a norma di legge. È evidente, pertanto, l'equivoco della sentenza, la quale non ha considerato che il canone di cui trattasi era richiesto, per la prima volta, per la specifica circostanza che la concessione di riserva veniva ad esercitarsi anche su beni demaniali, assoggettandoli, così, *ad un uso speciale* in favore del riservista. Ed è ben noto che l'imposizione di un canone è normale, appunto, « nelle concessioni di uso sovra beni sottratti alla privata proprietà »: VITTA, *op. cit.*, vol. cit., 351. A riprova dell'esattezza di quanto precede, v. l'art. 1 d.l. 25 febbraio 1924, n. 456, richiamato dall'art. 1 d. lg. 7 gennaio 1947, n. 24 (e succ. disp. lg.), a norma del quale di canone, nella materia considerata, si parla solo come provento di beni di demanio pubblico.

non di una diversa attribuzione e che, a maggior ragione, qualora le aree adibite a tali funzioni di pubblico interesse siano state già comprese nel territorio della riserva, prima che divenissero demaniali, le facoltà di riserva si esercitano in esse in forza della precedente concessione e non di una nuova attribuzione.

La trasformazione di un'area assoggettata a riserva di caccia in area demaniale, adibita ad argine, non modifica, quindi, la posizione soggettiva del concessionario della riserva nei confronti di tali beni nè attribuisce allo Stato il diritto ad un ulteriore canone, a carico del riservista. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 marzo 1966, n. 816 - Pres. Lonardo - Est. Roperti - P. M. Pedace (parz. diff.) - Ministero Lavori Pubblici (avv. Stato Azzariti Giorgio) c. Ramazzotti (avv. Longo).

Contabilità generale dello Stato - Contratti della P. A. - Procedimento di scelta del privato contraente - Licitazione privata - Verbale di aggiudicazione - Tiene luogo della stipulazione del contratto.

(r. d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 16, comma quarto).

Atti amministrativi - Contratti della P. A. - Scelta del privato contraente - Licitazione privata - Trattativa privata e cottimo fiduciario - Verbali delle operazioni - Interpretazione da parte del G. O. - Apprezzamento di fatto - Insindacabilità in Cassazione.

(r. d. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 3, 6, 16, 17; r. d. 23 maggio 1924, n. 827, artt. 89, 92; r. d. 25 maggio 1895, n. 350, art. 67, comma terzo, 74).

Responsabilità civile - Contratti della P. A. - Appalti di opere pubbliche - Cottimo fiduciario - Svolgimento di gara e verbalizzazione dell'aggiudicazione - Obbligo dell'Ingegnere Capo dell'Ufficio del Genio civile di sottoporre a tempestiva registrazione il verbale di aggiudicazione mediante licitazione privata - Omessa registrazione nel termine - Decadenza del privato contraente da beneficio della registrazione a tassa fissa a norma di legge speciale - Diritto al risarcimento del danno - Responsabilità della P. A. - Sussiste.

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 80, n. 4, 110; d. l. 9 giugno 1945, n. 305, art. 64, comma secondo; c. c., art. 2043; Cost., art. 28; d. l. 1 gennaio 1956, n. 17, art. 12; d. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 22).

Responsabilità civile - Danni evitabili dal creditore - Esclusione del risarcimento - Presupposti - Idoneità del comportamento ad evitare con certezza il danno - Omissione della ordinaria diligenza - Esclusione dei presupposti - Fattispecie.

(c. c., art. 1227, comma secondo).

Sentenza - Motivazione - Contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia - Nozione.

(c. p. c., artt. 132, n. 4 e 360, n. 5; disp. att. c. p. c., art. 188).

Cosa giudicata - Cosa giudicata sostanziale - Efficacia - Limite - Identità degli elementi costitutivi delle azioni - Riesame della stessa questione in un secondo giudizio non identico al primo. Diversità della soluzione - Violazione del precedente giudicato - Esclusione.

(c. c., art. 2909).

Nelle contrattazioni della P. A. a mezzo di licitazione privata il verbale di aggiudicazione equivale ad ogni effetto al contratto stipulato fra Amministrazione e privato (1).

In materia di contrattazioni della P. A., lo stabilire attraverso l'interpretazione del verbale redatto dal pubblico funzionario delegato a presiedere ad una gara, se l'atto rappresenti il risultato di un procedimento per licitazione privata, posto in essere dall'Amministrazione anche per i contratti di cottimo fiduciario, o se, invece, esso sia stato redatto per conoscere i risultati di una gara ufficiosa, svolta per la ricerca del contraente, col quale stipulare un contratto a trattativa privata, è apprezzamento di fatto, che spetta in via esclusiva al giudice di merito e si sottrae al sindacato in sede di legittimità, quando sia logicamente motivato (2).

Qualora al cottimo fiduciario si addivenga non già a seguito di gara ufficiosa, ma mediante licitazione privata, sussiste l'obbligo del solo Ingegnere capo dell'Ufficio del Genio Civile e non anche dell'appaltato-

(1) « Nei contratti stipulati dalla P. A. nelle forme dell'asta pubblica o della licitazione privata, il verbale di aggiudicazione non è un atto preparatorio, ma l'atto conclusivo del procedimento e, per espressa disposizione di legge (art. 16, comma quarto, r. d. 18 novembre 1923, n. 2440), equivale per ogni effetto giuridico al contratto, non occorrendo ulteriori formalità intese ad attuare gli elementi essenziali del negozio »: Cass., 30 gennaio 1964, n. 263, in questa *Rassegna*, 1964, I, 489, sub 1 (con nota di F. CARUSI) ed *ivi* ulteriori riferimenti di giurisprudenza; v. anche *Relazione dell'Avvocatura dello Stato per gli anni 1956-1960*, vol. III, Roma, 1961, 94.

(2) Sull'interpretazione dell'atto amministrativo da parte del G. O. e sulla sua normale incensurabilità in Cassazione v. Cass., 19 luglio 1965, n. 1608, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1142, sub 8 ed *ivi* nota di riferimenti di dottrina e giurisprudenza; v. anche *Relazione cit.*, vol. II, Roma, 1961, 106 e segg. (v., in particolare, avvertenze a pagg. 108 e segg., in ordine al necessario carattere « testuale » di tale interpretazione). Nel caso di specie, è da sottolineare che la sentenza in rassegna ha esplicitamente avvertito che il sindacato della Corte di Cassazione sull'interpretazione dei giudici di merito si sarebbe potuto esplicare, in ipotesi, sotto il profilo dell'omessa o insufficiente motivazione della sentenza denunciata, sul punto dell'attribuzione all'atto amministrativo di un dato contenuto, piuttosto che un altro-

re, pur spettando a costui la veste di debitore d'imposta, di provvedere a far registrare il verbale di aggiudicazione e, di conseguenza, la P.A. risponde del danno sofferto dall'appaltatore per l'incorsa decadenza dal beneficio della registrazione a tassa fissa, altrimenti spettante a norma di legge speciale (3).

(3) Sulla questione della natura della contrattazione di cottimo fiduciario, che ad avviso della prevalente dottrina, giusta la vigente legislazione, corrisponde ad una figura particolare di trattativa privata, mentre, secondo la prassi amministrativa, non condivisa dal Consiglio di Stato, viene a tradursi in vere e proprie forme di licitazione privata, v. ROEHRSEN, *I contratti della Pubblica Amministrazione*, Bologna, 1961, 276 e segg. ed *ivi* citazioni; Id., *I lavori pubblici*, Bologna, 1956, 153 e segg. Sulla necessità dell'approvazione dei contratti dello Stato « in qualsiasi forma conclusi » v. *Relazione dell'Avvocatura dello Stato per gli anni 1956-1960*, vol. III, Roma, 1961, 101. Sugli artt. 80, n. 4 e 110 l. trib. registro appr. con r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, v. UCKMAR, *La legge del registro*, vol. III, Padova, 1958, 37 (ove si avverte che « gli obblighi dei notai e pubblici ufficiali, di cui agli art. 80 e seg., sono stabiliti unicamente nei riguardi dell'Amministrazione e tendono ad evitare eventuali evasioni »), 41 e seg. e 226 e segg.; GUGLIELMI e AZZARITI (GIORGIO), *Le imposte di registro*, Torino, 1959, 60 e segg. e 176, ove si avverte che i notai ed i funzionari indicati nell'art. 80 l. r. « che non abbiano presentato per la registrazione, nei termini stabiliti dalla legge, i loro atti incorrono in proprio e per ogni atto in una soprattassa... non hanno azione di regresso per le soprattasse, se non quando il ritardo sia dipeso dalla mancata somministrazione dei fondi per il pagamento dell'imposta... inoltre possono essere tenuti a risarcire le parti del danno loro cagionato, sia per la decadenza da eventuali benefici, sia per eventuali aumenti di aliquote ». Sulla responsabilità civile strettamente personale di alcuni pubblici funzionari v. VITTA, *Diritto amministrativo*, vol. II, Torino, 1950, 275; ZANOBINI, *Corso di dir. amministrativo*, vol. I, Milano, 1958, 345. Sull'art. 110 l. trib. registro v., segnatamente, la *Relazione dell'Avvocatura dello Stato per gli anni 1956-1960*, vol. II, Roma, 1961, 602 e seg., ove si sottolinea l'applicabilità della norma anche alla tassa fissa. In giurisprudenza è stato avvertito che « per i contratti soggetti ad approvazione od omologazione, i quali siano per legge ammessi a fruire della registrazione con tassa fissa, la decorrenza del termine di venti giorni stabilito dall'art. 80 della legge di registro può anche precedere il verificarsi della detta *condicio juris*, se in un momento a questo anteriore abbia avuto inizio l'esecuzione del contratto »: Cass., 9 ottobre 1957, n. 3694, *Foro it.*, Rep., 1957, voce *Registro*, c. 2147, n. 480, onde « l'ente pubblico soggetto alla tutela e vigilanza dello Stato, che, commesso un appalto, proceda alla consegna dei lavori all'appaltatore, ai sensi dell'art. 337 della legge sui lavori pubblici, senza attendere la prescritta approvazione ministeriale del contratto d'appalto, decade dal privilegio della riduzione della tassa di registro sul contratto stesso, di cui all'art. 110 della legge del registro, nel caso di registrazione a tassa fissa, e viene assoggettato alle normali tasse e soprattasse di registro, qualora non denunci all'ufficio del registro il contratto entro il termine di venti giorni dall'effettuata consegna dei lavori, ai sensi dell'ultima parte della ipotesi prevista dall'art. 81 della legge stessa, bensì entro il termine di venti giorni dall'approvazione del contratto da parte dell'autorità tutoria »: Cass., 8 ottobre 1957, n. 3648, *Foro it.*, Mass., 1957, 715. Ritiene di

L'esonero dall'obbligo del risarcimento in ordine ai danni evitabili dal creditore presuppone la certezza che il danno si sarebbe potuto ovviare con un comportamento adeguato, corrispondente all'uso di una ordinaria diligenza. Pertanto, il mancato, tempestivo esercizio di un diritto d'impugnazione, non essendo certo l'accoglimento della medesima, non può considerarsi omissione di un comportamento idoneo ad evitare il danno con l'uso della ordinaria diligenza di cui al capoverso dell'art. 1227 c.c. (4).

Il vizio di contraddittorietà di motivazione della sentenza su un punto decisivo della controversia ricorre, a norma dell'art. 360, n. 5, c.p.c., solo quando le ragioni esposte dal giudice per l'accoglimento o il rigetto della pretesa fatta valere dalla parte siano inconciliabili fra loro, al punto da elidersi vicendevolmente e da rendere impossibile l'identificazione del procedimento logico-giuridico posto a base della decisione (5).

Il limite dell'efficacia del giudicato sostanziale si individua in base all'identità degli elementi costitutivi delle azioni, per cui solo allorché nei due giudizi ricorra identità dei soggetti, del petitum e della causa petendi è inibito nel secondo giudizio il riesame della questione già decisa nel primo. Non si ha, quindi, violazione del giudicato, allorché il riesame della questione e la diversa soluzione della medesima avvengano in un secondo giudizio, non identico al primo per quanto concerne taluno dei tre menzionati elementi (6).

(Omissis). — Col secondo mezzo si censura la sentenza impugnata per contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia e per violazione e falsa applicazione dell'art. 2909 c.c. Il vizio consisterebbe — secondo la ricorrente — nel fatto che, mentre la Commissione centrale, con decisione passata in giudicato per non essere stata tempestivamente impugnata, aveva affermato che l'Amministrazione dei lavori pubblici aveva stipulato con il Ramazzotti contratti di cottimo fiduciario a seguito di gara ufficiosa, onde dovevano essere registrati i contratti verbali, la Corte d'Appello ha affermato che i contratti

escludere che il cottimo fiduciario, nella configurazione ad essa propriamente attribuita dal Regolamento 25 maggio 1895, n. 350, debba essere assoggettato ad approvazione il ROEHRSEN, *I contratti ecc.*, cit., 280 e seg.; in *I lavori pubblici* cit., 158 e segg.

(4) Sul secondo comma dell'art. 1227 c. c. v., di recente, Cass., 5 gennaio 1966, n. 93, in questa *Rassegna*, 1966, I, 106, sub 2 ed *ivi* nota di riferimenti.

(5) Cfr. Cass., Sez. Un., 2 aprile 1965, n. 567, in questa *Rassegna*, 1965, I, 686, sub 1 ed *ivi* nota di riferimenti.

(6) Cfr. Cass., 22 gennaio 1966, n. 268, in questa *Rassegna*, 1966, I, 115, sub 3 ed *ivi* nota di riferimenti.

stipulati con il Ramazzotti erano appalti a licitazione privata e che dovevano essere registrati dal funzionario i verbali di gara.

Posto che il vizio di contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia ricorre, a norma dell'art. 360, n. 5, c. p. c., solo quando le ragioni esposte dal giudice nella sentenza, per l'accoglimento o il rigetto della pretesa fatta valere in giudizio, siano inconciliabili fra loro, al punto da elidersi vicendevolmente e da rendere impossibile la identificazione del procedimento logico-giuridico posto a base della decisione, è da escludere che la Corte di merito sia incorsa nel dedotto vizio, giacchè la decisione adottata è il risultato di coerenti e logiche argomentazioni. Essa, infatti, è pervenuta all'affermazione della responsabilità dell'Amministrazione dei lavori pubblici dopo avere accertato che vi era stato un procedimento per licitazione privata, i cui verbali dovevano essere registrati in termine dal funzionario che aveva presenziato alla gara.

(3) **Considerazioni su un caso di ritenuta responsabilità della P. A. per decadenza incorsa dal privato con essa, contraente, da beneficio della registrazione a tassa fissa del contratto.**

La sentenza del Tribunale, ritenuto che le opposizioni del R. alle ingiunzioni di pagamento delle normali imposte di registro su tre contratti di cottimo fiduciario, già erroneamente ammessi alla registrazione a tassa fissa a norma dell'art. 93 d. l. 10 aprile 1947, n. 261, dovevano considerarsi ammissibili in rito, le aveva rigettate come infondate, perchè con esse « si vorrebbe far valere l'inesistenza del debito d'imposta, ormai definitivamente accertato » in seguito a decisioni delle Commissioni Provinciale e Centrale delle Imposte, contro le quali ultime nessuna azione giudiziaria era stata proposta dall'interessato nei termini di legge.

Aveva accolto, però, la subordinata domanda di rivalsa del R. contro l'Amm. LL.PP., affermando che i predetti debiti erano sorti a carico del R. per decadenza dal beneficio fiscale *ex* art. 93 d. l. 10 aprile 1947, n. 261, imputabile esclusivamente all'Amministrazione. Infatti, secondo il Tribunale, essendo lecito indagare « quali atti dovevano essere sottoposti a registrazione, perchè venisse conservato il diritto di beneficiare della tassa fissa, previsto dall'art. 93 d. l. n. 261 dell'anno 1947, che riproduce l'art. 64 d. l. 9 giugno 1945, n. 305 », doveva ritenersi che essi fossero i verbali di aggiudicazione, equivalenti al contratto a norma dell'art. 16 r. d. 18 novembre 1923, n. 2440 e tali atti, non soggetti ad approvazione come che integranti dei contratti di cottimo fiduciario, dovevano, a norma dell'art. 80, n. 4, l. trib. registro appr. con r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, essere sottoposti a registrazione nel termine di venti giorni dalla chiusura di ciascuna gara, a cura dell'ingegnere capo dell'Ufficio del Genio Civile, che aveva proceduto alle aggiudicazioni. Di tale omissione doveva rispondere l'Amministrazione, da cui il funzionario dipendeva.

La Corte di Appello confermò « in ogni sua parte » tale pronuncia, ritenendo che esattamente il Tribunale aveva affermato essere i debiti fiscali sorti per colpa dell'ingegnere capo del Genio Civile di Lucca, che aveva sottoscritto i verbali, onde, cumulasse egli o meno in sè anche la veste di

Se, poi, la contraddittorietà la si vuole ravvisare nel fatto di avere la impugnata sentenza affermato la responsabilità della ricorrente senza tenere conto della decisione della Commissione centrale, è evidente che essa non rientra nella previsione dell'art. 360, n. 5, c.p.c.

Nè sussiste la violazione dell'art. 2909 c.c., in quanto la decisione della Commissione centrale nella controversia con l'Amministrazione finanziaria non può avere efficacia di giudicato nella presente causa con l'Amministrazione dei lavori pubblici.

Il limite dell'efficacia del giudicato sostanziale si individua in base all'identità degli elementi costitutivi delle azioni, per cui solo allor-

ufficiale rogante (sulla distinzione v. art. 16 l. cont. gen. stato appr. con r. d. 18 novembre 1923, n. 2440), aveva, comunque, l'obbligo della registrazione di tali atti come rappresentante dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 80, n. 4, l. r., « obbligo nel quale non avrebbe potuto sostituirlo, neanche se l'avesse voluto, il R. ». Dell'omissione doveva rispondere la P. A. « secondo il principio generale oggi sancito dall'art. 28 della Costituzione ».

La Corte di Cassazione ha convalidato la sentenza della Corte di Appello, pervenendo agli insegnamenti di massima sopra formulati.

Prescindendo dall'esame delle altre, pur importanti questioni coinvolte dal caso di specie, qui sembra opportuno svolgere qualche breve considerazione sul governo fatto dai giudici dell'art. 80, n. 4, l. trib. registro, appr. con r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269 e sulle conseguenze trattene, con l'affermazione della responsabilità della P. A. nei confronti del privato contraente per la decadenza da beneficio fiscale della registrazione a tassa fissa dei contratti.

Si ricorda, così, anzitutto, che in una precedente e, per vero, non recente pronunzia la Suprema Corte regolatrice ebbe ad affermare che « l'obbligo da parte del pubblico funzionario di curare la registrazione degli atti interceduti fra la Pubblica Amministrazione ed il privato non esclude il consimile obbligo da parte del privato, al quale devono far carico le conseguenze dell'omissione »: l'insegnamento, però, fu formulato in relazione ad atti di sottomissione, « atti contenenti esclusivamente la dichiarazione di accettazione da parte della ditta, partenti da questa » e che perciò la ditta avrebbe potuto tempestivamente sottoporre a registrazione « prima di depositarli presso la pubblica amministrazione » (così Cass., 17 giugno 1933, n. 2234, *Riv. leg. fisc.*, 1933, 589, in part. 591). Si osserva, poi, che, comunque, gli obblighi dei notai e pubblici ufficiali di cui agli artt. 80 e seg. l. trib. registro, posti al fine di evitare evasioni, sono personali e distinti da quelli delle parti indicate nell'art. 93 (cfr. GUGLIELMI e AZZARITI, *Le imposte di registro*, Torino, 1959, 62; v. anche UCKMAR, *La legge del registro*, vol. III, Padova, 1958, 37, 41, 42) e di ciò si trae conferma dagli artt. 93, comma primo, e 95 l. r. Peraltro, non v'è un obbligo delle Amministrazioni dello Stato di pagare l'imposta di registro (artt. 94 l. r. ed 1 tabella All. C). Trattandosi, adunque, di contratti dello Stato, l'adempimento dell'obbligo « di richiedere la registrazione degli atti e di provvedere al pagamento della tassa » non può concepirsi nè come atto della P. A., nè come atto fatto per conto (cfr. GUGLIELMI e AZZARITI, *op. cit.*, 63) della P. A., ma solo per conto delle parti private. Questo rilievo può valere a confermare che, secondo il non equivoco disposto dall'art. 80, n. 4, l. r., il predetto obbligo è messo a carico di funzionari considerati personalmente ed in contrapposto alle

quando nei due giudizi ricorra identità dei soggetti, del *petitum* e della *causa petendi* è inibito nel secondo giudizio il riesame della questione già decisa nel primo. Non si ha, perciò, violazione del giudicato, allorchè il riesame della stessa questione avvenga in un secondo giudizio non identico al primo per quanto concerne taluno dei tre menzionati elementi. In tal caso è consentito il riesame della questione e la soluzione può essere diversa da quella decisa nel primo giudizio.

Ciò si ricava agevolmente dal tenore dell'art. 2909 c.c., secondo il quale l'efficacia vincolante del giudicato riflette le statuizioni riguardanti le parti e non si estende alle parti rimaste estranee al processo nel quale il giudicato stesso si è formato.

stesse Amministrazioni di appartenenza (v. Cass., 23 febbraio 1943, n. 450, *Foro it.*, 1943, I, 576: « quando viene delegato un funzionario per ricevere i contratti a termini degli art. 16 l. cont. gen. Stato t.u. 18 novembre 1923, n. 2440 e 95 del Reg. 23 maggio 1924, n. 827, quel tale funzionario assume una posizione autonoma e non già di dipendenza gerarchica dalla P. A. cui appartiene, per cui nell'adempimento del suo dovere di p.u. rogante non rimane legato a vincoli di subordinazione verso l'Amministrazione stessa, mentre è soltanto tenuto alla osservanza delle leggi e dei regolamenti che lo riguardano come rogante »; v. anche l'art. 102 reg. cont. gen. Stato, che conferma l'esclusione di ogni possibilità di inframmettenza della P. A.), onde il suo inadempimento resta, comunque, un fatto altrui, di cui la P. A. non può essere chiamata a rispondere in via diretta, come solo le è connaturale (sembra quasi superfluo avvertire, poi, che una ipotetica responsabilità « contrattuale » della P. A. presupporrebbe, comunque l'avvenuta approvazione del contratto).

Diverso avviso indusse i giudici di merito a configurare una responsabilità diretta della P. A. e la Corte di Cassazione, nella sentenza in rassegna, ha ritenuto corretta la decisione della Corte di merito, escludendo, peraltro, non solo la violazione del giudicato, ma anche la contraddittorietà della motivazione su punto decisivo della controversia.

Si rileva, però, che, se « vi è contraddittorietà di motivazione, quando il ragionamento seguito dal giudice si concreta in apprezzamenti antitetici sullo stesso oggetto considerato sotto lo stesso profilo e le ragioni esposte a sostegno della decisione, tra loro inconciliabili, si elidono a vicenda » (Cass., 11 gennaio 1964, n. 70, *Giur. it.*, Mass., 1964, 23; v. anche massima sub 5 della sentenza qui in rassegna), non sembra che, nella specie, fosse agevole disattendere anche tale mezzo di censura, addotto dalla difesa dell'Amm. LL. PP. Ed invero, come si è avvertito, le opposizioni del R. erano state rigettate dai giudici di merito per la ritenuta incontestabilità dei rapporti tributari, quali definitivamente accertati in seguito alle decisioni della Commissione Centrale, a cui il contribuente aveva prestato acquiescenza. La Commissione Centrale, avendo rilevato che i tre contratti di cottimo fiduciario erano stati redatti, in forma di scritture private, in data posteriore alla consegna ed all'inizio dell'esecuzione dei lavori, aveva affermato che non si sarebbe potuta effettuare alcuna consegna di lavori, se non vi fosse stata almeno una convenzione verbale di appalto, onde, « non avendo la parte adempiuto all'obbligo della presentazione della denuncia della convenzione verbale nei modi e nel termine, stabilito dall'art. 2, com-

Nella specie il giudicato formatosi sulla decisione della Commissione centrale delle imposte, emessa nei rapporti Ramazzotti-Amministrazione finanziaria, è stato pienamente rispettato dal Tribunale, il quale, in applicazione dell'art. 146 della legge di registro, ha respinto la contestazione del debito d'imposta avanzata dal Ramazzotti nei confronti di detta Amministrazione; ma nei rapporti Ramazzotti-Amministrazione lavori pubblici, soggetti del presente giudizio, il difetto di identità degli elementi anzidetti (per la diversità dei soggetti e del *petitum*) rende inopponibile nello stesso giudizio la decisione della Commissione centrale e, quindi, legittimamente la Corte di merito ha proceduto all'accertamento nei loro confronti circa l'atto da sottoporre a registrazione ed il soggetto tenuto ad eseguire la detta formalità. — (*Omissis*).

ma primo, dell'allegato B al r. d. l. 15 novembre 1937, n. 1924 per i contratti verbali di appalto di ogni e qualsiasi specie », essa era decaduta, a norma dell'art. 110 l. r., dall'invocato beneficio della registrazione a tassa fissa delle scritture private, tardivamente presentate alla registrazione.

Ma, se è così, se i rapporti tributari erano stati così fissati, sembra difficile negare, a prescindere da ogni altra considerazione, la sussistenza di una fondamentale contraddizione della pronuncia di merito, laddove afferma che i debiti di imposta del R. erano quelli così accertati e ne rimette, poi, in discussione i presupposti, ritenendo ugualmente legittimo ricercare quali atti dovessero assoggettarsi alla registrazione, le convenzioni verbali o i c. d. verbali di aggiudicazione. Se R. era stato ritenuto debitore dell'imposta normale di registro su tre convenzioni verbali, questa proposizione racchiudeva tutte le conseguenze da trarne, anche in rapporto alla pretesa di rivalsa del R. verso l'Amministrazione LL. PP. Non poteva, invero, discutersi nei confronti di quest'ultima di decadenza dal beneficio fiscale, se non in rapporto agli atti per i quali R. era stato, appunto, dichiarato debitore di quell'imposta, di cui chiedeva di essere rivalso, nè l'allegazione e la prova del danno, consistente nella diminuzione patrimoniale correlativa all'assolvimento di tali debiti, potevano considerarsi divisibili e farsi valere solo in parte, ammettendosi in pari tempo l'allegazione e la prova che la fonte di tali debiti fosse, invece, un'altra e, così, pervenendosi alla possibilità di configurare un'omissione colpevole di soggetto diverso dal R., per giunta erroneamente imputandola, poi, alla stessa P. A. Nè si dica, a questo punto, che trattavasi di mera questione di forma, ininfluenza sul contenuto dei rapporti tributari considerati. Il contenuto di ogni rapporto tributario è indivisibile nella sua complessità (sulla quale v. GIANNINI A. D., *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 1951, 58). E sarebbe stato necessario, allora, a sommosso avviso di chi scrive, por mente che, trattandosi di imposta su convenzioni verbali, il rapporto era qualificato dall'obbligo della denuncia ex art. 2 All. B d. l. 15 novembre 1937, n. 1924, *gravante sullo stesso R.*, per accorgersi che, riferendo, poi, l'imposta ai c. d. verbali di aggiudicazione e, così, eliminando tale obbligo, si veniva a mutare la stessa identità oggettiva dei rapporti tributari, viceversa già proclamati intangibili.

F. CARUSI

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad. plen., 20 dicembre 1965, n. 40 - *Pres.* Bozzi C. - *Est.* Bartolotta - Ministero Lavori Pubblici e Prefetto di Messina (avv. Stato Giorgio Azzariti) c. Istituto autonomo case popolari di Messina (avv. Brancati), Brigandi e altri (avv. Moschella M. ed A. Crisafulli P.).

Competenza e giurisdizione - Espropriazione per p. u. - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criteri - Concreta manifestazione del potere pubblico - Affievolimento del diritto privato - Sussiste - Conseguente giurisdizione del Consiglio di Stato - Fattispecie.

Espropriazione p. u. - Termini - Finalità - Inosservanza - Effetti.

Espropriazione per p. u. - Pendenza del giudizio civile per illegittima occupazione del fondo - Espropriazione - Legittimità.

Una volta che il potere pubblico si è concretamente manifestato, in presenza dei presupposti che determinano l'affievolimento del diritto soggettivo, la competenza a giudicare spetta al Giudice amministrativo, anche se si affermi che il potere è stato esercitato oltre il termine stabilito dalla legge (1).

(1) Le Sezioni Unite della Cassazione con varie pronunzie (28 febbraio 1961, n. 419; 14 aprile 1964, n. 895; 11 maggio 1964, n. 1123; 30 luglio 1964 n. 2172) hanno affermato la propria giurisdizione nel caso di impugnativa di un decreto di esproprio emesso sul presupposto di una dichiarazione di p. u. divenuta inefficace, precisando che in tanto il diritto di proprietà si affievolisce e muta di tutela giurisdizionale in quanto il conferito potere discrezionale di disporre del diritto sussista e persista nel momento in cui viene esercitato. Sicchè negandosi dal privato la sussistenza del potere nel momento in cui fu emesso il decreto di espropriazione, se la negazione presenti sostanziale aderenza nella legge, il giudice amministrativo non può che riconoscere l'avvenuto ripristino del diritto anche di fronte alla p. a. e deve dichiarare il proprio difetto di giurisdizione.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, invece, con decisione 4 dicembre 1964, n. 24 ha confermato l'esattezza della giurisprudenza delle sue Sezioni giurisdizionali per la quale, poichè la esistenza e validità della

La prefissione dei termini per l'espropriazione, entro il biennio dalla dichiarazione di p. u., persegue un duplice interesse: un interesse pubblico alla sollecita esecuzione dell'opera ed un interesse privato ad eliminare uno stato di incertezza inerente al diritto di proprietà; pertanto, nel caso di opera già eseguita la decorrenza del termine non comporta la sopravvenuta inesistenza dell'interesse pubblico (diversamente accade nel caso di decorrenza del termine, quando si tratta di opere non ancora iniziate), ed è irrilevante una nuova dichiarazione di p. u. (2).

È legittimo un decreto di espropriazione che sia rivolto a regolarizzare ex nunc un'occupazione abusiva, anche se sia pendente un giudizio civile per il risarcimento del danno (3).

dichiarazione di pubblica utilità costituisce condizione di legittimità dell'esercizio del potere di espropriazione e non limite del potere stesso, la controversia relativa alla legittimità del decreto di espropriazione emesso oltre i termini di efficacia della dichiarazione di p. u. spetta alla giurisdizione del giudice amministrativo. Ciò perchè, una volta che il potere di espropriazione si è in concreto manifestato in presenza dei presupposti che determinano l'affievolimento del diritto soggettivo, la competenza resta radicata nel giudice amministrativo, anche se il potere sia stato esercitato oltre i termini stabiliti dalla legge.

(2) Con il secondo motivo di ricorso, proposto dal Ministero avverso la decisione n. 497 del 31 ottobre 1964 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, è stato sottoposto alla Adunanza plenaria la seguente questione: « se, in caso di dichiarazione legislativa di pubblica utilità, quando l'opera pubblica sia stata eseguita entro il termine all'uopo fissato a norma dell'art. 13 della legge del 1865, sia legittimo il decreto di esproprio emesso oltre il termine fissato per il compimento dell'espropriazione ».

Sulla questione non risultavano precisi precedenti giurisprudenziali del Consiglio di Stato. La decisione impugnata richiamava un precedente (Sez. 4^a, 20 dicembre 1961, n. 745) che, però, non sorreggeva in alcun modo la decisione stessa e può, anzi, dirsi con essa in contrasto. Si trattava in quella fattispecie sia pure di un'opera dichiarata di pubblica utilità dalla legge, ma non ancora eseguita. La 4^a Sezione, ritenuto che l'inutile decorso del termine comporta una presunzione *juris et de iure* della insussistenza attuale della pubblica utilità dell'opera, che era riconosciuta solo fino a quella data e non oltre, affermò che dovesse rinnovarsi da capo l'intero procedimento amministrativo e quindi richiedersi una nuova pronuncia di tutti gli organi previsti dalla legge per poter giungere ad una nuova dichiarazione di pubblica utilità. Ciò fu ritenuto perchè la nuova situazione dei luoghi, profondamente mutata dalla data della originaria approvazione del progetto poteva far dubitare che sussistessero ancora le ragioni che a suo tempo avevano consigliato la scelta di quell'area perchè doveva rite-

nersi nel frattempo caducato il provvedimento ministeriale di concessione del contributo statale.

È allora evidente che la diversa situazione di fatto tra quella fattispecie e questa ora decisa giustificava pienamente una diversa soluzione. Trattandosi, si ripete ancora, di opera regolarmente eseguita nei termini, più alcun dubbio può sorgere nè sulla scelta dei luoghi nè sulla opportunità di eseguirla secondo determinati criteri tecnici; e l'avvenuta esecuzione dell'opera nei termini stabiliti conferma che l'approvazione del progetto era avvenuta non già a futura memoria ma per rispondere ad una attuale pubblica esigenza (si veda, sul punto, A.P. 7 giugno 1961, n. 17).

D'altra parte, trattandosi di opera dichiarata di pubblica utilità dalla legge, finchè questa legge resti in vigore nessuna presunzione è legittima sulla insussistenza della pubblica utilità, sicchè sia necessario un nuovo accertamento, da parte della p. a., del pubblico interesse, se non alla realizzazione, quanto meno alla utilizzazione e conservazione dell'opera realizzata.

Difatti quando, come è nella specie (art. 5 legge 9 agosto 1954, n. 640), la legge attribuisce efficacia di dichiarazione di pubblica utilità all'approvazione di un progetto, l'amministrazione non è più tenuta a valutare, nè potrebbe farlo, per ogni singola opera la sussistenza del pubblico interesse, ma è soltanto tenuta ad accertare, in base ad esclusivi criteri tecnici che presiedono alla emanazione di simili atti, la funzionalità e la rispondenza del progetto presentato: ciò è tanto vero che è assurdo ipotizzare un atto che approvi il progetto di un'opera prevista dalla legge e che allo stesso tempo neghi la pubblica utilità dell'opera stessa.

Allo stesso modo è assurdo richiedere, nella ipotesi prospettata, l'emanazione di un atto che approvi nuovamente un progetto già eseguito, ovvero che si limiti a dichiarare la pubblica utilità di un'opera già dichiarata tale dalla legge.

In effetti la stessa decisione impugnata faceva leva non tanto sulla necessità di una nuova verifica della pubblica utilità dell'opera, quanto sull'intervenuta scadenza dei termini di cui all'art. 13 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 e sulle conseguenze che da tale scadenza derivavano a vantaggio dei proprietari. Ma neppure tale argomentazione appariva esatta se si fosse considerata la *ratio* dell'art. 13, quale è stata chiarita dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

È ben noto il rigoroso principio giurisprudenziale per il quale in ogni caso — e cioè anche quando si tratti di opera dichiarata di pubblica utilità dalla legge — è necessario che siano fissati tutti i quattro termini previsti dall'art. 13 e precisamente:

- a) il termine per l'inizio dei lavori;
- b) il termine per il compimento di questi;
- c) il termine per l'inizio del procedimento espropriativo;
- d) il termine per il compimento di questo.

Il principio stesso, però, non è stato mai affermato in via astratta ed assoluta, sempre, invece, nella considerazione dei concreti scopo e ragione, si è affermata non necessaria la prefissione dei termini relativi.

Così si è affermato che il termine per l'inizio dei lavori non è necessario quando, alla data del provvedimento che dovrebbe stabilirli, i lavori siano già iniziati (A.P. 11 novembre 1963, n. 8);

che il termine per il compimento dei lavori è necessario quando questi siano già portati a termine (Cons. Giust. Amm. 21 ottobre 1960, n. 291; Sez. 4^a 20 ottobre 1964, n. 1013);

che il termine per l'inizio delle espropriazioni non è necessario quando il procedimento espropriativo sia già in atto (Sez. 4^a, 20 ottobre 1964, n. 1043).

Perciò del tutto conformi alle decisioni ora citate sono le decisioni della 4^a Sezione (10 maggio 1957, n. 515 e, segnatamente, 14 luglio 1959, n. 768) le quali hanno ritenuto che i provvedimenti di espropriazione di opere di protezione antiaerea, regolati dal d.l. 11 marzo 1948, n. 409, non devono essere preceduti nè da dichiarazione di pubblica utilità, nè da fissazione di alcuno dei termini previsti dall'art. 13. Ciò perchè si tratta di opere dichiarate di pubblica utilità dalla legge e di opere già costruite.

La 4^a Sezione ha infatti osservato:

« È ovvio che trattandosi di opere dichiarate di pubblica utilità *ope legis* e già interamente costruite, tutte le prime fasi della procedura di espropriazione, di cui ai capi I, II e III della legge 25 giugno 1865, n. 2359, rimangono assorbite; e quindi esattamente il d. l. 11 marzo 1948, n. 409, prescrive all'art. 2 soltanto le modalità per la determinazione, l'offerta, il pagamento od il deposito dell'indennità di espropriazione...

« La giurisprudenza ormai consolidata dalla Sezione e confermata dall'Adunanza Plenaria ha riconosciuto che, anche quando la dichiarazione di pubblica utilità sia fatta *ex lege*, rimane fermo per l'Amministrazione l'obbligo di stabilire i termini per l'inizio ed il compimento degli espropri e dei lavori poichè l'art. 13 della legge 25 giugno 1865 è norma di generale applicazione, a garanzia sia dell'interesse pubblico che di quello privato.

« Ma nel particolare procedimento previsto dal d.l. 17 marzo 1948, n. 409 « in cui sono contemplati due soli atti: l'offerta dell'indennità e il decreto di espropriazione, il Collegio ritiene, in rapporto alla *ratio* della legge speciale, che il principio soffra veramente un'eccezione. Trattandosi di opere già da gran tempo costruite sarebbe anzitutto illogico stabilire termini relativamente ai lavori. D'altra parte, non sembra neppure necessario nella specie il termine per l'espropriazione, dato che per l'art. 5 del d. l. n. 409/1948 le opere sono dichiarate *ex post* di pubblica utilità e sono senz'altro dichiarate di pertinenza del demanio dello Stato. Il decreto prefettizio ha soltanto l'effetto, come dice il titolo della legge, di sistemare una situazione di fatto di immobili già individuati e già usati per scopi di pubblica utilità ».

Le considerazioni sopra riportate si attagliano tutte perfettamente alla fattispecie ora decisa onde in base ad esse deve dirsi che quando si tratti di opere già costruite e dichiarate di pubblica utilità dalla legge il provvedimento di espropriazione non deve essere preceduto da alcun altro atto preliminare che dichiari la pubblica utilità ovvero stabilisca i termini di cui all'art. 13 della legge.

(3) Giurisprudenza costante.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 1^o dicembre 1965, n. 743 - Pres. De Marco - Est. Tozzi - Arrigo (avv. Silvestri) c. Ministero Grazia e Giustizia (avv. Stato Carafa).

Elezioni amministrative e politiche - Manifestazione del voto - Principi - Volontà espressa in modo equivoco - Invalidità - Fattispecie.

Notaio - Consiglio Nazionale Notarile - Elezioni - Elettorato attivo - Autorizzati all'esercizio temporaneo della funzione di notaio - Legittimazione al voto - Sussiste.

Il voto, comunque espresso, può essere attribuito soltanto se, attraverso la forma di espressione usata, la volontà possa essere desunta in maniera sicura, in modo tale, cioè, che non sia assolutamente possibile dare alla volontà una interpretazione diversa. Pertanto, nel caso di due candidati con uno stesso cognome, i voti espressi con l'indicazione del solo cognome, senza il nome, sono sicuramente equivoci, perchè l'indicazione usata non permette di stabilire se il voto sia stato voluto attribuire all'uno o all'altro candidato che avevano lo stesso cognome (1).

Ai sensi degli artt. 93 r. d. 10 settembre 1914, n. 1226 e 8 l. 3 agosto 1949, n. 577, gli autorizzati all'esercizio temporaneo delle funzioni di Notaio, i quali fanno parte di collegi notarili, hanno diritto al voto per l'elezione del Consiglio nazionale del Notariato (2).

(1) La prima massima si ricollega a un principio pacifico: cfr. *Massimario completo della giurisprudenza del Consiglio di Stato, 1932-1961*, I, 1676.

(2) Non risultano precedenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 1° dicembre 1965, n. 744 - Pres. De Marco - Est. Granito - Società Meridionale Acquedotti (avv. Ardizzone) c. Comitato Provinciale Prezzi di Caserta (avv. Stato Peronaci), Comune di Aversa (avv. Romano e Sorrentino).

Giustizia amministrativa - Procedimento giurisdizionale avanti al Consiglio di Stato - Costituzione in giudizio del resistente - Notifica del controricorso - Non necessaria - Deposito in segreteria della procura ad litem - Sufficienza.

Giustizia amministrativa - Procedimento giurisdizionale avanti al Consiglio di Stato - Costituzione in giudizio del resistente - Termine perentorio di 30 gg. - Inapplicabilità - Notificazione del ricorso incidentale - Termine perentorio di 30 gg. - Applicabilità.

Prezzi - Disciplina dei prezzi - Provvedimento c. p. p. - Criteri ed istruttoria - Legittimità.

Prezzi - Disciplina dei prezzi - Provvedimento c. p. p. - Maggiorazione del canone dei consumi normali - Mancata variazione del prezzo delle eccedenze di acqua. - Legittimità.

Nel procedimento giurisdizione dinanzi al Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 37 t.u. n. 1054 del 1924, per la costituzione del resistente non è richiesta la presentazione e tanto meno la notifica di un contro-ricorso; è sufficiente invece il deposito in segreteria della procura ad litem, risultante da un apposito atto o apposta in calce alla copia del ricorso notificato alla parte (1).

Il termine previsto dall'art. 37, comma 1, t.u. cit. (30 gg. successivi a quello assegnato per il deposito del ricorso) deve osservarsi a pena di decadenza solo per la notifica del ricorso incidentale, e non per la costituzione in giudizio del resistente, che può aver luogo anche dopo la scadenza del termine sopra indicato (2).

Il provvedimento del Comitato Provinciale dei prezzi è legittimo qualora, nel fissare il prezzo di vendita dell'acqua, sia stato adottato a seguito di accurata istruttoria e dia esatto conto dei criteri seguiti e dei dati di fatto posti a base del calcolo delle nuove tariffe dell'acqua (3).

Il provvedimento del Comitato Provinciale dei prezzi è legittimo qualora esso, nel variare le tariffe in precedenza deliberate, disponga una maggiorazione dei canoni solo per i consumi normali dell'acqua, lasciando inalterato il prezzo delle eccedenze, ai sensi dell'art. 13 r.d.l. 4 settembre 1925, n. 1793 (4).

(1-2) Le prime due massime si uniformano alla giurisprudenza costante; cfr. sulla prima Cass. 15 marzo 1965, n. 428, sulla seconda Ad. plen., 25 novembre 1957, n. 12, *Il Consiglio di Stato*, 1957, I, 1345.

(3-4) Per la terza e quarta massima cfr., da un punto di vista generale sui criteri per la determinazione dei prezzi, Sez. IV, 4 ottobre 1963, n. 600, in questa *Rassegna*, 1964, I, 116 con nota.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 1° dicembre 1965, n. 747 - Pres. De Marco - Est. Fragomeni - Capponi (avv. Zanca, Guarino) c. Ministero P. I. (avv. Stato Del Greco).

Demanio e patrimonio - Demanio storico e artistico - Vincolo storico e artistico - Contenuto e scopo del provvedimento - Necessità - Competenza del Ministro.

Demanio e patrimonio - Demanio storico e artistico - Vincolo storico e artistico - Motivazione - Necessità - Fattispecie.

Il provvedimento di imposizione di prescrizione ai sensi dell'art. 21 della legge 1° giugno 1939, n. 1809, deve determinare sia il contenuto del vincolo, dovendosi escludere che il Ministro possa demandarne la completa specificazione al Sovrintendente ai Monumenti, sia lo scopo per il quale la prescrizione viene imposta, non essendo all'uopo sufficiente il richiamo a una norma di legge o la ripetizione di formule da essa usate (1).

L'obbligo di motivare i provvedimenti di imposizione di prescrizione ai sensi dell'art. 21 della l. 1° giugno 1939, n. 1089, è tanto più intensa quanto maggiore è la gravità delle prescrizioni imposte, essendo necessario far risultare che l'Amministrazione si sia uniformata al principio generale di provocare il minor sacrificio del privato. Pertanto è illegittimo il provvedimento che prescrive il mantenimento a verde di un'area privata adiacente ad un edificio manumentale, ove esso sia motivato genericamente col grave danno che l'edificio riceverebbe da eventuali costruzioni nella zona e con la necessità quindi di imporre la predetta prescrizione (2).

(1-2) Sulla prima massima cfr. negli stessi sensi, Sez. VI, 31 ottobre 1963, n. 798, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1301, con nota; Sez. IV, 9 giugno 1965, n. 475, *Il Consiglio di Stato*, 1965, I, 1081, con nota. Il potere di imporre prescrizioni ex art. 21 l. n. 1089 del 1939 rientra nella competenza esclusiva del Ministro, il quale è, da solo, legittimato a determinarne la motivazione e il contenuto, senza la possibilità di farne delega al Sovrintendente.

Sulla seconda massima cfr. Sez. VI, 30 ottobre 1963, n. 797, in questa *Rassegna*, 1964, I, 638, con nota; Sez. V, 4 dicembre 1963, n. 951, *ivi*, I, 353, con nota.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 15 dicembre 1965, n. 923 - Pres. Polistina - Est. Figliolia - Vicidomini (avv. Santacroce) c. Provveditorato OO. PP. (avv. Stato Bronzini).

Espropriazione per p. u. - Espropriazione - Edifici scolastici - Progetto - Approvazione - Competenza del Provveditore alle OO. PP.

Espropriazione per p. u. - Occupazione d'urgenza relativa ad area per costruzione di opera dichiarata di pubblica utilità - Natura - E' atto consequenziale rispetto alla dichiarazione di p. u. - Effetti ai fini della impugnativa giurisdizionale - Potere del Prefetto - Limiti.

Espropriazione per p. u. - Espropriazione - Scelta dell'area - Discrezionalità - Sindacato di legittimità - Esclusione.

L'approvazione del progetto di costruzione di un edificio scolastico rientra nella competenza del Provveditore Regionale alle opere pubbliche, e non in quella del Ministro dei Lavori Pubblici, ai sensi del d. P.R. 30 giugno 1965, n. 1534 (1).

Il decreto di occupazione d'urgenza di un'area prescelta per la costruzione di un'opera, già dichiarata di pubblica utilità, si pone in rapporto consequenziale rispetto alla dichiarazione di urgenza dell'opera stessa, e pertanto il Prefetto ha solo il potere di accertare l'esistenza di detta dichiarazione (2).

La valutazione della rispondenza dell'area prescelta ai requisiti richiesti per la costruzione di un edificio scolastico attiene al potere discrezionale della P. A. e, come tale, non è sottoposto al sindacato di legittimità (3).

(1) Applicazione esatta dei principi sul decentramento previsti dal decreto cit. n. 1534.

(2) Giurisprudenza costante sia per quanto concerne i presupposti dell'urgenza (cfr. Sez. IV, 20 ottobre 1959, n. 916, *Il Consiglio di Stato*, I, 1298), sia per quanto concerne la scelta dell'area idonea per la costruzione di un'opera di pubblica utilità (cfr. Sez. IV, 20 ottobre 1959, n. 927, *ivi*, I, 1302; Sez. IV, 12 maggio 1965, n. 411, *ivi*, I, 846; Sez. IV 17 dicembre 1965, n. 952, *ivi*, 1965, I, 2104).

(3) Massima esatta: si consulti Sez. IV, 20 ottobre 1964, n. 1054, *ivi*, 1964, I, 1710; Sez. IV, 23 giugno 1965, n. 509, *ivi*, 1965, I, 1128.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 949 - Pres. Polistina - Est. Granito - Bompan ed altri (avv. Prosperetti W. e Pallottino) c. Prefetto di Latina (avv. Stato Vitucci).

Espropriazione per p. u. - Occupazione di urgenza - Elettrodotto - Autorizzazione provvisoria - Contenuto - Determinazione del percorso dell'elettrodotto - Riferimento a terreni non compresi nel tracciato - Illegittimità.

L'autorizzazione provvisoria, ai sensi dell'art. 113 t.u. 13 dicembre 1933, n. 1775 — nella parte in cui autorizza l'occupazione d'urgenza di fondi per l'esecuzione di lavori previsti nella dichiarazione di

urgenza e indifferibilità — deve individuare il tracciato così come risulta dal progetto e dalle planimetrie esibite, fissando il percorso dell'elettrodotto. Pertanto è illegittimo il decreto qualora si riferisse ad immobili non compresi in tale tracciato e quindi non occorrenti per l'esecuzione dei lavori dichiarati urgenti e indifferibili (1).

(1) Massima che lascia perplessi ove si consideri che l'autorizzazione prevista dall'art. 113 t. u. n. 175 ha carattere provvisorio, e quindi non può fissare, in modo definitivo, il tracciato che l'elettrodotto deve percorrere, ben potendosi verificare nel corso della esecuzione dei lavori sostanziali variazioni. Di conseguenza, in relazione al provvedimento prefettizio ex art. 113 non possono farsi le indagini e le censure che sono proprie dei provvedimenti definitivi.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 954 - *Pres. De Marco - Est. Granito-Casassa ed altri (avv. Evangelista, Sano, Menghini) c. Ministero Lavori Pubblici (avv. Stato Vitucci), Presidente della Repubblica e Ministero Trasporti (n.c.) e Comune di Torino (avv. Panotti e Bodda).*

Atti amministrativi - Perfezione - Quando sussiste - Pubblicazione - Formilità estrinseca - Vizi della pubblicazione - Rilevanza sulla validità dell'atto - Esclusione.

Piano regolatore - Approvazione - Pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale - Annuncio per sunto o per estratto nella Gazzetta Ufficiale - Sufficienza.

Piano regolatore - Procedimento - Deposito degli atti nella casa comunale - Adempimenti.

Piano regolatore - Interesse a ricorrere - Proprietario di zone non contemplate nelle modifiche del piano - Carezza di interesse.

Piano regolatore - Approvazione - Piani regolatori intercomunali - Autonomia - Piano regolatore generale di un Comune contermine e sua approvazione precedente a quella del piano intercomunale - Legittimità.

Piano regolatore - Vincoli - Verde agricolo e verde pubblico - Finalità - Compatibilità - Conseguenze.

Piano regolatore - Vincoli - Verde agricolo - Possibilità di indennizzo - Esclusione.

Piano regolatore - Vincoli - Verde agricolo e verde pubblico - Discrezionalità nella scelta dell'uno e dell'altro - Insindacabilità.

Piano regolatore - Pubblicazione del progetto - Osservazione dei privati - Natura - Reiezione - Obbligo di motivazione - Non sussiste.

L'atto amministrativo deve ritenersi perfetto con la sua emanazione; la pubblicazione invece è solo una formalità estrinseca; pertanto il vizio della pubblicazione non incide sulla validità intrinseca dell'atto e non ne determina l'annullamento (1).

La pubblicazione dei decreti di approvazione dei piani regolatori generali nella Gazzetta Ufficiale, prevista dall'art. 10, l. 17 agosto 1942, n. 1150, può ritenersi regolarmente adempiuta anche quando ne sia dato solo l'annuncio per sunto o per estratto (2).

Il deposito del piano regolatore generale presso la Casa comunale può ritenersi adempiuto ove risultino depositati tutti gli atti relativi al piano (3).

Non è legittimato a dolersi della mancata pubblicazione delle modifiche apportate ad un progetto comunale di piano regolatore generale il proprietario di terreni che non si trovino contemplati nelle modifiche stesse, alle quali, pertanto, i terreni stessi sono rimasti estranei (4).

I piani regolatori intercomunali non devono precedere, nel tempo, i piani regolatori generali dei singoli Comuni, giacchè il coordinamento tra i vari piani regolatori generali di più Comuni contermini, può essere attuato anche quando un Comune disponga già di un proprio piano regolatore; è pertanto legittima l'approvazione di un piano regolatore di un Comune, anche se non sia stato ancora approvato il piano intercomunale che lo interessa (5).

Le previsioni di zone a « verde pubblico » e a « verde agricolo », in un piano regolatore generale sono compatibili tra di loro e perseguono finalità che in parte sono comuni e in parte sono diverse, in quanto entrambe sono rivolte ad assicurare una zona di verde, ma il verde pubblico persegue altresì la finalità di creare giardini e parchi pubblici. Deve pertanto ritenersi infondato il vizio di eccesso di potere

(1) Massima esatta. Giurisprudenza costante: con riferimento ai vizi della pubblicazione, cfr. Sez. VI, 22 ottobre 1960, n. 841, *Il Consiglio di Stato*, 1960, I, 1889. V. anche Ad. Gen., 13 gennaio 1955, n. 7, *ivi*, 1956, II, 504.

(2-5) Giurisprudenza costante ed esatta: nello stesso senso cfr. Sez. IV, 26 maggio 1965, n. 454, *ivi*, 1965, I, 884, con nota.

laddove la destinazione di una zona a verde agricolo sia stata prevista per conseguire finalità proprie del verde pubblico (6).

Il vincolo di una zona a verde agricolo, in un piano regolatore, pur essendo dotato di immediata efficacia operativa, non ha la natura nè di un esproprio, nè di una servitù; pertanto nessun indennizzo spetta al proprietario dell'area vincolata (7).

La scelta tra la destinazione a verde pubblico e tra la destinazione a verde agricolo in un piano regolatore generale, rientra nella discrezionalità della P.A. e come tale non sindacabile in sede di legittimità (8).

Allorchè viene pubblicato un progetto di piano regolatore generale, le osservazioni che i privati possono svolgere, non costituiscono dei ricorsi, ma una forma di collaborazione per la formazione del piano; pertanto il provvedimento che ne disponga la reiezione non deve contenere una specifica motivazione (9).

(6-9) Cfr. Sez. IV, 10 novembre 1965, n. 679, retro, I, ..., con note di richiamo; ed anche Sez. IV, 26 maggio 1965, n. 454, sopra citata; Sez. IV, 25 maggio 1964, n. 157, *Il Consiglio di Stato* 1964, I, 451. In senso contrario sul concetto di espropriazione, e quindi sulla possibilità dell'indennizzo, cfr. Corte Cost. 20 gennaio 1966, n. 6, retro, I, 15.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 956 - Pres. Polistina - Est. Napolitano - INCIS (avv. Nigro) c. Provveditorato Regionale OO.PP. per il Lazio e Commissione Regionale per il Lazio (avv. Stato Terranova).

Edilizia popolare ed economica - INCIS - Riscatto di locali non destinati ad abitazione - Determinazione del valore venale - Ricorso alla Commissione Regionale - Ammissibilità.

Edilizia popolare ed economica - INCIS - Cessione alloggi in proprietà - Determinazione del valore venale - Ricorso alla Commissione Regionale - Contraddittorio - Ammissibilità.

I provvedimenti di cessione dei locali dell'INCIS non destinati ad uso di abitazione, previsti dall'art. 19 d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, possono essere impugnati, per quanto concerne la determinazione del valore venale adottata dalla Commissione Provinciale, con ricorso alla Commissione Regionale, in applicazione delle norme racchiuse negli artt. 6 e 7 dec. cit. n. 2 per la cessione degli alloggi in proprietà (1).

(1) Massima esatta: non vi è dubbio che il ricorso previsto dall'art. 7 d.P.R. 17 gennaio 1959 n. 2 contro la determinazione del prezzo non contiene alcuna limitazione ai provvedimenti adottati per la cessione di alloggi, e perciò si riferisce anche ai provvedimenti per la cessione dei locali; cfr. anche Sez. IV, 22 gennaio 1964, n. 13, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 26.

Il ricorso previsto dall'art. 6 d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2, per la cessione in proprietà di alloggi, è un ricorso gerarchico improprio; e, come tale, va regolato dalle norme di cui all'art. 5 t.u. 3 marzo 1934, n. 383 e in particolare dal principio del contraddittorio (2).

(2) Principio esatto: cfr. Sez. IV, 15 dicembre 1965, n. 887, *ivi*, 2088, che, tra l'altro, definisce come ordinatorio il termine, previsto dall'art. 7, cit., entro il quale la Commissione deve adottare la sua decisione.

Sulla competenza del giudice amministrativo, e non del giudice ordinario, a conoscere le controversie sul prezzo di cessione degli alloggi, Sez. Un. 25 maggio 1965, n. 1026, *Riv. giur. ed.*, 1966, I, 99.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 959 - *Pres. Polistina - Est. Napolitano - Crispo ed altri (avv. Grillo-Zappia) c. Provveditorato Regionale OO.PP. della Calabria (avv. Stato Terzanova) e Istituto « Maria Mater Graziae » di Reggio Calabria (avv. Greco).*

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Legittimazione attiva - Esperimento del ricorso nell'interesse dei figli minori - Autorizzazione Giudice tutelare - Quando è necessaria.

Espropriazione per p. u. - Edifici scolastici - Scuole Materne - Istituzioni - Nozione - Fattispecie.

La proposizione del ricorso giurisdizionale da parte del genitore esercente la patria potestà nell'interesse dei figli minori non deve essere autorizzata dal Giudice tutelare qualora non ricorra alcuna delle ipotesi previste dall'art. 320, secondo comma c.c. (1).

La norma dell'art. 15 l. 25 luglio 1962, n. 1073, nell'includere le « Istituzioni » tra i soggetti cui possono essere concessi contributi per la costruzione di edifici per la Scuola materna, si riferisce a quelle entità che nell'ordinamento giuridico attuano la istituzionalizzazione dello scopo ben preciso e determinato mediante la destinazione di un patrimonio al suo soddisfacimento; pertanto non rientra nella categoria dei soggetti ora enunciata l'Istituto scolastico che non ha fornito alcun elemento di prova circa la sua natura istituzionale, che non abbia indicato nell'atto costitutivo o di quello di riconoscimento la qualificazione come soggetto di diritto (2).

(1-2) La prima massima è un'applicazione della norma racchiusa nell'art. 320, secondo comma c.c.; la seconda è un'applicazione di specie dell'art. 15 l. cit. n. 1073, che prevede la concessione di contributi per la costruzione di edifici per la Scuola materna solo a quei soggetti che costituiscono secondo l'ordinamento giuridico una individualità precisa e determinata, con autonomia patrimoniale.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 962 - *Pes. De Marco - Est. Granito - Pycha* (avv. Riz e Prospero) c. Regione Trentino-Alto Adige (avv. Stato Carafa) e Società « Funivia Ortisei-Seceda » (avv. De Pilati e Lorenzoni).

Espropriazione per p. u. - Interesse ad agire - Impugnativa da parte di proprietario di terreni rimasti estranei alla procedura espropriativa - Inammissibilità.

Giustizia Amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Motivi - Genericità - Inammissibilità.

Concessioni amministrative - Istanze concorrenti ed incompatibili - Criterio di scelta - Fattispecie.

Concessioni amministrative - Procedimento - Funivia e Funicolari - Parere - C.F.A.T. (Commissione Funicolari Aeree e Terrestri) - Legittimità.

È inammissibile, per difetto di interesse, il ricorso proposto contro la dichiarazione di p.u. di un'opera e contro il conseguente decreto di occupazione temporanea, da parte di un proprietario di terreni che sono rimasti estranei alla procedura espropriativa (1).

Sono inammissibili i motivi di ricorso dedotti in forma generica, dai quali non è dato desumere né la norma che si assume lesa, né il modo col quale la lesione si è verificata (2).

La scelta tra più istanze di concessione, concorrenti e incompatibili, non è determinata dalla priorità della data di presentazione, dovendo, di regola, essere prescelta l'istanza che, a giudizio dell'Amministrazione e secondo criteri soggettivi e oggettivi di preferenza, eventualmente prescritti dalla legge, meglio risponde alle esigenze di pubblico interesse che occorre soddisfare. Pertanto, in sede di concessione di impianto a fune per il collegamento di zone situate nella regione Trentino-Alto Adige, il Presidente della Giunta Regionale, legittimamente, accoglie l'istanza di concessione di impianto seggioviario, previa comparazione con la domanda, incompatibile e concorrente, anche se anteriore nel tempo, di concessione di impianto scioviario, senza alcun riferimento specifico alla diversa natura dell'impianto (3).

(1-4) La prima massima è un'ovvia applicazione dei principi in tema di interesse ad agire: per una specie identica cfr. Sez. IV, 23 ottobre 1963, n. 627, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 1322.

La seconda massima conferma una giurisprudenza costante: cfr. Sez. IV, 27 ottobre 1965, n. 626, *ivi*, 1965, I, 638; per altra giurisprudenza cfr. *Relazione Avvocatura dello Stato*, 1956-60, III, 44.

Esatte sono la terza e la quarta massima.

In sede di procedimento per concessione di impianto, legittimamente l'Amministrazione regionale può interpretare organi consultivi dell'Amministrazione statale, anche nei casi in cui il parere dei medesimi non sia prescritto dalla legge (nella specie era stato sollecitato, per la concessione di impianto a fune nella regione Trentino-Alto Adige, il parere della Commissione Funicolari Aeree e Terrestri, istituita presso il Ministero dei Trasporti) (4).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 965 - Pres. De Marco - Est. Cuonzo - Buonanno ed altri (avv. Sorrentino) c. Ministero Interno (avv. Stato Mataloni).

Leggi e decreti - Leggi transitorie - Efficacia - Limiti.

Leggi e decreti - Leggi transitorie - Efficacia - Natura - Interpretazione analogica - Inammissibilità.

Impiego pubblico - Nomina alla qualifica di vice-direttore delle carriere speciali ai sensi dell'art. 31, l. 7 luglio 1959, n. 469 - Nomina effettuata in sede di prima applicazione della legge - Limiti.

La natura transitoria di una norma non comporta la consumazione della sua efficacia al singolo atto applicativo emesso dalla P.A., essendo quella norma, com'è proprio di ogni norma giuridica, capace di reiterate applicazioni nei limiti temporali (di regola obiettivi) di efficacia, esplicitamente posti dal legislatore (1).

Un limite temporale all'efficacia di una norma transitoria non può dedursi in via di analogia da norme transitorie che regolano casi simili o materie analoghe, ostandovi, data la natura eccezionale propria di tali norme, il ricorso all'analogia (2).

La retrodatazione della nomina alla qualifica di vice-direttore delle carriere speciali, ai sensi dell'art. 3 l. 7 luglio 1959, n. 469, non è limitata ai soli casi di scrutini ed esami che vengono effettuati in sede di prima applicazione della legge, ma si estende, nei limiti temporali posti dal legislatore alla efficacia della norma richiamata, di carattere transitorio, anche alle successive applicazioni della norma stessa (3).

(1-3) Le norme transitorie che regolano la efficacia delle leggi nel tempo (diritto intertemporale), hanno come carattere precipuo quello della provvisorietà, che va considerato in rapporto a necessità o bisogni contingenti e straordinari e, in tali limiti, da un punto di vista generale, secondo quanto il legislatore di volta in volta ha disposto, sono capaci di reiterate applicazioni. Non vi è, però, alcun dubbio sul loro carattere eccezionale, e quindi sulla esclusione di interpretazione analogica e estensiva: QUADRI, *Disposizioni transitorie, Nuovissimo Digesto Italiano*, V, 1132.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 dicembre 1965, n. 967 - Pres. Polistina - Est. Granito - Riggio (avv. Piccardi) c. Ministero Grazia e Giustizia (avv. Stato Ciardulli), Tortora ed altri (n.c.).

Impiego pubblico - Promozione per merito comparativo - Autonomia dei giudizi - Fattispecie.

Impiego pubblico - Promozione per merito comparativo - Attribuzione di punteggio - Motivazione - Presupposti.

Impiego pubblico - Promozione per merito comparativo - Eccesso di potere - Disparità di trattamento - Fattispecie.

Negli scrutini di promozione per merito comparativo, i singoli giudizi sono tra di loro autonomi, specie se gli scrutini si susseguono a distanza di tempo e non riguardano il conferimento della stessa qualifica; pertanto, legittimamente, alcuni impiegati possono essere anteposti ad un altro, anche se i primi nel precedente scrutinio erano stati classificati dopo di questi, stante la diversità quantitativa e qualitativa dei titoli valutati in entrambi gli scrutini e la diversità della qualifica conferita (1).

Negli scrutini per promozione a merito comparativo, il giudizio del Consiglio di amministrazione può ritenersi congruamente motivato, se risultino indicati nella scheda i titoli valutati, e per ciascuna categoria di titoli e per ciascun funzionario risulti attribuito un punteggio entro i limiti indicati nei criteri di massima (2).

Deve ritenersi viziato per eccesso di potere per disparità di trattamento il giudizio di merito comparativo, nel caso che, per la valutazione della condotta in servizio, sia attribuito ad uno scrutinando un punteggio inferiore a quello degli altri colleghi, nonostante che, per richiami di lieve entità inseriti nel fascicolo personale dell'interessato, risultino a carico dei pari grado meglio valutati addebiti di notevole gravità (3).

(1-3) Sulla prima massima, la giurisprudenza è costante: cfr. Sez. IV, 10 marzo 1965, n. 275, *Il Consiglio di Stato*, 1965, I, 407; sulla seconda massima cfr. Sez. IV, 3 aprile 1957, n. 394, *ivi*, 1957, I, 445.

Cfr. anche *Relazione Avvocatura dello Stato*, 1956-60, III, 586, per altra giurisprudenza.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 994 - Pres. De Marco - Est. Potenza - Lo Savio (avv. Palazzolo) c. Ministero Affari Esteri (avv. Stato Del Greco), Vinci e Manzini (n.c.).

Impiego pubblico - Promozione a direttore generale - Promozione per merito comparativo - Esclusione.

I Direttori generali, e gli impiegati con qualifica superiore (come i Ministri plenipotenziari), sono nominati, ai sensi dell'art. 170 t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, con decreto del Presidente della Repubblica, in base ad una valutazione discrezionale che non può essere equiparata ad una progressione in carriera per promozione; pertanto, il provvedimento di nomina si sottrae alla procedura, ed ai relativi principi, dello scrutinio di merito comparativo, specie se si considera che ai sensi del secondo comma del detto articolo, la nomina a direttore generale può essere conferita anche a persone estranee alla P.A. (1).

(1) Massima esatta.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 999 - Pres. De Marco - Est. Cuonzo - Riviera Film (avv. Sorrentino) c. Ministero Turismo e Spettacolo (avv. Stato Carbone).

Cosa giudicata - Giudicato amministrativo - Riesame e rinnovazione dell'atto annullato - Impugnativa - Motivi - Deducibili nel precedente giudizio e non dedotti - Inammissibilità.

Cinematografia - Film - Programmazione obbligatoria e assegnazione del premio previsto dall'art. 14, 2° comma, legge 31 luglio 1956 n. 897 - Autonomia dei giudizi - Effetti.

Atto amministrativo - Annullamento di ufficio - Contraddittorietà col provvedimento annullato - Eccesso di potere - Non è ipotizzabile.

Nel caso che la P.A., in seguito ad una decisione di annullamento di un suo provvedimento, abbia riesaminato e rinnovato, con modifiche contenutistiche, l'atto annullato, non sono ammissibili, in sede di impugnativa dell'atto rinnovato, motivi di gravame già deducibili e non dedotti nel precedente giudizio, siccome attinenti all'aspetto funzionale dell'originario provvedimento annullato, evidenziandosi col provvedi-

mento stesso e non già soltanto a seguito delle integrazioni contenutistiche apportate dalla P.A. (1).

Il provvedimento di ammissione di un film alla programmazione obbligatoria ed il provvedimento di assegnazione del premio previsto dall'art. 14 l. 31 luglio 1956, n. 897, presuppongono la dichiarazione di film prodotto per gioventù, ma costituiscono autonome determinazioni della P.A.; pertanto, venuta meno la dichiarazione di film prodotto per la gioventù, nessuna incidenza sulla legittimità del provvedimento di assegnazione del premio, sotto il profilo di eccesso di potere, possono avere l'entità, la modalità, e la tempestività della caducazione del provvedimento di ammissione alla programmazione obbligatoria (2).

Non è ipotizzabile il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà tra il contenuto del provvedimento di annullamento di ufficio e quello del provvedimento annullato, in quanto l'atto di annullamento si giustifica nei limiti in cui nega i giudizi positivi espressi nel provvedimento annullato (3).

(1-3) La prima massima applica un principio pacifico: cfr. Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 998, *Il Consiglio di Stato*, 1965, I, 2122; ed *ivi* per altri richiami.

La seconda massima risolve, con esattezza, una questione di specie. Sulla terza cfr. *Relazione Avvocatura dello Stato*, 1956-60, III, 11.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 1001 - *Pres. Polistina - Est. Gasparrini - Borrelli (avv. Ardizzone) c. Ministeri LL.PP. e Interni e Prefetto di Najoli (avv. Stato Casamassima) e Istituto Autonomo Case Popolari di Napoli (avv. Fortini).*

Espropriazione per p. u. - Impugnativa - Censure relative ai criteri tecnici seguiti per la redazione del progetto - Inammissibilità - Censure relative ai criteri per l'applicazione della legge - Ammissibilità.

Espropriazione per p. u. - Impugnativa - Omessa presentazione delle osservazioni ai sensi dell'art. 18 della legge n. 2359 del 1865 - Irrilevanza.

Espropriazione per p. u. - Impugnativa - Censure relative a un bene non coperto dalla dichiarazione di p. u. - Omessa impugnativa del decreto di dichiarazione di p. u. - Irrilevanza.

Espropriazione per p. u. - Espropriazione per la costruzione di edifici popolari ai sensi della legge 9 agosto 1954 n. 640 - Espropriazione di aree destinate alla costruzione di servizi - Legittimità.

In sede di impugnativa di un decreto di occupazione e di espropriazione (che nella specie riguardava la costruzione di edifici a carattere popolare ai sensi della legge 9 agosto 1954, n. 640) sono ammissibili le censure che investono l'operato della P.A., le quali siano basate non sui criteri tecnici adottati nella redazione del progetto, bensì sul modo, che si assume errato di interpretazione e applicazione della legge (1).

Il mancato uso della facoltà di svolgere le osservazioni ai sensi degli artt. 18 e 19, l. 25 giugno 1865, n. 2359 non preclude la possibilità di impugnare in sede giurisdizionale il decreto di esproprio, trattandosi di facoltà rimessa alla discrezione dell'espropriando e non sanzionata dalla decadenza (2).

È ammissibile la impugnativa di un decreto di occupazione e di espropriazione anche se non sono stati impugnati i precedenti decreti di dichiarazione di p.u. e di urgenza e indifferibilità dell'opera, qualora le censure riguardino la estensione dell'occupazione e dell'espropriazione di beni non coperti dalla dichiarazione di p.u. (3).

È legittima la espropriazione di un suolo occorrente per la costruzione di edifici popolari ai sensi della l. 9 agosto 1954, n. 640, qualora esso comprenda non solo la superficie che sarà effettivamente coperta da costruendi edifici, ma anche le aree necessarie per l'impianto dei servizi, per l'accesso ai fabbricati e comunque per assicurare il giusto rapporto tra la densità numerica degli occupanti le case e lo spazio ad essi riservato (4).

(1) La prima massima si ispira al principio secondo il quale non sono ammissibili le censure che investono il merito del procedimento espropriativo e cioè quelle che riguardano i criteri tecnici adottati nella redazione del progetto, mentre sono ammissibili le censure che ineriscono all'applicazione della legge: cfr. Cass., Sez. Un., 6 giugno 1952, n. 1616.

(2) Non essendo prevista la decadenza nel caso di mancato esercizio della facoltà di proporre osservazione ex art. 18 della legge espropriativa, deve ritenersi ammissibile, anche se le osservazioni non sono state svolte, la impugnativa del decreto di esproprio: Cons. giust. amm. Reg. Sic., 27 gennaio 1954, *Il Consiglio di Stato*, 1954, I, 81; Cass., Sez. Un., 6 giugno 1962, n. 1616.

(3) Principio pacifico.

(4) In tal senso cfr. Sez. IV, 27 ottobre 1965, n. 648, *ivi*, 1965, I, 1650.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 1004 - Pres. Polistina - Est. Urciuoli - De Abbondi ed altri (avv. Romanelli) c. Giunta Regione Trentino-Alto Adige (avv. Stato Azzariti).

Atto amministrativo - Silenzio - Situazione di fatto consolidatesi col tempo in esecuzione di atti divenuti inoppugnabili - Diffida a provvedere in modo diverso - Silenzio della p. a. - Impugnativa - Inammissibilità.

Non sussiste obbligo di provvedere, e pertanto non si forma silenzio impugnabile sulla diffida all'uopo notificata, qualora venga notificata alla P.A. una istanza che sia sostanzialmente rivolta a proporre una semplice rimostranza nei riguardi di una situazione di fatto consolidatesi col tempo, in esecuzione di atti divenuti inoppugnabili per la mancata impugnativa da parte dell'interessato (1).

(1) Si tratta di un principio pacifico: non sussiste un obbligo di provvedere, a carico della P.A., per ottenere la revisione di atti divenuti inoppugnabili; cfr. Sez. VI, 25 luglio 1964, n. 562, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 1344.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 1007 - Pres. Polistina - Est. Risi - Mediolini (avv. Artoni) c. Ministero Partecipazioni Statali (avv. Stato Ciardulli).

Atto amministrativo - Ricorso gerarchico - Competenza della auto-impugnativa - Cessazione del rapporto gerarchico successivamente alla impugnativa - Inammissibilità - Irrilevanza.

Atto amministrativo - Ricorso al Consiglio di Stato - Impugnativa - Decisioni di ricorso gerarchico dichiarato inammissibile - Inammissibilità - Irrilevanza da parte del Consiglio di Stato - Inammissibilità.

L'esame da parte dell'autorità investita della decisione in un ricorso gerarchico, della sussistenza dei presupposti che condizionano la pronuncia sui motivi del ricorso stesso, va fatto con riferimento al momento nel quale il gravame è proposto, a nulla rilevando il sopravvenire di circostanze, idonee a spostare la competenza; pertanto se all'atto della proposizione del gravame intercorreva tra le due autorità il rap-

porto gerarchico, l'autorità adita non può declinare la decisione per il fatto che è venuta meno la sua competenza a provvedere (1).

Il Giudice amministrativo, se dichiara inammissibile un ricorso gerarchico, così modificando la decisione impugnata, non può pronunciarsi sul ricorso, ma deve rimettere gli atti alla autorità gerarchica (2).

(1) Il rapporto gerarchico, che costituisce il presupposto per la proposizione del ricorso, deve sussistere al momento in cui il gravame viene proposto e deciso.

(2) Giurisprudenza costante, Sez. V, 10 aprile 1964, n. 456, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 705.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 29 dicembre 1965, n. 1008 - Pres. De Marco - Est. Urciuoli - Società Industrie Filati (avv. Giannini A. D.) c. Comitato Interministeriale Prezzi (avv. Stato Azzariti).

Prezzi - Disciplina - Energia elettrica - Riduzione con effetto retroattivo - Illegittimità.

Prezzi - Disciplina dei prezzi - Energia elettrica - Riduzione dei prezzi - Istruttoria - Mancanza - Illegittimità.

È illegittimo il provvedimento con il quale il C.I.P., in deroga al principio generale per cui gli atti amministrativi incidenti su situazioni giuridiche già definite non possono avere efficacia retroattiva, operi, con effetto retroattivo, una riduzione dei prezzi dell'energia elettrica (1).

È illegittimo il provvedimento con il quale il C.I.P. riduce le aliquote in base alle quali debbono essere determinati i contributi per l'energia elettrica, ove tale riduzione non sia preceduta da adeguata istruttoria, sui costi e sulla produzione (2).

(1-2) Sulla prima massima non risultano precedenti; sulla seconda cfr. Sez. IV, 4 ottobre 1963, n. 60, in questa *Rassegna*, 1964, I, 116, con nota, sez. IV, 1° dicembre 1965, n. 744, *retro*, I, 373.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 3 dicembre 1965, n. 1085 - Pres. Chiofalo - Est. Felici - Balestrieri ed altri (avv. D'Amato) c. Comune di Castellammare di Stabia (avv. Fragola).

Edilizia - Demolizioni di costruzioni non autorizzate - Istanza dei privati al Sindaco - Sussistenza dell'interesse qualificato - Obbligo di provvedere - Silenzio rifiuto - Impugnativa al Consiglio di Stato - Ammissibilità.

Edilizia - Demolizioni di costruzioni non autorizzate - Istanza dei privati al Sindaco - Silenzio rifiuto - Impugnativa con ricorso al Consiglio di Stato - Successivo ordine di demolizione - Cessazione della materia del contendere.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato - Mutatio libelli - Inammissibilità.

La domanda rivolta dal privato, che sia portatore di un interesse qualificato per ottenere la demolizione di costruzioni non autorizzate o eseguite in difformità alla licenza, determina l'obbligo, per il Sindaco, di adottare i provvedimenti ai sensi dell'art. 32 l. 17 agosto 1942, n. 1150; pertanto l'inerzia del Sindaco, dopo la diffida, costituisce silenzio rifiuto, impugnabile al Consiglio di Stato, essendo tale inerzia lesiva di un interesse legittimo e non di un interesse semplice nei confronti del soggetto danneggiato dalla costruzione abusiva (1).

Il provvedimento col quale il Sindaco non solo ripete l'intimazione a demolire la costruzione abusiva, ma minaccia l'esecuzione di ufficio, integra gli estremi dell'ordine di demolizione che rende palese la volontà dell'Amministrazione di eliminare la situazione illegittima; per conseguenza viene a cessare la materia del contendere in relazione al ricorso giurisdizionale proposto dal privato contro il silenzio rifiuto sulla domanda rivolta al Sindaco per ottenere la demolizione della costruzione abusiva (2).

Non è ammissibile, sia nel giudizio ordinario, sia nel giudizio amministrativo, trasformare il contenuto della domanda, sostituendo al ricorso proposto contro una fattispecie negativa, inerente al silenzio rifiuto, la diversa impugnazione di un atto positivo, a seguito del quale si sarebbe verificata la revoca del provvedimento emesso in precedenza dalla P. A. a favore dell'istante (3).

(1) Cfr. Sez. V, 29 settembre 1965, n. 1000, *Il Consiglio di Stato*, 1965, I, 1470; Sez. V, 14 febbraio 1964, n. 207, *ivi*, 1964, 274; Ad. plen., 24 novembre 1962, n. 13, *Foro amm.*, 1963, I, 10, con nota.

(2) Sul procedimento per la demolizione delle opere abusive cfr. Sez. V, 26 maggio 1962, n. 468, *Il Consiglio di Stato*, 1962, I, 982, con richiami.

(3) Principio pacifico.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 10 dicembre 1965, n. 1108 - Pres. Chiofalo - Est. Laschena - Maieller (avv. Giannini M. S. e Ritz) c. Giunta Provinciale di Bolzano (avv. Guarino).

Atto amministrativo - Competenza e giurisdizione - Atto adottato in base a norme dichiarate incostituzionali - Effetti ai fini della giurisdizione - Giurisdizione del Consiglio di Stato.

Demanio - Demanio storico e artistico - Bellezze naturali - Provincia di Bolzano - Pretesa incostituzionalità della legge 27 luglio 1957, n. 8 - Manifesta infondatezza.

Demanio - Demanio storico e artistico - Bellezze naturali - Provincia di Bolzano - Demolizione e sospensione dei lavori art. 8 l. n. 8 del 1957 - Criteri.

Quando la legge perde efficacia con la dichiarazione di incostituzionalità, la conseguenza che si deve trarne è soltanto che vi è stata una illegittima attribuzione di potestà discrezionale, e non che vi è stato l'esercizio di un potere inesistente, e perciò le posizioni subiettive incise hanno la consistenza di interesse legittimo, sulla cui lesione è competente a pronunciarsi il Consiglio di Stato (1).

È manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della legge provinciale di Bolzano 24 luglio 1957, n. 8, con riferimento all'art. 95 l. cost. 26 febbraio 1958, n. 45 (che ha approvato lo Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige) e alla VIII disp. trans. Cost., in quanto nella materia della tutela delle bellezze panoramiche la provincia di Bolzano ha potestà legislativa primaria, non subordinata alla previa emanazione di norme di attuazione, e può modificare le leggi ordinarie dello Stato (2).

Il potere di sospensione dei lavori edilizi, previsto dall'art. 8 della legge provinciale 24 luglio 1957, n. 8, può essere esercitato sia quando la zona è già vincolata, sia quando il vincolo paesistico non è stato ancora imposto (3).

(1) Il Consiglio di Stato conferma il suo orientamento già espresso con la decisione Ad. Plen., 8 aprile 1963, n. 8 e criticato in nota alla decisione Sez. VI, 18 marzo 1964, n. 247, in questa *Rassegna*, 1965, I, 751.

(2) Cfr., da un punto di vista generale, Corte Cost., 26 gennaio 1960, n. 2; e, per la Regione Siciliana, Sez. VI, 20 novembre 1963, n. 844 in questa *Rassegna*, 1964, I, 349, con nota di GUGLIELMI.

(3) Giurisprudenza costante: cfr. Sez. VI, 31 marzo 1962, n. 276, *Il Consiglio di Stato*, 1962, I, 539.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 18 dicembre 1965, n. 1130 - Pres. Chiofalo - Est. Caianiello - Caffarelli (avv. Jemolo) c. Ministero Interno (avv. Stato Matalone) e Istituto dei Ciechi (avv. Sciacca).

Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - Organi - Scioglimento - Discrezionalità - Insindacabilità.

Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - Organi - Scioglimento - Invito agli amministratori - Omissioni - Criteri.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato - Motivi - Motivi non dedotti nel ricorso gerarchico - Inammissibilità.

Non è sindacabile per eccesso di potere il decreto prefettizio di scioglimento del Consiglio di amministrazione di una istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, in quanto rientra nella discrezionalità della P. A., non sindacabile in sede giurisdizionale, la possibilità di demandare ad un Commissario straordinario la eliminazione delle irregolarità, una volta che sia stato accertato un notevole disservizio nell'amministrazione dell'Ente (1).

Qualora non sia possibile prefissare un termine per adempiere nel provvedimento di scioglimento del Consiglio di amministrazione di un'Opera Pia, è necessario che il provvedimento stesso indichi le ragioni che rendono inutile dette indicazioni (2).

Sono inammissibili i motivi proposti in sede di ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, qualora essi non siano stati dedotti nel precedente gravame gerarchico (3).

(1-2) Cfr. Sez. V, 2 agosto 1956, n. 661, *Il Consiglio di Stato*, 1956, I, 966, e sul termine da applicare per il ricorso gerarchico contro i provvedimenti prefettizi di controllo sulle opere pie, cfr. Sez. V, 13 marzo 1964, n. 364, in questa *Rassegna*, 1964, I, 754.

(3) Giurisprudenza costante: cfr. Sez. IV, 12 maggio 1965, n. 414, *ivi*, 1965, I, 851.

CONSIGLIO D ISTATO, Sez. V, 18 dicembre 1965, n. 1133 - Pres. Chiofalo - Est. Felici - Costabile (avv. Sassone) c. Comune di Rutino (avv. Sica).

Cosa giudicata - Giudicato amministrativo - Esecuzione - Ricorso ai sensi dell'art. 27 n. 4 - Precedente condanna generica della P. A. al risarcimento dei danni - Non preclude il ricorso - Ricorso ai sensi dell'art. 27 n. 4 ed azione giudiziaria, nel caso di precedente condanna generica della p. a. - Alternatività.

La domanda per risarcimento di danni proposta dal privato e la condanna generica al risarcimento pronunciata dal giudice ordinario non precludono la proposizione del procedimento di ottemperanza, il quale non è precluso neanche dalla liquidazione dei danni che sia in-

completa, lasciando insoddisfatta il pregiudizio causato dalla P. A. Di conseguenza il privato, ottenuta la condanna generica della P. A. al risarcimento dei danni, può adire il tribunale ordinario per la relativa liquidazione o il Consiglio di Stato col procedimento di ottemperanza, ma non può cumulare i due mezzi di tutela fino a conseguire, insieme con l'integrale risarcimento, la totale reintegrazione specifica nella posizione giuridica pregiudicata dall'atto amministrativo (1).

(1) Cfr. Sez. V, 28 agosto 1963, n. 760, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 1174; Sez. VI, 5 marzo 1965, n. 149, in questa *Rassegna*, 1965, I, 749, con nota.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 18 dicembre 1965, n. 1136 - Pres. Chiofalo - Est. Cesareo - Originale di Criscio (avv. Iaccarino) c. Prefetto Napoli (avv. Stato Zagari).

Contratti pubblici - Approvazione - Visto di esecutorietà - Diniego - fattispecie - Legittimità.

Contratti pubblici - Albo nazionale dei costruttori - Iscrizione - Criteri.

È legittimo il decreto prefettizio che nega il visto di esecutorietà ad un contratto comunale in base alla considerazione che l'importo dei lavori da appaltare è di valore superiore a quello per il quale la ditta aggiudicatrice è stata iscritta nell'albo nazionale dei costruttori (1).

La classificazione dell'impresa nell'albo nazionale dei costruttori secondo l'importo stabilito dall'art. 5 della l. 10 febbraio 1962, n. 57, vale per le iscrizioni definitive e non per le iscrizioni provvisorie; e comunque fino al triennio dell'entrata in vigore della legge cit. n. 57, le imprese possono partecipare alle gare indette dallo Stato e degli Enti pubblici nel limite della somma massima per cui la iscrizione è stata concessa (2).

(1) Non vi è dubbio che l'iscrizione di una ditta nell'albo dei costruttori, per un importo inferiore a quello della gara, costituisce un valido motivo in base al quale il prefetto può negare il visto di esecutorietà; cfr. sui criteri ai quali deve ispirarsi il visto prefettizio, Sez. V, 18 febbraio 1965, n. 151, in questa *Rassegna*, 1965, I, 540.

(2) Interpretazione esatta dei criteri cui deve ispirarsi la iscrizione delle imprese nell'albo dei costruttori, ai sensi della citata legge n. 57.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 18 dicembre 1965, n. 1138 - Pres. Chiofalo - Est. Cesareo - Coppi (avv. Jemolo) c. Pio Istituto di S. Spirito (avv. Canevacci).

Contratti pubblici - Licitazione privata - Verbale di aggiudicazione - Impugnativa - Competenza del Consiglio di Stato - Sussiste.

Contratti pubblici - Licitazione privata - Aggiudicazione - Procedimento - Continuità delle operazioni della gara.

Contratti pubblici - Licitazione privata - Offerta in aumento - Offerta di importo pari al valore base - Inammissibilità.

Rientra nella competenza del Consiglio di Stato l'impugnativa che riguarda il verbale di aggiudicazione di una gara per licitazione privata, in quanto le norme che regolano le gare sono stabilite nell'esclusivo interesse pubblico, rispetto al quale sono occasionalmente tutelati gli interessi dei privati concorrenti (1).

Nella licitazione privata l'aggiudicazione deve aver luogo nella stessa seduta in cui vengono aperte le buste, senza soluzione di continuità, al fine di assicurare l'assoluta indipendenza di giudizio ed autonomia di azione del Presidente della gara rispetto a soggetti estranei (2).

In una licitazione privata non può ritenersi ammissibile un'offerta di importo pari al valore base della gara, se questa prescrive solo offerte in aumento (3).

(1) Principio pacifico: cfr. *Massimario Giurisprudenza Consiglio di Stato*, 1932-61, I, 1065.

(2) Applicazione del principio secondo il quale solo la violazione delle norme, dettate nell'interesse della P. A., che comprometta il serio e proficuo esperimento della gara, determina la invalidità della licitazione: cfr. Sez. V, 12 novembre 1960, n. 791, *Il Consiglio di Stato*, I, 2074 e giuris. ivi cit.

(3) Massima di ovvia esattezza.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 7 dicembre 1965, n. 905 - Pres. Breglia - Est. Benvenuto - Cappelletto (avv. Cattaneo) c. Camera Commercio (avv. Stato Ricci).

Impiego pubblico - Inquadramento - Questioni di legittimità costituzionale dell'art. 370 t. u. 10 gennaio 1957, n. 3 sotto il profilo della violazione della delega prevista dall'art. 2 n. 17 l. 20 dicembre 1954 n. 1181 - Manifesta infondatezza.

Impiego pubblico - Dipendenti delle Camere di Commercio - Inquadramento - Decorrenza - Limiti.

È infondata l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 370 t.u. 10 gennaio 1957, n. 3 per pretesa violazione della delega di cui all'art. 2 n. 17 l. 20 dicembre 1954, n. 1181, giacchè il limite indicato da tale delega al potere legislativo delegato (garanzia della piena valutazione del servizio prestato dagli impiegati e della conservazione della posizione da esse acquisite) concerne l'inquadramento del personale nelle varie carriere e le qualifiche, e non la disciplina delle promozioni (1).

L'inquadramento dei gradi nelle qualifiche, disposto dall'art. 77 d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 16 e previsto anche dal cit. art. 370 t.u. n. 3 è stato posto in essere, per i dipendenti statali, con effetto dal 1° luglio 1956, mentre per il personale delle Camere di commercio ha avuto la decorrenza, a tutti gli effetti, dal 1° aprile 1958 (2).

(1) Giurisprudenza pacifica: cfr. Sez. VI, 27 aprile 1960, n. 255, Il Consiglio di Stato, 1960, I, 748; Sez. IV, 30 ottobre 1959, n. 1055, *ivi*, 1959, I, 1339.

(2) Non risultano precedenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 7 dicembre 1965, n. 912 - Pres. Stumpo - Est. De Roberto - Malara (avv. Cattaneo) c. Ministero Agricoltura (avv. Stato Casamassima).

Competenza e giurisdizione - Impiego pubblico e privato - Operai giornalieri - Inquadramento - Giurisdizione del Consiglio di Stato.

Rientra nella giurisdizione del Consiglio di Stato la controversia che abbia per oggetto la pretesa di un operaio giornaliero dello Stato ad essere inquadrato nella categoria degli operai temporanei prevista dalla l. 26 febbraio 1962, n. 67 per la nomina di cui alla l. 5 marzo 1961, n. 90, in quanto viene sottoposta a sindacato il potere discrezionale che la P. A. ha in base a questa ultima legge in materia di inquadramento, con carattere discrezionale, e perciò non sono configurabili diritti soggettivi, bensì interessi legittimi (1).

(1) Sulla questione di competenza, e in relazione alla questione di principio per il quale in materia di inquadramento e di organizzazione, essendo ispirata a esigenze pubblicistiche e perciò discrezionali, non sono configurabili diritti soggettivi bensì interessi legittimi, cfr. Cass., *retro*, I.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 21 dicembre 1965, n. 940 - *Pres. Toro - Est. Fanelli - Introcaso (avv. Mazzei) c. Ministero P. I. (avv. Stato Carafa).*

Collegio - Collegio amministrativo - Procedimento disciplinare - Commissione disciplina - Presidente - Astensione - Sostituzione con il membro più anziano - Motivazione - Legittimità.

Impiego pubblico - Procedimento disciplinare - Sospensione - Procedimento penale relativo a fatti diversi - Sospensione - Inammissibilità.

In caso di astensione del Presidente della Commissione di disciplina, legittimamente il membro più anziano assume la Presidenza ai sensi dell'art. 148 t.u. 10 gennaio 1957, n. 3; e nel verbale della seduta è sufficiente il richiamo all'art. 149 t.u. cit., senza altra motivazione (1).

Se nel corso di un procedimento disciplinare venga promosso procedimento penale a carico del dipendente e di altri impiegati che abbiano reso dichiarazioni non favorevoli all'inquisito, il giudizio disciplinare non deve sospendersi qualora i fatti oggetto di due procedimenti siano del tutto diversi (2).

(1) La giurisprudenza in tal senso è costante: cfr. la giuris. cit. in CIANFLONE, *La supplenza*, 54; GARGIULO, *I collegi amministrativi*, 140.

(2) Massima di ovvia esattezza.

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 luglio 1965, n. 1540 - Pres. Rossano
- Est. Spagnoletti - P. M. Polimeni (diff.) - Amministrazione Finanze
(avv. Stato Savarese) c. Camertoni (avv. Andriani).

Impresa - Impresa agricola - Attività connesse - Concetto - Limiti.
(c. c., art. 2135).

Imposta generale sull'entrata - Monta taurina per conto terzi - Compravendita di mangimi destinati all'alimentazione dei tori - Applicabilità dell'imposta - Limiti.

(l. 19 giugno 1940 n. 762, artt. 2 e 8, lett. c).

L'elencazione delle attività connesse contenuta nel 2° comma dell'art. 2135 cod. civ. non ha carattere tassativo, e non esaurisce, pertanto, unitamente alle altre tre tipiche e tradizionali attività della coltivazione della terra, della silvicoltura e dell'allevamento del bestiame, il possibile oggetto dell'impresa agricola. Tali attività connesse sono caratterizzate da un elemento negativo, il non rientrare fra le attività qualificatrici dell'impresa agricola, e da un elemento positivo, la integrazione con una delle suddette attività qualificatrici. Di conseguenza, attività che sotto il profilo obiettivo potrebbero apparire commerciali si inquadrano nell'ambito della impresa agricola purchè rientrino « nell'esercizio normale dell'agricoltura » (1).

(1-2) Con la sentenza in esame, e con altra successiva del 28 luglio 1965, n. 1805, la Cassazione, seppure ai fini tributari in contestazione, ha sostanzialmente riesaminato il problema della distinzione fra impresa agricola e impresa commerciale o industriale in ordine alle cosiddette attività connesse all'agricoltura, affermando principi che appaiono meritevoli di alcune osservazioni.

Secondo la Suprema Corte, in sostanza, l'esercizio professionale di attività diverse da quelle tipicamente agricole (coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame) può rientrare nell'ambito dell'impresa

Per affermare in concreto che l'esercizio della monta taurina svolta al servizio di terzi rientra nel concetto di impresa agricola, quale attività agraria per connessione, con conseguente esclusione dell'assoggettabilità all'imposta sull'entrata degli atti economici relativi ai mangimi impiegati per l'alimentazione dei tori (art. 2 e 8 lett. c) legge 19 giugno 1940, n. 762), è essenziale stabilire se la monta taurina venga esercitata con lo strumento di un'autonoma organizzazione aziendale, capace di imprimere ad essa una individualità distinta, ovvero attraverso la organizzazione di beni, di capitali e di lavoro propri dell'azienda agricola dandosi luogo, solo in questa secondo ipotesi, ad un'attività agraria per connessione (2).

(Omissis). — Con il primo motivo del ricorso l'Amministrazione finanziaria denuncia la violazione e falsa interpretazione dell'art. 2135 cod. civ., in relazione all'art. 2 della legge 19 giugno 1940, n. 762.

La ricorrente assume che la Corte di appello in tanto ha potuto erroneamente ritenere che l'attività di monta taurina svolta a servizio di terzi rientri nel concetto di impresa agricola, secondo la definizione che ne dà l'art. 2135 cod. civ., in quanto ha forzato, da un lato, la lettera e lo spirito della norma, ed ha, dall'altro, accolto una interpretazione eccessivamente estensiva, che porta a ricomprendere nelle attività connesse, oltre a quelle di trasformazione ed alienazione dei prodotti agricoli, anche altre attività accessorie a quelle dell'impresa agricola propriamente considerata. Sostiene che invece il capoverso dell'art. 2135 costituisce l'interpretazione autentica del primo comma, nel senso che attività connesse devono ritenersi solo quelle dirette alla trasformazione o alienazione dei prodotti agricoli. Resterebbe perciò

agricola se contenuto nei limiti di una accessoria qualitativa ed economica rispetto ad una delle attività tipiche suddette (in tal senso già Cass. 4 marzo 1959, n. 622).

Tale affermazione implica la soluzione di due importanti problemi relativi alla interpretazione dell'art. 2135 cod. civ.

Il primo di tali problemi riguarda il quesito se le attività connesse all'agricoltura costituiscano o meno un problema giuridico, per i fini che interessano, solo in quanto esercitate in via accessoria rispetto ad una attività tipicamente agricola.

A tale quesito la Cassazione ha risposto affermativamente, in conformità di quanto già sostenuto in dottrina (ANGELONI, *Imprese e società*, Roma 1952, 44; FERRARA, *Imprenditori e società*, Milano 1962, 60); onde può affermarsi che, a differenza di quanto avviene per le attività ausiliarie di quelle commerciali tipiche (art. 2195 cod. civ.) le attività connesse all'agricoltura possono essere esercitate dall'imprenditore agricolo soltanto come accessorio di altra attività agricola principale, e giammai in via esclusiva.

escluso che nel concetto di connessione possano farsi rientrare altre attività non contemplate nel capoverso.

Aggiunge che l'impresa agricola comprende soltanto quattro ipotesi, tre tipiche ed una mista: coltivazione, silvicoltura, allevamento del bestiame, e trasformazione ed alienazione dei prodotti agricoli. Quanto poi al concetto di allevamento del bestiame, qualora si tratti di tori da monta al servizio di terzi, come nella fattispecie, non può parlarsi nè di allevamento di bestiame, nè di attività connesse.

La censura non è fondata.

Il carattere esemplificativo e non tassativo della elencazione delle attività connesse, contenuta nel secondo comma dell'art. 2135 cod. civ., è stato già affermato da questa S. C. con la sentenza n. 622 del 4 marzo 1959 e, implicitamente, con quella n. 1478 del 12 giugno 1964.

Le attività di cui al secondo comma citato non concorrono, con le tre tipiche e tradizionali attività previste nel primo comma, ad esaurire il possibile oggetto dell'impresa agricola, perchè non si giustifica la struttura dell'art. 2135 se non conferendo l'accezione più vasta al termine « attività connesse ». Ed invero, l'esplicita menzione fatta nel primo comma avrebbe dovuto dispensare dal definirne poi separatamente l'ambito.

Deve ritenersi che l'ambito dell'operatore agricolo non sia ristretto alle attività che sono state elencate solo a scopo esemplificativo. Esse sono caratterizzate da un elemento negativo, il non rientrare cioè tra le attività qualificatrici dell'impresa agricola (coltivazione della terra, silvicoltura, allevamento del bestiame), e da un elemento positivo, il presentare cioè una connessione nel senso di integrazione con una delle suddette attività qualificatrici.

Così le attività che sotto il profilo obiettivo potrebbero apparire commerciali rientrano nell'ambito dell'impresa agricola, purchè abbiano

In tale caso, infatti, esse, data la loro intrinseca natura, determinano senz'altro l'acquisto della qualifica di imprenditore commerciale.

Il secondo dei problemi risolti dalla Cassazione riguarda invece l'ambito sostanziale delle « attività connesse » e, rispetto ad esso, l'accentuato rilievo attribuito al riferito carattere dell'accessorietà, ha determinato, a nostro avviso, un ingiustificato allargamento di quel concetto. Ci riferiamo evidentemente alla affermazione secondo cui « l'elencazione delle attività connesse contenuta nel capoverso dell'art. 2135 cod. civ. non ha carattere tassativo », onde qualsiasi attività industriale o commerciale, seppure diversa dalla trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli, può ritenersi connessa all'agricoltura se esercitata in via accessoria da un imprenditore agricolo.

Per giungere a tale affermazione la Suprema Corte ha argomentato esclusivamente dalla formulazione dell'art. 2135, ritenendo che, se le attività di trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli fossero le sole

il requisito indicato nel secondo comma dell'art. 2135 con l'inciso « quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura ».

Ne deriva che dal testo della legge non è dato di poter escludere, in linea di massima, che l'esercizio della monta taurina possa essere considerato attività agraria per connessione, contrariamente a quanto si assume con il primo mezzo.

Con il secondo motivo la ricorrente, denunciando contraddittorietà e difetto di motivazione su punti decisivi, lamenta che la Corte di merito, per ritenere esistente il rapporto di accessorietà fra l'attività in esame e quella strettamente agricola, si sia limitata a considerare che i tori erano alimentati prevalentemente con i prodotti del fondo, senza invece accertare e dimostrare che essi si aggiungessero alle bestie da allevamento per costituire un tutt'uno ai fini della coltivazione.

Tale censura è sostanzialmente fondata.

Non può non riconoscersi che la denunciata sentenza ha omesso di compiere la doverosa indagine su un elemento fondamentale, quello della connessione, che va dimostrata non con il semplice accertamento del fatto apparente, ma con la prova della strumentalità del fatto stesso con l'impresa agraria.

Ora, affinché l'impiego di tori nella monta, anche a servizio di terzi, possa considerarsi attività agricola per connessione, è necessario: a) che difetti la esistenza di quell'elemento che costituisce il substrato indispensabile di ogni impresa, e cioè un complesso di beni organizzati e autonomamente destinati allo svolgimento di quella attività agricola connessa; b) che esista invece un rapporto fra questa e la principale

attività industriali e commerciali esercitabili in connessione con una attività agricola principale, la detta norma non avrebbe dovuto scindersi in due commi distinti, apparendone più esatta una formulazione che considerasse anche le dette attività insieme a quelle tipicamente agricole.

A nostro parere, tale giustificazione formale, della quale non è neanche facile cogliere il significato, non è idonea a vincere le ragioni sostanziali che la contrastano.

Appare infatti logico ritenere che il carattere distintivo delle attività connesse sia dato proprio dalla loro connessione alla agricoltura, da quel vincolo funzionale cioè che il legislatore ha precisato nel secondo comma dell'art. 2135 e che è facilmente riconoscibile nella utilizzazione (trasformazione o alienazione) dei prodotti agricoli, naturalmente legata all'agricoltura dalle stesse necessità del relativo ciclo di produzione.

E al di fuori di tale attività non esiste più una connessione sostanziale, ma una semplice accessorietà occasionale che non coglie il significato e lo spirito della normativa in esame.

La verità appare piuttosto che la presunzione di connessione stabilita dal capoverso dell'art. 2135 per le attività di utilizzazione dei prodotti agri-

attività agricola, caratterizzato dal fatto che essa trovi, nell'impresa agricola, l'occasione e, negli elementi che ne costituiscono la struttura aziendale, le condizioni ambientali ed economiche per il suo svolgimento, conferendo così all'azienda strettamente agricola concreti incrementi.

Questo S. C. ha già fissato con le sentenze n. 1478 del 12 giugno 1964 e n. 1106 del 20 aprile 1955 il principio che ravvisa nella esistenza o meno di un'autonoma azienda il criterio fondamentale per stabilire se l'attività in questione debba considerarsi commerciale oppure agraria per connessione.

A tale principio non si è attenuta la denunziata sentenza, dalla quale si evince che i giudici del merito, limitando in punto di fatto la loro indagine all'elemento non decisivo della provenienza di prodotti destinati all'alimentazione dei tori, hanno trascurato di accertare e di porre in evidenza con adeguata motivazione se l'attività della monta taurina venisse esercitata dal Camertoni *con lo strumento di un'autonoma organizzazione aziendale*, capace di imprimere ad essa una individualità distinta, o se invece *si valesse della organizzazione di beni, di capitali e di lavori propri dell'azienda agricola*, dando vita, solo in questa seconda ipotesi, ad un'attività agraria per connessione.

Non basta l'asserzione che si legge in sentenza, che l'attività in parola « forma, con gli altri fattori produttivi, un complesso organico-unitario », apparendo essa una affermazione generica ed apodittica, senza alcun riferimento alle fonti del convincimento, sì da non consentire alcun controllo sul processo logico dei giudici di merito.

Si impone pertanto un'adeguata indagine sul punto, da compiersi dal giudice di rinvio in aderenza al principio sopra enunciato. — (Omissis).

coli, non è assoluta ma relativa; essa vige cioè nei soli limiti dell'esercizio normale dell'agricoltura (in tal senso TORRENTE, JANNELLI, RUPERTO, *Del lavoro*, in *Comm. cod. civ.*, Torino 1961, 302). Tale limitazione assume pertanto una funzione essenzialmente negativa, tale cioè da escludere dal concetto di attività connesse anche la utilizzazione dei prodotti agricoli quando, per la sua importanza o per la sua specializzazione industriale o commerciale, non corrisponda ad un esercizio normale della attività agricola.

Per tale motivo, non appare neanche esatto il ritenere, come ha fatto la Cassazione, che il criterio della normalità costituisca l'elemento esclusivo di qualificazione delle attività connesse e sia possibile giungere, in base ad esso, ad una estensione dell'ambito di tali attività oltre i limiti sostanziali della trasformazione ed alienazione dei prodotti agricoli.

G. ANGELINI ROTA.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 luglio 1965, n. 1809 - Pres. Pece - Est. Allinej - P. M. Caccioppoli (conf.) - Ministero Finanze (avv. dello Stato Pacia) c. Soc. Jacki Maeder (avv. Greco) e Lloyd Triestino (avv. Jona).

Dogana - Merci in temporanea custodia - Sottrazione - Azione di risarcimento del danno - Destinatario del trasporto - Legittimazione.

r. d. 13 febbraio 1896, n. 65, art. 40).

Dogana - Merci in temporanea custodia - Obbligo di vigilanza dell'Amministrazione - Sottrazione resa possibile da violazione delle norme di comune prudenza e diligenza - Responsabilità.

(c. c., art. 2043; l. 25 settembre 1940, n. 1424, art. 25).

Dogana - Merci in temporanea custodia - Limitazione di responsabilità di cui all'art. 26 regol. doganale - Applicabilità all'Amministrazione - Esclusione.

r. d. 13 febbraio 1896, n. 65, art. 26).

Nel caso di sottrazione di merci dai magazzini doganali di temporanea custodia, il portatore della polizza di carico a nome del quale il vettore ha emesso l'ordine di consegna od al quale ha rilasciato lo speciale permesso o nulla osta previsto dall'art. 40 del regolamento doganale, è legittimato ad esercitare, nei confronti dell'Amministrazione, l'azione di risarcimento del danno (1).

L'Amministrazione è tenuta ad esercitare vigilanza sulle merci introdotte nei magazzini di temporanea custodia, onde, quando la loro sottrazione sia stata resa possibile da violazione delle comuni norme di prudenza e di diligenza, essa risponde del conseguente danno (2).

(1-2) Perdita delle merci introdotte nei magazzini di temporanea custodia e legittimazione all'azione di risarcimento del danno.

Per la prima volta, a quanto consta, la Corte Suprema ha affrontato il problema attinente alla legittimazione del destinatario delle cose trasportate, consegnate alla dogana dal vettore ed introdotte nel magazzino di temporanea custodia, rispetto all'azione di risarcimento del danno dipendente dalla perdita delle cose stesse.

Nella specie, la domanda era stata proposta dal portatore della polizza di carico (all'ordine) a favore del quale il vettore aveva rilasciato l'ordine di consegna ed altresì — a quanto è dato comprendere dal testo della decisione — lo speciale permesso o nulla osta previsto dall'art. 40 del regolamento per l'esecuzione della legge doganale (r. d. 13 febbraio 1896, n. 65).

La Corte di Cassazione ha fondato il riconoscimento della legittimazione del destinatario argomentando principalmente dal fatto che la con-

La limitazione di responsabilità preveduta dall'art. 26 del regolamento doganale a favore del funzionario addetto ai magazzini di temporanea custodia, secondo la quale questi risponde delle merci solo nei limiti dei colli introdotti nei magazzini e del loro peso lordo, senza riferimento al contenuto, non è applicabile a favore dell'Amministrazione, che è, invece, tenuta a rispondere dell'intero danno conseguente alla perdita delle cose (3).

(Omissis). — L'Amministrazione finanziaria denuncia, col primo mezzo del ricorso, la violazione degli artt. 21, 26 e 40 del regolamento doganale, approvato con r. d. 13 febbraio 1896, n. 65, e dei principi

segnata alla dogana era stata compiuta dal vettore nell'interesse del destinatario stesso, situazione palesata all'Amministrazione dal rilascio, a favore di lui, del *delivery order*. La sentenza ha poi preso in esame il disposto del primo comma del citato art. 40 del regolamento, solo per escludere che da tale disposizione sia possibile desumere l'irrilevanza, rispetto alla dogana, della posizione del destinatario risultante dai rapporti con il vettore, o, se si vuole, dell'interesse del destinatario rispetto alla t. c. delle merci, palesata dall'emissione dell'ordine di consegna.

L'iter logico seguito nella motivazione non persuade, poichè non sembra corretto impostare sul concreto atteggiarsi di un rapporto estraneo alla temporanea custodia (quale il rapporto corrente fra vettore e destinatario), l'individuazione del soggetto legittimato ad agire rispetto ad un'azione di danni che si collega unicamente a tale istituto.

La conclusione alla quale la Corte è pervenuta può tuttavia essere condivisa sulla scorta di argomentazioni fondate esclusivamente sul disposto dell'art. 40 del regolamento in relazione all'art. 16 della legge doganale.

Se è vero che l'art. 40, qualificando il vettore come « principale e diretto depositante », identifica in esso il soggetto del rapporto costituito al momento della consegna delle merci trasportate, è anche vero che, ai fini dell'individuazione della portata di tale qualificazione, occorre tener conto della previsione riguardante il « nulla osta » e lo « speciale permesso » ai fini dello svincolo della merce, contemplati dal 2° e 3° comma dello stesso articolo.

Tale previsione induce a ritenere che il sistema postuli, come caso normale, che la dichiarazione doganale possa essere resa da soggetto diverso dal vettore, ossia, se si pone in relazione il secondo comma dell'art. 40 con l'art. 16 della legge doganale, che proprietario (o tale considerato) delle merci possa essere un soggetto diverso dal vettore.

L'individuazione del vettore come « depositante » ha ragion d'essere nella necessità di consentire all'amministrazione l'immediata identificazione di un soggetto del rapporto di custodia, ma non impedisce di attribuire al dichiarante la qualità del soggetto del rapporto doganale propriamente detto e, quindi, di ravvisare nel permesso o nulla osta il titolo di legittimazione a disporre delle merci in nome proprio e non già quale rappresentante del vettore.

In questo senso, è possibile condividere l'interpretazione dell'art. 40, adottata dalla Corte Suprema, anche se la distinzione fra rapporto di custodia e rapporto attinente allo svincolo delle merci, alla dichiarazione doganale, alla eventuale responsabilità dell'Amministrazione, non è così

generali di diritto doganale; nonchè la falsa applicazione, al caso specifico, degli artt. 65 e 71 della legge doganale, 216 e 260 del citato regolamento, 1411 e 1766 c. c. e, infine, dell'art. 454 cod. navigazione.

Argomenta la ricorrente:

La Corte d'Appello è giunta alla conclusione che la Società Yacky Maeder fosse legittimata ad agire, nei confronti dell'Amministrazione delle finanze, per il risarcimento dei danni derivati dalla mancata riconsegna delle casse, per avere dato al rapporto (introduzione delle sei casse nei magazzini doganali di temporanea custodia) la inesatta qualificazione di contratto a favore di terzo, identificando il terzo beneficiario nella società attrice.

Si è così confuso — e il richiamo, contenuto nella sentenza impugnata, agli artt. 216 del regolamento n. 65 del 1896 e 71 della legge doganale, dà immediata evidenza all'errore — l'istituto della *temporanea custodia nei magazzini doganali* con l'istituto, nettamente distinto e disciplinato in modo autonomo dalla legge, del *deposito doganale*.

netta come la sentenza sembra supporre. Fino al momento in cui un terzo, munito del permesso o nulla osta, non si presenti per provvedere allo svincolo delle merci, il vettore « depositante » è l'unico soggetto individuato a qualsiasi effetto doganale (arg. ex art. 40, ultimo comma), mentre il terzo che, munito del permesso o nulla osta, si presenta a rendere la dichiarazione doganale è certamente tenuto anche all'adempimento delle obbligazioni che direttamente discendono, non dalla dichiarazione stessa, ma dal rapporto di custodia (pagamento dei diritti di magazzinaggio di cui all'art. 45 delle disposizioni preliminari alla tariffa doganale di cui a d. P. R. 21 dicembre 1961, n. 1339).

In base alle considerazioni che precedono, non pare si possa escludere che — indipendentemente dalla natura dei suoi rapporti con il vettore — il soggetto a cui favore è stato rilasciato il permesso o nulla osta di cui all'art. 40, in quanto legittimato a svincolare le merci esercitando i diritti riferibili al proprietario (art. 16 della legge doganale) e tenuto al pagamento dei diritti di magazzinaggio, possa anche agire nei confronti della Amministrazione quando lo svincolo non sia possibile in seguito a perdita delle merci stesse.

La legittimazione deve quindi essere riconosciuta non in ragione del concreto atteggiarsi dei rapporti fra vettore e destinatario, come tali irrilevanti rispetto alla Dogana, e perciò, nel caso, non in funzione del rilascio del *delivery order*, bensì soltanto in ragione del rilascio, da parte del vettore, del permesso o nulla osta preveduto dall'art. 40 del regolamento.

Circa la responsabilità dell'Amministrazione nell'ipotesi di perdita di merci in t. c., il Supremo Collegio sembra aver fondato la responsabilità stessa sulla colpa aquiliana dell'Amministrazione, argomentando, *a contrario*, anche dal disposto dell'art. 25 della legge doganale (custodia a rischio e spese del proprietario *dopo* la scadenza del termine concesso per la presentazione della dichiarazione).

In una decisione oramai non recente, la Corte aveva invece collegato l'obbligazione al carattere di « deposito necessario » attribuito alla tempo-

Dispongono, rispettivamente, gli artt. 4 e 5 l.d. che « il passaggio della linea doganale di merci soggette a diritti di confine stabilisce a favore dello Stato il diritto all'imposta » e che « per il soddisfacimento dell'imposta, lo Stato, oltre ai privilegi stabiliti dalla legge, ha il diritto di ritenzione sulle merci che sono oggetto dell'imposta stessa ».

Poichè l'accertamento e la liquidazione del tributo devono essere preceduti (art. 6 l.d.) dalla c.d. dichiarazione doganale — adempimento per il quale è assegnato al proprietario o a chi è considerato tale il termine di quindici giorni dall'arrivo della merce — l'Amministrazione doganale ha *medio tempore* il potere-dovere di assumere la detenzione della merce medesima, per esercitarvi il detto diritto di ritenzione, a garanzia delle imposte dovute o, comunque, ad evitare che essa possa sfuggire all'accertamento fiscale.

Ora a questa specifica finalità è rivolto — prosegue l'Amministrazione ricorrente — l'istituto della introduzione della merce nei magazzini doganali di temporanea custodia: custodia, peraltro, che, a norma

ranca custodia (sentenza 16 gennaio 1926, *Foto It.*, Rep. 1926, voce « Dogana », n. 1). Nello stesso senso si era espresso, in dottrina, il CUTRERA, *Principi di diritto e politica doganale*, Padova, 1941, 55.

L'importanza del problema è evidente, in relazione all'influenza della sua soluzione sul terreno dell'onere della prova.

Ora, prescindendo dall'osservare che il vigente cod. civ. più non contempla il deposito necessario e che la qualificazione della t. c. come deposito necessario non potrebbe apparire sicura, non foss'altro perchè nulla impedisce al presentatore delle merci di rendere senz'altro la dichiarazione doganale, l'orientamento espresso, sul punto, nella sentenza che si annota è da condividere, poichè la disciplina integralmente pubblicistica dell'istituto, le finalità precipue di garanzie alle quali essa adempie (arg. ex art. 5 legge doganale) e la considerazione che l'introduzione nel magazzino segue al semplice fatto della presentazione in Dogana (art. 21 del regolamento) inducono ad escluderne la natura contrattuale, cfr. al riguardo, DI LORENZO, *Istituzioni di diritto doganale*, Roma, 1958, 10, nota 1 e pagg. 11 e segg.

Non sembra, invero, che costituiscano argomenti di particolare rilievo, in favore dell'opposta soluzione, né l'attribuzione della qualità di « depositante » al vettore compiuta nell'art. 40 del regolamento, attribuzione unicamente diretta all'individuazione del soggetto del rapporto, né la parziale equiparazione della t. c. al deposito doganale propriamente detto, compiuta, ai fini del debito per diritti di magazzino, dall'art. 45 delle disposizioni preliminari alla tariffa.

F. BATISTONI FERRARA

(3) L'affermazione non pare convincente. In particolare, non pare essersi considerato: che la disposizione limitativa della responsabilità del funzionario addetto ai magazzini di temporanea custodia è in funzione della impossibilità di un controllo sulla effettiva consistenza delle cose introdotte nei detti magazzini, controllo invero non esercitabile se non dopo la presentazione della dichiarazione doganale; che la *ratio* della norma, così individuata, è di carattere obiettivo, ed è dunque sicuramente idonea anche a giustificare la limitazione dell'eventuale responsabilità dell'Amministrazione.

dell'art. 25 l.d., viene esercitata « a rischio e spese del proprietario », per un periodo di tre mesi, trascorso il quale, senza che la dichiarazione doganale sia stata presentata, insorge la presunzione di abbandono della merce, con le conseguenze stabilite dalla legge.

Profondamente diverso — nei suoi presupposti e nelle sue modalità di attuazione — è invece il deposito doganale, che costituisce una delle cinque destinazioni previste, per le merci estere, dall'art. 6 l.d. Esso, infatti, comporta la presentazione della dichiarazione doganale scritta (domanda di introduzione in deposito) e l'accertamento della quantità, della qualità e del valore delle merci, ai fini della determinazione dei diritti dovuti (art. 66 l.d.). Le merci vengono quindi introdotte nei *magazzini di diretta custodia* (o, eccezionalmente, in magazzini dati in affitto dall'Amministrazione doganale o di proprietà privata) mediante una regolare bolletta doganale, denominata « bolletta di introduzione in deposito », e vengono assunte in carico, non soltanto con le indicazioni relative ai segni distintivi dei colli, ma anche con le indicazioni relative alla qualità, alla classificazione doganale, alla quantità e al valore della merce oltre che all'ammontare dei tributi gravanti sulla stessa.

Donde la conclusione — trattata dalla ricorrente — che « mentre nel deposito doganale è possibile discernere, fra tanti elementi pubblicitici, un comune rapporto contrattuale di deposito (domanda e, quindi, consenso del proprietario della merce, precisa determinazione dell'oggetto, ecc.), ciò, invece, è sicuramente da escludere nella temporanea custodia, la quale costituisce, in sostanza, niente altro che un modo di esercizio del diritto di ritenzione e si svolge senza che sia necessario il consenso del proprietario della merce e senza che ne sia determinato il preciso oggetto (i colli vengono presi in carico dal magazzino dopo il solo riscontro dei segni distintivi esterni e del peso lordo, senza alcuna verifica del loro reale contenuto) ».

Questa, nei suoi tratti salienti, la sostanza del primo motivo di ricorso.

La censura è infondata.

Alla Corte di merito è indubbiamente sfuggita la differenza esistente fra introduzione delle merci nei magazzini doganali di temporanea custodia e deposito doganale: istituti che, nel sistema della legge, appaiono nettamente differenziati, essendo, l'uno, rivolto a garantire all'Amministrazione doganale, in attesa che l'interessato presenti, nelle debite forme, la « dichiarazione doganale », il pagamento delle imposte dovute sulle merci da essa « ritenute », e costituendo l'altro una delle cinque destinazioni che, a norma dell'art. 6 l.d., possono essere date a merci che abbiano passato la linea doganale.

Infatti la Corte d'Appello, dopo avere premesso, alla stregua della documentazione fornita dalle parti, che le sei casse erano state intro-

dotte, a cura del vettore, nel « magazzino di *temporanea custodia doganale* », ha preso poi a discorrere di deposito doganale, citando norme del tutto estranee alla fattispecie accertata.

Ma, nonostante la confusione di istituti giustamente rilevata dall'Amministrazione ricorrente, la decisione impugnata non merita, sul punto in esame, sostanziale censura.

Nel presupposto che si trattasse, nella specie, di deposito doganale, la Corte di merito ha ritenuto che il relativo « contratto » fosse stato concluso dal vettore, interessato ad adempiere le obbligazioni derivanti dal trasporto e a proseguire il viaggio, a favore della Yacky Maeder — portatrice della polizza di carico, debitamente quietanzata — al nome della quale egli emise l'ordine di consegna sui Magazzini di *temporanea custodia*.

Donde l'affermazione conclusiva che la stessa Maeder doveva ritenersi legittimata a proporre l'azione risarcitoria.

Ora, pur dovendosi rettificare il *nomen iuris* impresso dalla Corte d'Appello al rapporto in contestazione, non cessano di aver valore, ai fini della legittimazione ad agire, le considerazioni svolte in proposito dalla sentenza denunciata.

Nessun contratto di deposito intervenne, è vero, tra il vettore e l'Amministrazione doganale, ma, operando, tramite l'impresa autorizzata di sbarco, l'introduzione delle casse nei magazzini doganali di *temporanea custodia*, il Lloyd Triestino agì — come la Corte di merito ha rettamente argomentato — nell'interesse della Yacky Maeder, cui sarebbe spettato, quale destinataria della merce, di presentare, nelle more della *temporanea custodia*, la prescritta dichiarazione doganale. E l'ordine di consegna, subito dopo rilasciato dal Lloyd Triestino, ebbe proprio il fine, secondo il corretto apprezzamento della Corte d'Appello, di individuare e di designare all'Amministrazione delle dogane il soggetto interessato al compimento delle operazioni previste dalla legge doganale: a disporre, cioè, assolti i tributi, della merce in *temporanea custodia*.

Nè alcun argomento, contro la legittimazione attiva della Yacky Maeder, può trarsi, come l'Amministrazione ricorrente assume, dalla disposizione dell'art 40 del regolamento n. 65 del 13 febbraio 1896, secondo cui « i vettori che hanno trasportato le merci estere, nella consegna che ne fanno alla Dogana, vengono riconosciuti come principali e diretti depositanti ».

Unicamente diretta, com'è fatto palese dalla sua chiara enunciazione, a individuare i soggetti del rapporto di custodia, in vista soprattutto delle contestazioni che potrebbero derivare dal rapporto stesso, questa norma non esclude, infatti, la possibilità che il vettore, nel consegnare le merci alla Dogana, operi, come di regola, nell'interesse esclu-

sivo del destinatario della merce, abilitandolo perciò ad agire — sulla base del rapporto per suo tramite costituito — per la tutela dei propri diritti.

Priva di consistenza è pure la connessa proposizione difensiva, secondo cui « lo speciale permesso o nulla-osta, che dalla predetta norma è previsto e che fu in concreto rilasciato dal Lloyd Triestino alla Società Maeder, non valse a sostituire quest'ultima nella posizione giuridica del vettore ».

Dispone il secondo comma dell'art. 40 reg. citato: « la Dogana non fa luogo ad alcuna operazione per lo svincolo delle merci ricevute in consegna dai suddetti trasportatori, se con la dichiarazione non è presentato speciale permesso o nulla-osta rilasciato dai medesimi a favore del dichiarato per il ritiro delle merci ».

Ora, se, al lume di codesta norma, è esatto che il rilascio del detto nulla osta non fa venir meno nel vettore la qualità, originariamente acquisita, di depositante diretto e principale delle merci ritenute in temporanea custodia dalla Dogana, è tuttavia incontestabile — come bene la Corte di merito ha ritenuto — che l'emissione dello speciale permesso indica nella persona od ente « dichiarato per il ritiro delle merci » il soggetto a favore del quale il vettore ha eseguito la consegna delle merci alla Dogana e che, non ottenendone la restituzione, ha per ciò stesso il diritto di agire per la riparazione del danno.

Fondamentalmente ancorato alla rilevanza, erroneamente supposta, della inesatta qualificazione giuridica data dalla Corte di merito al rapporto in contestazione, il primo motivo di ricorso va, pertanto, rigettato.

Si denuncia, col secondo motivo, la violazione dell'art. 25 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424 nonchè dei principî generali in tema di responsabilità della Pubblica Amministrazione.

Anche a questa censura va negato fondamento.

Male si deduce, anzitutto, la violazione o, più esattamente, la falsa applicazione al caso specifico dell'art. 25 l.d.

Dispone questa norma che « nel caso in cui, entro il termine stabilito nell'art. 19, non vengono presentati la dichiarazione e gli altri documenti prescritti, la Dogana ha facoltà di custodire le merci nei suoi magazzini o in altri a *rischio* e spese del proprietario ».

Ora, poichè la sottrazione delittuosa delle sei casse si verificò — come la Corte di merito ha accertato — quando era ancora in corso il termine di quindici giorni, dall'arrivo delle merci, stabilito dall'art. 19 l.d., per la presentazione, da parte della Maeder, della dichiarazione doganale, è certo che la custodia della merce non può considerarsi effettuata a rischio della società attrice, ma sotto la responsabilità — naturalmente connessa alla detenzione di cose altrui — dell'Amministrazione delle Dogane.

Nè sussiste l'asserita violazione dei principi generali in tema di responsabilità della Pubblica Amministrazione.

Infatti la Corte d'Appello, espressamente richiamandosi a tali principi, ha riconosciuto che nessun sindacato spetta al giudice ordinario circa il modo con cui la Pubblica Amministrazione organizza e provvede al funzionamento di un servizio pubblico — quale è il servizio di temporanea custodia nei magazzini doganali — ma ha soggiunto che l'ampia discrezionalità di cui gode, in detta materia, l'Amministrazione Pubblica, non la dispensa dall'osservanza delle comuni regole di prudenza e di diligenza: regole che, nel caso di specie, risultavano palesemente violate.

La Corte di merito ha pertanto applicato principi di diritto che, essendo conformi ai costanti insegnamenti di questo Supremo Collegio, costituiscono, in tema di responsabilità della Pubblica Amministrazione, *jus receptum*.

Il secondo motivo di gravame dev'essere conseguentemente rigettato.

Il terzo motivo investe la sentenza impugnata per avere ritenuto — nel presupposto che nella specie si versasse, come si è detto, in materia contrattuale — che un furto con mezzo fraudolento (uso di chiavi false) non potesse essere compreso fra le cause non imputabili al custode, adottando così un concetto eccessivamente restrittivo di causa non imputabile.

Anche questa censura va disattesa.

Premesso che il furto delle cose date in deposito scagiona il custode solo quando sia stato commesso con mezzi eccezionali, tali da frustare ogni difesa, validamente predisposta, la Corte di merito ha escluso che una simile esimente potesse ravvisarsi nella specie, in quanto l'avvenuta sottrazione di sei cassette, di non piccolo volume, dimostrava, per se stessa, il mancato funzionamento dei necessari servizi di vigilanza.

Ora, mentre il principio di diritto da cui la sentenza muove appare informato ad una esatta nozione della *vis maior*, le successive considerazioni, nella stessa contenute, circa l'esistenza e l'entità della *culpa in custodiendo* dell'Amministrazione delle Dogane, costituiscono un apprezzamento di fatto che, essendo immune da vizi logici — del resto, neppure adombrati dalla ricorrente — si sottrae ai poteri di censura di questa Corte Suprema.

E appena mette conto di aggiungere che, sebbene riferito dalla Corte d'Appello all'ipotesi del deposito doganale, tale apprezzamento può bene estendersi anche alla temporanea custodia, in concreto avvenuta, nei magazzini doganali, non potendosi ammettere, per la sostanziale identità delle due situazioni, che, in questa seconda ipotesi, incomba sull'Amministrazione delle Dogane un obbligo, per così dire, attenuato di

vigilanza relativamente alle cose introdotte, per volontà della legge, nei suoi magazzini.

Anche il terzo motivo va pertanto rigettato.

Si denuncia, col quarto mezzo, la violazione dell'art. 26 del regolamento doganale, sul rilievo che, in ogni caso, la Corte di merito avrebbe dovuto uniformarsi, nella determinazione quantitativa del danno, alla disposizione regolamentare ora citata, laddove è sancito che il funzionario addetto ai magazzini di temporanea custodia risponde delle merci, verso l'Amministrazione e verso il commercio, solo nei limiti dei colli introdotti nel magazzino e del loro peso lordo, senza alcun riferimento al contenuto.

La censura non ha fondamento.

Invero il fatto che la legge limiti, per ragioni facilmente comprensibili, la responsabilità personale del magazziniere, non esclude — massime di fronte al precetto dell'art. 28 della Costituzione — che l'Amministrazione delle dogane debba rispondere dell'intero danno derivato dalla perdita colpevole delle cose affidate alla sua custodia.

Si denuncia, infine, la sentenza impugnata per insufficiente, illogica e contraddittoria motivazione circa il punto decisivo della controversia riguardante il reale contenuto delle cassette, oggetto della temporanea custodia.

La Corte d'Appello ha in proposito considerato:

— che, a norma dell'art. 38 l.d., il capitano proveniente dall'estero e approdato in qualunque porto dello Stato, deve presentare in Dogana il *manifesto del carico* (esibendone una copia se la merce viene sbarcata nel porto di approdo) il quale deve, tra l'altro, indicare, a norma del precedente art. 37, la *specie* del carico e, secondo i casi, la quantità in peso e in volume delle merci alla rinfusa, il numero, la quantità e il peso lordo dei colli, le loro marche e cifre numeriche, i *documenti che accompagnano le merci*;

— che l'introduzione dei colli nei magazzini di temporanea custodia — imposta dalla dogana in attesa che il proprietario delle merci faccia la dichiarazione di destinazione doganale — avviene dietro presentazione dei documenti previsti nell'art. 25 r.d. n. 65 del 1896, e previo riconoscimento, da parte del funzionario addetto, del numero dei colli, delle marche, dei numeri distintivi della *specie*, del peso lordo, *in confronto dei documenti che li accompagnano*;

— che, nella specie, doveva conseguentemente ritenersi, per presunzione grave e precisa, che « il contenuto delle cassette fosse corrispondente a quanto risultava dai documenti, tanto più che le cassette, all'atto della introduzione nei magazzini doganali, erano accompagnate dalla bolletta di cui all'art. 66 del citato regolamento »;

— che nessun elemento consentiva, peraltro, di affermare, secondo l'indimostrata deduzione dell'Amministrazione finanziaria, che il peso delle sei cassette, accertato all'arrivo in kg. 307,500, fosse in partenza di kg. 600.

L'Amministrazione delle finanze deduce che da una motivazione siffatta non emergono, con logica coerenza, gli elementi dai quali la Corte d'Appello avrebbe tratta l'accennata presunzione grave e precisa.

Mentre, infatti, è lecito supporre — argomenta la ricorrente — che tale presunzione sia derivata dall'erronea supposizione che esistesse una bolletta, rilasciata ai sensi dell'art. 66 l.d., e, cioè, dopo la verifica della qualità, della quantità e del valore della merce contenuta nelle cassette, va, nondimeno, rilevato in contrario che poco prima la sentenza spiega « che la introduzione in un magazzino di temporanea custodia non comporta se non la verifica dei segni distintivi esterni dei colli, senza alcuna ricognizione del contenuto ».

Una manifesta dissonanza logica invaliderebbe, pertanto, sul punto in esame, il ragionamento della Corte di merito.

La censura è infondata.

È certamente esatto che — avendo la Corte d'Appello accertato essere le cassette state introdotte, ai noti fini, nei magazzini di temporanea custodia — *non poteva nella specie esistere*, per ovvie ragioni giuridiche, la bolletta prevista dall'art. 66 l.d., che viene rilasciata a documentazione del deposito doganale, in cui si concreta una delle possibili destinazioni delle merci estere.

La contraria e apodittica affermazione della sentenza impugnata rivela, ancora una volta, l'errore in cui la Corte d'Appello è incorsa, confondendo la temporanea custodia nei magazzini doganali col deposito doganale.

Ma va subito rilevato che l'erroneo riferimento all'accennata bolletta ha avuto, nell'economia della motivazione, un'importanza del tutto secondaria — o, meglio, rafforzativa dell'argomento fondamentale — in quanto la Corte di merito ha tratto il proprio convincimento, in ordine al reale contenuto delle cassette, dalla considerazione che, all'atto della introduzione delle stesse nei magazzini doganali di temporanea custodia, ne fu accertata la conformità alle indicazioni contenute — relativamente ad ogni elemento di qualificazione e identificazione della merce — nel manifesto di sbarco e nei documenti che accompagnavano la merce stessa.

E un simile accertamento — atto da solo a giustificare, sul punto in discussione, la pronuncia impugnata — essendo immune da vizi logici o giuridici, si sottrae ai poteri di censura di questa Corte Suprema.

Ne discende che il ricorso dell'Amministrazione finanziaria deve essere rigettato. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 29 dicembre 1965, n. 2478 - Pres. Tavolaro - Est. Cesaroni - P. M. Di Majo (conf.) - Brunner (avv. ti Asquini A. e G., Visentini, Urbani) c. Ministero Finanze (avv. Stato Graziano).

Imposta straordinaria sul patrimonio - Imposta straordinaria progressiva - È imposta personale - Residenti (alla data normativa) in Trieste - Non vi sono soggetti.

(d. l. C. P. S. 29 marzo 1947, n. 143; t. u. 9 maggio 1950, n. 203, artt. 1, 5, 26).

Imposte e tasse in genere - Domicilio fiscale - Rilevanza rispetto al momento in cui si verifica il presupposto di fatto dell'imposizione.

(d. l. l. 26 agosto 1945, n. 585, artt. 7-9; t. u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 9, 10).

Imposte e tasse in genere - Domicilio fiscale - Determinazione con provvedimento dell'Amministrazione - Forme e condizioni.

(t. u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 10).

Poichè l'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio, di cui al d. l. 29 marzo 1947, n. 143, è tributo di natura personale, diretto a colpire non i beni in se stessi, ed in quanto situati in un determinato territorio, ma il complesso dei beni siccome posseduti dalle persone fisiche alla data del 28 marzo 1947, ed in relazione alla capacità contributiva, devono ritenersi non soggetti all'imposta, e nemmeno per i beni siti nel restante territorio dello Stato, coloro che all'indicata data normativa erano residenti e fiscalmente domiciliati nel Territorio Libero di Trieste, nel quale la legge istitutiva non fu estesa (1).

(1) Con questa pronuncia, e con la coeva e conforme n. 2479, le Sezioni Unite, approvando la soluzione già accolta dalla I sezione della Cassazione con la sentenza del 26 febbraio 1965, n. 320 (in questa *Rassegna*, 1965, I, 777, con nota di C. BAFILE), e con le altre di pari data nn. 323 e 324, ribadiscono che all'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio non sono soggetti coloro che avevano la residenza o, comunque, erano fiscalmente domiciliati, alla data normativa (28 marzo 1947), nel Territorio Libero di Trieste, nel quale la legge italiana non aveva efficacia se non a seguito di un provvedimento — per la legge istitutiva dell'imposta in questione non emanato — del Governo militare alleato. Negli stessi sensi, poi, si è ancora pronunciata la I Sezione, con le sentenze 28 gennaio 1966, n. 326 e 5 aprile 1966, n. 893, di cui si omette la pubblicazione. Non pare, dunque, che possa ipotizzarsi una revisione dell'indirizzo decisorio; e rispetto a questo, tuttavia, non possono non confermarsi le riserve espresse nella nota alla richiamata prima pronuncia n. 320 del 1965 (*op. loc. cit.*), e non può, in particolare, non sottolinearsi che all'interrogativo centrale, che si poneva, circa la parificazione della condizione dei residenti in Trieste almeno a quella degli stranieri, non sembra essersi ottenuta soddisfacente risposta. Né il richiamo al luogo in cui si doveva presentare la dichiarazione, ai sensi

Poichè il domicilio fiscale, in base al quale si radica la competenza dell'ufficio tributario, è quello del momento in cui si verifica il presupposto di fatto dell'imposizione, il trasferimento del domicilio stesso, in tempo successivo a quello cui va riferita l'obbligazione tributaria, non può influire sull'insorgenza di questa (2).

La determinazione del domicilio fiscale ha carattere funzionale ed inderogabile, ed una determinazione in deroga a quella in via normale prevista dalla legge deve essere attuata, nella ricorrenza dei voluti presupposti, con l'osservanza delle forme all'uopo stabilite (3).

(Omissis). — Dei cinque mezzi di ricorso vanno anzitutto esaminati, per la loro priorità nell'ordine logico, il secondo ed il terzo, aventi per substrato un comune tema dominante, che si concreta nell'inapplicabilità dell'imposta nei confronti dei cittadini italiani, che alla data del 28 marzo 1947 avevano il domicilio fiscale a Trieste.

La questione è stata già esaminata e risolta da questa Corte Suprema con le sentenze 320, 323 e 324 del 1965, nè vi sono motivi per deflettere da quell'indirizzo giurisprudenziale.

dell'art. 30 della legge istitutiva, pare decisivo, dal momento che la soggezione all'imposta anche per gli stranieri, limitatamente ai beni posseduti nello Stato, certamente non era condizionata al concorso del requisito della residenza in Italia, dal momento che era espressamente disciplinata (art. 26, ult. co., t.u. n. 203 del 1950) anche l'ipotesi dello straniero residente all'estero.

(2) Il domicilio fiscale è rilevante ai fini dell'accertamento, e della determinazione, quindi, dell'ufficio finanziario competente a farvi luogo. Non sembra, invece, che possa darsi un collegamento tra domicilio fiscale ed insorgenza dell'obbligazione tributaria, per la quale ultima ha piuttosto rilievo il dato considerato ai fini dei vari tributi, potendo la legge tener conto, come si è visto alla nota precedente, anche soltanto del luogo in cui sono siti i beni, con riguardo ai quali, o al reddito dei quali, si individua il presupposto dell'imposizione: fermo restando che, ai fini del procedimento di accertamento, è poi anche da individuare il domicilio fiscale del contribuente, con l'osservanza delle norme che in materia dispongono (l'art. 9 del vigente t.u. n. 645 del 1958 precisa, tra l'altro, che il domicilio fiscale, ove non sia determinabile con i vari criteri collegati alla residenza, al domicilio o alla nascita, si intende stabilito con riguardo al luogo in cui il reddito è prodotto o goduto).

(3) Sulla posizione del contribuente, nei cui confronti l'Amministrazione si sia avvalsa del potere di stabilire il domicilio fiscale in luogo diverso da quello risultante in base agli ordinari criteri, e quindi sul giudice cui è devoluta la cognizione dell'impugnativa del provvedimento a quel fine emesso, nonchè sul giudice che può conoscere delle controversie sulla competenza territoriale dell'ufficio finanziario che procede all'accertamento, quando l'Amministrazione di quel potere non si sia avvalsa, cfr. Sez. Un. 5 luglio 1965, n. 1408, in questa *Rassegna*, 1965, I, 682.

È certo, infatti, e la stessa Amministrazione finanziaria lo riconosce, che i provvedimenti emanati dallo Stato italiano relativi alle imposte straordinarie sul patrimonio (il d.l. 29 marzo 1947, n. 143, convertito nel t. u. 11 ottobre 1947 n. 1131 e successivamente trasfuso nel t. u. 9 maggio 1950, n. 203) non furono mai estesi al territorio di Trieste, nè durante l'Amministrazione Militare Alleata, nè in momenti successivi.

È da considerare, in proposito, che, nonostante il persistere della sovranità italiana nel territorio di Trieste, in seguito agli eventi straordinari ivi verificatisi e agli accordi internazionali, quali il Memorandum di Londra del 1954, venne instaurato un regime particolare d'amministrazione, dapprima assunta dall'amministrazione militare occupante e, dopo il trapasso all'Amministrazione Italiana, dal Commissario Generale del Governo, con i poteri legislativi già esercitati dai comandi alleati, per cui le disposizioni legislative emanate dallo Stato italiano potevano entrare in vigore a Trieste soltanto in seguito ad appositi provvedimenti di estensione del Commissario del Governo (v. in proposito sent. Cass. n. 2779 del 1959 e sent. Corte Costit. n. 53 del 1964).

Ne consegue che i cittadini con domicilio a Trieste non potevano essere assoggettati all'imposta in questione.

Senonchè, secondo l'impugnata decisione della Commissione centrale, tutto ciò non avrebbe alcuna rilevanza perchè l'imposta in esame, emanata sia nei riguardi dei cittadini italiani che degli stranieri, sul patrimonio costituito da beni esistenti nello Stato, aveva vigore rispetto a tutti i contribuenti anzidetti. L'imposta, cioè, come sottolinea la difesa dell'amministrazione finanziaria, era dovuta per il solo fatto che i beni si trovavano in Italia, e, facendo astrazione dagli stranieri, dai cittadini italiani, in quanto tali, dovendo tutti contribuire al risanamento economico della pubblica finanza.

E poichè, si aggiunge, non erano previste esenzioni soggettive a favore dei cittadini iscritti all'anagrafe del Comune di Trieste, anche quei cittadini erano assoggettabili all'imposta *de qua*.

Ora tale assunto, come già posto in rilievo dalle citate sentenze n. 320, 323, 324 del 1965, non può essere condiviso.

Al tributo straordinario istituito con il d. l. C. P. S. 29 marzo 1947, n. 143, che, come è noto, trova il precedente storico nell'analoga imposta istituita con r. d. l. 22 aprile 1920, n. 494, venne impresso carattere personale, in quanto diretto a colpire il coacervo dei beni posseduti dalle persone fisiche alla data del 28 marzo 1947, in relazione con le condizioni economiche generali delle stesse, risultanti da tutte le loro attività e passività, comprese fra queste le altre imposte di cui erano gravate, gli oneri per il mantenimento della famiglia, ecc. (art. 22 e 28 del d. l. n. 143 del 1947).

Trattavasi, quindi, d'imposizione diretta riguardante la capacità contributiva dei contribuenti e non i beni per se stessi, in quanto situati in un determinato territorio, ma i beni in quanto appartenenti a un dato soggetto, per cui anche il luogo della imposizione non poteva essere che quello del soggetto dell'imposta, come risulta, del resto, dall'art. 30 della legge istitutiva, che imponeva di presentare la dichiarazione all'ufficio distrettuale delle imposte dirette, nella cui circoscrizione trovavasi il Comune nel quale il contribuente aveva il suo domicilio fiscale.

Dato questo specifico carattere, è evidente che l'imposta in parola non poteva essere applicata ai cittadini italiani residenti e fiscalmente domiciliati a Trieste, essendo mancata l'estensione del relativo provvedimento legislativo al territorio di quella città, nè per i beni colà posseduti, nè per i beni posseduti nel restante territorio italiano.

Il secondo e il terzo mezzo del ricorso vanno pertanto accolti.

Ma anche i motivi quarto e quinto devono ritenersi fondati.

In proposito giova ricordare che il ricorrente, in data 20 aprile 1948, aveva inviato all'ufficio delle imposte dirette di Monfalcone una lettera con l'elenco delle proprie attività patrimoniali e successivamente anche la scheda di dichiarazione ai fini dell'imposta sul patrimonio, indicando, come prescritto, il cognome, il nome, la paternità e il domicilio fiscale in Trieste, via Scorcola n. 8.

Da ciò ha tratto argomento la Commissione Centrale per affermare, con esplicito richiamo alla circolare ministeriale n. 10500 del 15 dicembre 1955, che l'accertamento dell'ufficio distrettuale di Monfalcone doveva ritenersi valido per il fatto che il Brunner, presentando la detta dichiarazione di patrimonio, aveva trasferito di propria iniziativa il domicilio fiscale a Monfalcone, rientrando così nella potestà legislativa e fiscale dello Stato italiano, mentre l'Amministrazione, da parte sua, aveva autorizzato ed approvato, con la predetta circolare, l'operato dell'ufficio.

Ora, tutta questa costruzione è priva di fondamento. Anzitutto, come già avvertito da questa Corte Suprema con le citate sentenze del 1965, anche se valido, il trasferimento di domicilio da Trieste a Monfalcone non avrebbe potuto determinare a carico del Brunner, residente a Trieste, l'insorgenza dell'obbligazione tributaria, la quale, nascendo *ex lege* nei confronti dei soggetti per i quali sussistevano al 28 marzo 1947 i presupposti dell'imposizione, non era applicabile ai cittadini italiani che in tale data avevano il domicilio fiscale a Trieste.

È principio largamente riconosciuto dalla dottrina che il domicilio fiscale atto a radicare la competenza dell'ufficio tributario è sempre quello del momento in cui si verifica il presupposto di fatto dell'imposta, delineandosi per esso il soggetto passivo dell'imposizione, col duplice

vantaggio di identificare in un momento fisso e ben determinato l'ufficio competente per tutti i soggetti e per tutte le imposte, e di sottrarre sia al contribuente che alla finanza ogni possibilità di influire, attraverso variazioni di domicilio successive, sulla scelta dell'ufficio stesso.

Ne consegue che il trasferimento di cui sopra, anche se valido, essendosi verificato in un tempo successivo all'entrata in vigore dell'imposta straordinaria sul patrimonio, non avrebbe potuto determinare a carico del Brunner, residente a Trieste, l'insorgenza della obbligazione tributaria.

Peraltro, come posto in rilievo dalla difesa del ricorrente, nemmeno risulta che il contribuente avesse chiesto con la dichiarazione del 1948, presentata all'ufficio di Monfalcone, il mutamento di domicilio fiscale. Non vi fu, infatti, alcuna domanda in tal senso, avendo, anzi, il ricorrente chiaramente indicato, nella scheda relativa, di avere il domicilio fiscale in Trieste. Del tutto infondata ed illogica appare, quindi, l'illazione che ne ha tratto la Commissione centrale con la decisione impugnata, nel ravvisare nella dichiarazione presentata dal Brunner una implicita elezione di domicilio fiscale in Comune diverso da quello d'iscrizione anagrafica, e ciò tanto più se si considera, come riconosce la stessa amministrazione finanziaria, la particolare situazione nella quale versava allora la città di Trieste, data l'incertezza del momento sia sullo « status » del c. d. territorio libero, sia sulla posizione dei cittadini italiani colà residenti, e la loro eventuale assoggettabilità alla imposta *de qua*.

E se così è, non può certo parlarsi di una deroga concordata del domicilio fiscale ai sensi dell'art. 9 del d. l. l. 24 agosto 1945, n. 325, vigente all'epoca della attuale controversia, ai sensi del quale « quando ricorrono particolari circostanze, l'Intendenza di Finanza può consentire che il domicilio fiscale del soggetto sia trasferito in un Comune diverso ».

Non vi è dubbio, invero, che il potere di disporre del proprio domicilio fiscale non possa prescindere dalle norme che regolano il relativo procedimento, nè dalle ragioni di pubblico interesse che devono ispirare la loro applicazione, in relazione al carattere funzionale ed inderogabile del domicilio stesso.

E nella specie, non solo non vi fu alcun esame, da parte degli uffici finanziari, in ordine all'esistenza delle « speciali circostanze » previste dalla legge, ma non intervenne neppure il provvedimento dell'Intendente di finanza competente a consentire il trasferimento del domicilio fiscale.

Nè poteva valere in proposito la circolare Ministeriale n. 10500 del 15 dicembre 1955, con la quale l'Amministrazione finanziaria, dopo oltre otto anni dalla emanazione della legge, nell'intento di risolvere

i problemi relativi all'applicazione delle imposte straordinarie sul patrimonio nel territorio di Trieste, aveva espresso l'avviso che si sarebbero potuti assoggettare all'imposta quei soggetti che, pur avendo il domicilio fiscale a Trieste, avessero presentato la dichiarazione all'ufficio nel cui distretto i beni erano siti.

È chiaro, infatti, che trattandosi d'un atto puramente interno dell'Amministrazione, tale circolare non poteva andare *praeter* o *contra legem*, nè spiegare i suoi effetti nei rapporti esterni senza la mediazione di un atto successivo, atto a rilevare la volontà dell'amministrazione (nella specie, il provvedimento dell'Intendente di Finanza, dal quale soltanto, ai sensi dell'art. 9 del citato decreto del 1945, poteva essere consentito il mutamento di domicilio). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 gennaio 1966, n. 335 - Pres. Stella Richter - Est. Malfitano - P. M. Caccioppoli (conf.). - Ministero Finanze (avv. Stato Soprano) c. Soc. Galletti - Raffineria Oli Minerali.

Imposta di registro - Vendite di merci che nel commercio esercitato dal venditore sono destinate alla rivendita - Registrazione in caso d'uso - Aliquota ridotta di cui all'art. 45 tab. D della legge organica del registro - Applicabilità anche agli atti, relativi alle dette vendite, redatti in forma pubblica o posti in essere con scrittura privata autenticata, e perciò in ogni caso soggetti a registrazione in termine fisso.

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269; tab. D, art. 45).

Imposta di registro - Vendite di beni mobili e di merci, anche tra commercianti - Aliquote ordinarie di cui agli articoli 2 e 3 lett. a) della tariffa allegato A alla legge organica del registro - Limiti di applicabilità.

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269; tariffa all. A, art. 3; tab. D, art. 45).

Gli atti di vendita o promessa di vendita di merci, macchine o altri prodotti industriali, che nel commercio esercitato dal venditore sono destinati alla rivendita, sono soggetti all'imposta di registro con l'aliquota ridotta di cui all'art. 45 della tabella D allegata al r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269 (e successive modificazioni), sia se posti in essere per scrittura privata, soggetta a registrazione in caso d'uso ai sensi del

detto art. 45, sia se redatti in forma pubblica o con scrittura privata autenticata, e perciò soggetti a registrazione in termine fisso (1).

Le aliquote ordinarie dell'imposta di registro, di cui agli articoli 2 e 3 lett. a) della tariffa A allegata alla legge organica, per le vendite di mobili e di merci, anche se tra commercianti, sono applicabili soltanto quando le vendite stesse riguardano beni diversi da quelli che nel commercio esercitato dal venditore sono destinati alla rivendita, e cioè soltanto nell'ipotesi di negozi diversi da quelli previsti dall'art. 45 della tabella D allegata alla detta legge (2).

(Omissis). — Con l'unico motivo del ricorso si censura la sentenza impugnata per aver ritenuto che l'aliquota prevista dall'art. 45 della tabella alligata D della legge di registro sia applicabile non solo se la registrazione degli atti in esso indicati avviene in caso di uso, ma anche se essa è eseguita in termine fisso.

In proposito si deduce che la Corte di merito ha erroneamente attribuito alla espressione « occorrendo di dover sottoporre alla registrazione », adoperata nel citato articolo, un significato e una portata ampia delle parole « in caso di uso » inserite nel titolo della tabella quale l'articolo medesimo è compreso, in quanto sia nel testo dello stesso articolo sia nelle note e nel titolo della tabella la contrapposizione tra registrazione « in caso di uso » e « registrazione in termine fisso ». L'errore in cui è incorsa la Corte, si aggiunge,

... i principi affermati nelle due massime sono sostanzialmente in contraddizione l'uno dall'altro. La Cassazione ha ritenuto, sia da considerare l'aliquota del 45 della tabella D allegata alla legge del registro, non applicabile alla forma dell'atto, bensì in vista della natura del negozio, che non può ritenere imponibili con la stessa minore aliquota anche quelli privati autenticati, gli uni e gli altri in termine fisso, purchè riguardino gli stessi negozi dell'art. 45 citato, evidentemente deve ricercarsi un diverso campo di operatività per le norme di cui agli articoli 2, ed in particolare per la tariffa A. E se, al contrario, si ritiene che tali ultime norme, in genere a vendite di mobili e merci, anche tra commercianti, in principio applicabili anche ai rapporti di cui all'art. 45 della tabella D, reciprocamente deve per tale disposizione individuarsi un diverso campo di operatività, che non potrebbe essere delimitato, se non in ragione della forma degli atti — scrittura privata — e della correlativa prevista esenzione dall'obbligo di registrazione in termine fisso.

Dalle proposte alternative appare evidente come la motivazione offerta dalla Cassazione, a sostegno della conclusione adottata, non possa dirsi appagante, a meno che non si possa e debba riconoscere che almeno una delle due proposizioni, di cui alle massime, sia inequivocamente esatta.

Ed al riguardo, però, pare potersi osservare: a) che l'art. 3, lett. a) della tariffa A, che specificamente riguarda le vendite di merci, anche tra com-

del-
del
1. 10500
aria, dopo
di risolvere

si rileva anche dalla contrapposizione dell'art. 45 della tabella D con le norme contenute negli articoli 2 e 3 della tariffa alligato A della legge di registro, modificati dagli articoli 6 del r. d. l. 14 giugno 1940, n. 643 e 3 del d. l. 5 aprile 1945, n. 141. Da tali norme si ricava l'applicabilità dell'aliquota del 2 % per tutte indistintamente le vendite di merci tra privati, tra commercianti e tra privati consumatori e commercianti, sempre che siano espresse in atto scritto, sicchè come l'applicazione dell'aliquota dello 0,50 % stabilita dall'art. 45 della tabella D, successivamente modificato, è limitata alle scritture private di vendita di merci fatte dal commerciante o dal produttore che le destina alla rivendita, così fuori dell'ambito di tale norma, cioè fuori del caso di uso, si ricade nell'applicazione degli articoli 2 e 3 della tariffa alligato A, che contengono l'ipotesi della registrazione a termine fisso.

La censura è infondata.

La Corte di merito, rilevato che la scrittura privata autenticata contenente il contratto stipulato tra il Comune di Pistoia e la società Galletti era stata registrata immediatamente dopo la stipulazione e, accertato che la Galletti « al momento della stipulazione lavorava e commerciava oli minerali », ha correttamente ritenuto che l'aliquota applicabile per la registrazione di tale atto fosse quella dello 0,50 % stabilita dalla nota all'art. 45 della tabella alligato D della legge di registro, anzichè quella prevista per le vendite di mobili e di merci dagli art. 2 e 3 della tariffa alligato A della legge medesima.

Invero, l'art. 45 della tabella alligato D, la quale contiene l'elenco degli atti esenti dalla registrazione in termine fisso, contempla, tra

mercanti, si riferisce non soltanto alle vendite occasionali, da parte di detti imprenditori, ma anche a tutte quelle che rientrano nell'ordinaria attività degli stessi, e cioè a tutte quelle che rientrano anche nella previsione dell'art. 45 della tabella D, come può desumersi anche dal rilievo che la norma, nel testo originario del R. D. 30 dicembre 1923, n. 3269, si riferiva proprio, ed esclusivamente, alle vendite tra commercianti, sicchè la successiva modifica (« anche tra commercianti ») deve intendersi volta ad estenderla anche agli atti tra non commercianti, atti obiettivamente non di commercio, e non già a chiarirne l'applicabilità ai soli rapporti non di carattere commerciale; b) che, d'altra parte, vi sono nel contesto normativo in esame anche altre disposizioni che appaiono oggettivamente e soggettivamente riferite a rapporti di identica natura, come per ciò che riguarda le vendite di bestiame e prodotti agrari, ugualmente contemplate nell'art. 2 lett. b) della tariffa A, e nell'art. 45 della tabella D; nel quale ultimo, invero, è precisata per i negozi in questione l'esenzione dall'obbligo di registrazione in termine fisso, e l'applicabilità della minore aliquota, anche se essi siano posti in essere tra non commercianti

E poichè, dunque, e quanto meno per tali vendite di bestiame e prodotti agricoli, non potrebbe trovarsi giustificazione al diverso trattamento, previsto da ciascuna delle ricordate disposizioni di legge, se non nella forma dell'atto e nella ricorrenza o non ricorrenza per esso dell'obbligo di

l'altro, « le scritture private di vendita che abbiano per oggetto merci, macchine o altri prodotti industriali che nel commercio esercitato dal venditore sono destinati alla rivendita », e la nota a tale articolo stabilisce testualmente che « occorrendo di dover sottoporre alla registrazione le scritture private controindicate si applica la tassa di centesimi cinquanta per ogni cento lire ».

Ora, l'espressione « occorrendo di dover sottoporre alla registrazione » è così ampia e generica da comprendere non soltanto le ipotesi di registrazione in caso di uso specificamente indicate sotto i numeri 1 e 2 dell'art. 2 della legge di registro, ma anche quelle di registrazione eseguite in termine fisso per volontà dei contraenti o in ottemperanza a una norma particolare.

Questa interpretazione risponde non solo alla lettera, ma anche alla *ratio* della norma, perchè il legislatore, per ragioni di politica legislativa, ha voluto agevolare gli scambi di ricchezza posti in essere mediante le normali operazioni commerciali adottando per gli atti, nei quali queste vengono documentate, un regime fiscale meno oneroso di quello previsto per le vendite dei beni mobili e di merci in genere e, inoltre, trova conferma nella considerazione che, quando nelle note agli articoli della tabella D si prevede soltanto l'ipotesi

registrazione in termine fisso, pare potersi conclusivamente osservare che è proprio in ciò la ragione dei differenti criteri impositivi, e che, pertanto, una volta individuato il fondamento della discriminazione, non vi sono ostacoli concettuali per ammettere la stessa differenziazione anche in altre situazioni, e così anche per le vendite di merci. Per le quali, con la conferma innanzi vista della inesistenza di una sostanziale diversità obiettiva delle due fattispecie impositive (salvo per la maggiore estensione della disposizione dell'art. 3 lett. a) della tariffa, che riguarda anche le vendite tra non commercianti), ugualmente può ritenersi che le minori aliquote, di cui all'art. 45 della tab. D, sono applicabili soltanto quando i negozi ivi previsti siano posti in essere con scrittura privata non soggetta a registrazione in termine fisso, restando altrimenti applicabili, anche per le vendite da commercianti o tra commercianti, le ordinarie aliquote previste dalla tariffa A.

Tale conclusione, del resto, si giustifica con la considerazione che il più favorevole trattamento tributario può essere stato voluto per gli atti che rientrano nella normale pratica degli affari, ed ai fini della correttezza degli stessi, sicchè esso resta inapplicabile, e va dunque ritenuta l'applicabilità dell'ordinario regime della tariffa A, allorchè le parti da quella pratica si discostino, preferendo, per ragioni loro proprie, la forma solenne dell'atto pubblico, o anche una conferma solenne, con l'autenticazione delle private scritture.

Confermi a tale soluzione, cfr. Comm. Centr., 16 dicembre 1963, n. 3583, *Riv. Leg. Fisc.*, 1965, 443, e Trib. Caltanissetta, 13 gennaio 1962, in questa *Rassegna*, 1962, 51.

Conforme alle massime, invece, sembra Comm. Centr. 8 luglio 1964, n. 12447, *Giur. Imp.* 1965, 173, che, tuttavia, perviene all'affermazione di

della registrazione in caso di uso ai sensi dell'art. 2 della legge, si adopera la diversa espressione « quando si faccia uso delle scritture », come nella nota all'art. 46, nella quale, stabilendosi l'applicazione dell'aliquota dello 0,50 % si precisa che essa ha luogo « quando si faccia uso delle scritture a termini dell'art. 2 della legge ».

Pertanto, l'aliquota stabilita dalla nota all'art. 45 della tabella D è applicabile non solo quando le scritture in esso indicate siano registrate in caso di uso, a norma dell'art. 2 della legge di registro, ma anche quando le stesse siano registrate in termine fisso per volontà delle parti o perchè tale registrazione sia imposta da una norma particolare.

Nè, esaminandosi l'art. 45 in relazione alle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 della tariffa allegato A della legge di registro, può pervenirsi a diversa conclusione. Invero, dal coordinamento di tali articoli si deduce che mentre l'aliquota del 2 % stabilita dagli articoli 2 e 3 si applica a tutte le vendite di beni diversi da quelli che nel commercio esercitato dal venditore sono destinati alla rivendita, per le vendite di questi ultimi si applica l'aliquota dello 0,50 % sia nell'ipotesi in cui gli atti che le contengono debbano registrarsi solo in caso di uso, sia nel caso in cui gli stessi vanno comunque registrati in termine fisso.

Non può, poi, sostenersi che l'applicazione dell'aliquota ridotta è esclusa quando le vendite per le quali essa è prevista siano fatte per atto pubblico o, come nella specie, per scrittura privata autentica, adducendosi che questi atti devono essere registrati in termine

identità di trattamento, per atti soggetti a registrazione in termine fisso ed atti da registrarsi in caso d'uso, soltanto sulla base del rilievo che la volontaria presentazione alla registrazione, indipendentemente dalla esigenza di uso, non dovrebbe dar luogo ad oneri maggiori di quelli ricorrenti nel caso che dell'atto occorra, appunto, fare uso: col che, invero, il problema — che del resto non era nell'economia della vertenza decisa — appare svisato, restando elusa l'indagine in ordine alla differenza tra l'ipotesi di atto che sia spontaneamente presentato alla registrazione, pur in mancanza del relativo obbligo, e quella di atto che, per essere redatto in forma pubblica o sottoposto ad autenticazione, sia soggetto a registrazione in termine fisso. E la differenza indicata, invece, risulta esaminata da Comm. Centr. 6 ottobre 1952, n. 39312, *Riv. Leg. Fisc.* 1953, 238, che ammette la parità di trattamento, ma soltanto nel senso che anche in caso di volontaria presentazione alla registrazione si applicano le aliquote ridotte, purchè l'atto sia tale da essere esente da registrazione in termine fisso, e cioè, per le vendite in questione, soltanto nel caso che esse siano poste in essere con scrittura privata non autenticata (Ed in senso conforme, cfr. Comm. Centr. 29 maggio 1961, n. 80349, *Boll. Trib.* 1962, 744). Nel senso che l'art. 45 tab. D non si applica alle compravendite verbali, nè alle enunciative, cfr., rispettivamente, Comm. Centr., 7 marzo 1963, n. 96218, *Giur. Imp.*, 1965, 584 e Comm. Centr., 7 dicembre 1954, n. 64343, *Riv. Leg. Fisc.*, 1955, 1189.

fisso, in quanto tale aliquota è stabilita non per la forma dell'atto di vendita, ma per la natura dei beni oggetto di essa (merci, macchine o altri prodotti industriali che nel commercio del venditore sono destinati alla rivendita) e per la qualità del venditore (imprenditore commerciale).

Se la *ratio* della disposizione contenuta nell'art. 45 risiedesse soltanto nella forma, non si spiegherebbe perchè la vendita dei beni in esso indicati dovrebbe essere tassata con un'aliquota minore, se posta in essere mediante scrittura privata, e con un'aliquota maggiore, se posta in essere mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata. È vero che il citato articolo menziona soltanto le scritture private, ma ciò non per limitare il beneficio alle sole vendite poste in essere con tali atti, ma perchè soltanto alle vendite eseguite mediante scrittura privata si è voluto concedere l'ulteriore beneficio della registrazione solo in caso di uso.

Come è stato rilevato anche in dottrina, l'art. 45 contiene due agevolazioni: la registrazione solo in caso di uso e l'applicazione dell'aliquota ridotta; la prima compete soltanto alle vendite dei beni in esso indicati eseguite mediante scrittura privata, la seconda compete a tutte le vendite di tali beni indipendentemente dalla forma dell'atto con le quali sono poste in essere. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 febbraio 1966, n. 498 - Pres. Favara - Est. Perrone Capano - P. M. Cutrupia (conf.) - Soddu (avv. Cuciniello) c. Ministero Finanze (avv. Stato Cerocchi).

Imposte e tasse in genere - Concordato per la determinazione dell'imponibile - Natura.

(t. u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 34).

Prescrizione - Atti interruttivi - Riconoscimento del debito - Mancanza di dichiarazione formale ed esplicita - Non esclude l'efficacia interruttiva.

(c. c., art. 2944).

Imposte e tasse in genere - Prescrizione - Adesione prestata dal contribuente alla determinazione dell'imponibile - Idoneità quale atto interruttivo della prescrizione - Estensione.

(c. c., art. 2944; t. u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 34).

Imposte e tasse in genere - Imposta addizionale istituita col r. d. 30 novembre 1937 n. 2145 - Natura.

(r. d. 30 novembre 1937, n. 2145, conv. nella legge 25 aprile 1938, n. 614).

Imposta di successione - Imposta globale sull'asse ereditario netto e sulle donazioni e altre liberalità - Addizionale di cui al r. d. 30 novembre 1937 n. 2145 - Applicabilità in ogni caso in cui è dovuta l'imposta globale.

(r. d. 30 novembre 1937, n. 2145; d.l. 8 marzo 1945, n. 90, art. 11).

Il concordato tributario non ha carattere negoziale e transattivo, bensì costituisce un atto unilaterale della pubblica amministrazione, che pone in essere, con l'adesione del contribuente, un mezzo di accertamento dell'imponibile in base al quale deve esser applicata l'imposta (1).

Il riconoscimento del debito, ai fini dell'interruzione della prescrizione, può estrinsecarsi non soltanto in una dichiarazione formale ed esplicita, ma anche con qualsiasi altro atto o fatto, che implichi comunque il riconoscimento del diritto soggetto a prescrizione (2).

Il riconoscimento del debito, idoneo anche in materia tributaria ad interrompere la prescrizione, può estrinsecarsi anche nell'adesione prestata dal contribuente, in sede di concordato, alla determinazione dell'imponibile, e l'interruzione così attuata opera sia in ordine alle imposte, che all'imponibile stesso afferiscono, sia in ordine alle contribuzioni accessorie (3).

(1) Giurisprudenza pacifica; cfr., tra le più recenti, Cass. 23 aprile 1964, n. 986, in questa *Rassegna*, 1964, I, 588, ove, in nota, altri richiami. Cfr., inoltre, la *Relazione dell'Avvocatura dello Stato*, 1956-60, II, 331.

Per questioni in ordine all'interpretazione del concordato, cfr. Cass. 5 maggio 1965, n. 819, in questa *Rassegna*, 1965, I, 553, con nota di A. MERCATALI, ed ivi richiami di dottrina sulla natura del concordato.

(2) Conforme, tra altre, Cass. 29 maggio 1965, n. 1105, *Giust. Civ.*, 1965, I, 1548, secondo cui il riconoscimento del debito, ai sensi e per i fini di cui all'art. 2944 c. c., « non richiede forme sacramentali, ma può estrinsecarsi anche *per facta concludentia* ed è desumibile altresì da presunzioni gravi, precise e concordanti »; cfr., inoltre, Cass. 26 gennaio 1965, n. 142, *id.*, 1965, I, 460, che ugualmente ritiene « irrilevante il modo in cui il riconoscimento si manifesti », potendo lo stesso, per costituire idonea causa di interruzione della prescrizione, « estrinsecarsi non soltanto in una dichiarazione esplicita, ma altresì in qualsiasi fatto, che implichi comunque l'ammissione dell'esistenza del diritto ».

(3) Conclusione di indubbia esattezza. Può aggiungersi, peraltro, che con il concordato, che è atto amministrativo di accertamento dei presupposti dell'imposizione, la prescrizione può ritenersi interrotta anche ai sensi dell'art. 2943, c. c., per il rilievo dell'attività posta in essere dall'Ammini-

L'addizionale istituita col r. d. 30 novembre 1937, n. 2145, convertito nella l. 25 aprile 1938, n. 614, non ha natura di tributo autonomo, bensì costituisce un accessorio dei tributi cui inerisce, e di questi segue la sorte anche per ciò che attiene alla prescrizione, gli atti interruttivi della quale, riferiti al tributo principale, valgono ad interrompere anche il corso della prescrizione per la detta addizionale (4).

Ai sensi dell'art. 11 del d. l. 8 marzo 1945, n. 90, l'estensione all'imposta globale delle disposizioni sull'addizionale, istituita col r. d. 30 novembre 1937, n. 2145, riguarda sia l'imposta globale cui sono soggette le donazioni ed altre liberalità, sia quella sull'asse ereditario netto (5).

(Omissis). — Col primo motivo si denuncia: « violazione e falsa applicazione degli artt. 86, 88 e 89 della legge sulle successioni, approvata con r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270, e successive modificazioni; 7 e 140 della legge di registro, approvata con r. d. 30 dicem-

strazione creditrice; più specificamente, poi, per la materia dei tributi successori (cui si riferiva la contestazione definitiva con la sentenza in nota), l'interruzione può ritenersi anche ai sensi dell'art. 89, primo comma, del r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270, in relazione all'atto — lo stesso concordato — di accertamento del valore dei beni trasferiti. Sempre in tema di tributi successori, e per l'efficacia del concordato sul valore quale atto interruttivo della prescrizione, cfr. Cass. 28 maggio 1943, n. 1332, *Riv. Leg. Fisc.*, 1943, 480, che nell'accettazione del maggior valore, da parte del contribuente, correttamente individua una nuova denuncia, ad integrazione delle precedenti, e rileva la conseguente applicabilità della norma di cui all'art. 86 n. 1 del citato r. d. n. 3270 del 1923, in ordine al *dies a quo* del termine prescrizionale.

(4) In senso sostanzialmente conforme, cfr. App. Roma, 25 gennaio 1963, *Shell-Finanze, Temi romana*, 1963, 106, mentre Comm. Centr. 30 ottobre 1962, n. 91588, *Giur. Imp.*, 1964, 410, individua nell'addizionale un tributo autonomo, che tuttavia, in difetto di espresse norme in contrario, deve ritenersi regolato, in ogni suo aspetto, secondo la disciplina del tributo cui inerisce.

(5) Chiara applicazione della norma, che, come rilevato in motivazione, nel disciplinare l'imposta globale, dovuta sui trasferimenti *mortis causa* e su quelli gratuiti *inter vivos*, richiama le rispettive disposizioni della legge tributaria sulle successioni e della legge del registro, « comprese quelle relative all'addizionale istituita col r. d. 30 novembre 1937, n. 2145 », e cioè — è ovviamente da ritenere — comprese quelle che riguardano l'addizionale sull'uno e sull'altro tributo, e perciò con estensione dell'addizionale stessa all'imposta globale da liquidare in relazione ai trasferimenti che dalle disposizioni dell'una e dell'altra legge sono contemplati. Tale estensione è del resto definitivamente ed inequivocamente chiarita dall'art. 1 della legge 10 dicembre 1961, n. 1346, che testualmente presuppone dovuta l'addizionale anche per l'imposta globale sul valore netto dell'asse ereditario, dal momento che specificamente dispone che essa « è aumentata di un centesimo, ecc. ».

bre 1923, n. 3269, e modificazioni successive; 34 del testo unico sulle imposte dirette, approvato con d.P. 29 gennaio 1958, n. 645; 2934, 2935, 2943 e 2944 cod. civ.; delle altre norme di legge e dei principi generali di diritto sulla decorrenza e sulla interruzione della prescrizione dell'azione della Finanza per conseguire il pagamento di imposta suppletiva in materia di successioni e sulla natura giuridica del concordato tributario; difetto assoluto di motivazione: art. 132, secondo comma, cod. proc. civ.; motivazione omessa, insufficiente e contraddittoria circa un punto decisivo della controversia: in relazione all'art. 360 nn. 3, 4 e 5 c.p.c. ».

In sostanza, il ricorrente si duole che sia stata rigettata l'eccezione di prescrizione dell'azione della finanza, proposta ai sensi dell'art. 86, n. 2 della legge tributaria sulle successioni. Egli deduce che il concordato sul valore dei beni ereditari, intervenuto fra le parti il 16 marzo 1957, non poteva considerarsi atto interruttivo della prescrizione, rispetto al diritto fatto valere successivamente dall'Amministrazione finanziaria (applicazione dell'addizionale anche all'imposta globale), e ciò per un duplice ordine di motivi:

a) perchè il concordato tributario — concretandosi in un atto amministrativo, accompagnato dalla preventiva adesione del contribuente — non può spiegare effetti interruttivi della prescrizione;

b) perchè, nella specie, l'errore che dette luogo al nuovo accertamento e alla conseguente imposta suppletiva, oggetto del presente giudizio, era un errore di diritto commesso in sede di liquidazione dell'imposta principale (allorchè si ritenne che la detta addizionale fosse applicabile alla sola imposta di successione, e non anche a quella globale), mentre il concordato ebbe per oggetto il valore dei beni ereditari, e cioè una materia « che nulla aveva a che fare con la successiva pretesa della Finanza di correggere le conseguenze della sua primitiva interpretazione delle norme relative all'applicazione dell'addizionale pro alluvionati ».

La doglianza è infondata.

È esatto che il concordato tributario non ha carattere negoziale e transattivo, poichè esso si concreta in un atto unilaterale della pubblica amministrazione, che pone in essere, con l'adesione del contribuente, un mezzo di accertamento dell'imponibile su cui deve essere applicata l'imposta. Ma ciò non toglie che l'adesione prestata al concordato, il cui atto deve essere sottoscritto anche dal contribuente o da un suo rappresentante, si risolva in un riconoscimento circa i diritti dell'amministrazione finanziaria in ordine a quel determinato accertamento e alla relativa imposizione tributaria. Col sottoscrivere l'atto di concordato, nel quale devono essere indicati gli elementi in base ai quali è stato determinato l'imponibile (art. 34 del testo unico

sulle imposte dirette, approvato con d. P. 29 gennaio 1958, n. 645), il contribuente riconosce — implicitamente, ma necessariamente — di essere tenuto a pagare non solo tutte le imposte, ma anche tutte le contribuzioni accessorie, che per legge afferiscono all'imponibile concordato. In altri termini, con l'aderire alla determinazione della base imponibile e col sottoscrivere il concordato, il contribuente pone in essere un atto interruttivo della prescrizione, limitatamente all'oggetto del concordato ed ai diritti immediatamente conseguenziali, poichè riconosce il diritto dell'amministrazione finanziaria ad effettuare la tassazione che consegue per legge all'accertamento dell'imponibile. Lo stesso ricorrente, del resto, dopo avere accennato all'atto di costituzione in mora (che nella specie certamente non ricorre), ammette esplicitamente che anche in materia fiscale la prescrizione è interrotta « dal riconoscimento del diritto da parte di colui contro il quale il diritto stesso può essere fatto valere ». Anche in materia tributaria, dunque, è applicabile l'art. 2944 c. c., che dalla giurisprudenza di questa Suprema Corte è interpretato nel senso che il riconoscimento dell'altrui diritto, ai fini della interruzione della prescrizione, può estrinsecarsi non solo in una dichiarazione formale ed esplicita, ma anche con qualsiasi altro atto o fatto, che implichi comunque il riconoscimento del diritto soggetto a prescrizione.

Nel caso in esame, quindi, il concordato sul maggior valore dei beni ereditari, intervenuto mentre era in corso il termine triennale di prescrizione (previsto dall'art. 86 n. 1 del r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270), determinò l'interruzione della prescrizione medesima, relativa al diritto dell'amministrazione finanziaria di chiedere il pagamento dell'imposta di successione e di quella sul valore globale dell'asse ereditario.

Di conseguenza, la prescrizione rimase interrotta anche in ordine all'addizionale istituita col r. d. l. 30 novembre 1937, n. 2145, convertito nella l. 25 aprile 1938, n. 614, addizionale che ha carattere accessorio e che è soggetta allo stesso regime tributario delle imposte, delle sovrimposte, delle tasse e dei contributi, sui quali deve essere obbligatoriamente applicata in forza di legge. Pur avendo proprie caratteristiche e proprie finalità, la detta addizionale non costituisce un tributo autonomo, indipendente dai tributi cui afferisce, tanto che non ha una propria disciplina, nè un proprio termine di prescrizione. Essa si applica a determinati tributi erariali, provinciali e comunali, quale accessorio stabilito dalla legge in una certa percentuale, e perciò si risolve in un aumento di aliquota, destinato ad integrare i bilanci degli enti comunali di assistenza. Da ciò deriva che non è configurabile, in ordine all'addizionale in questione, un diritto autonomo dell'amministrazione finanziaria, svincolato ed indipendente dai tributi

su cui essa incide, e soggetto ad autonoma prescrizione. Quale accessorio dovuto per legge in percentuale predeterminata, l'addizionale segue il regime giuridico delle imposte sulle quali deve essere applicata, nel senso che tutti gli atti che riguardano l'accertamento e la riscossione di tali imposte, compresi gli atti interruttivi della prescrizione, estendono i loro effetti anche all'addizionale, appunto perchè questa è un accessorio che segue automaticamente il tributo principale.

Esattamente, quindi, la Corte d'appello ha ritenuto che il concordato sul valore dei beni ereditari avesse interrotto la prescrizione, non solo in ordine all'imposta di successione ed a quella globale, ma anche in ordine alle relative addizionali e, in particolare, in ordine all'addizionale che forma oggetto del presente giudizio, richiesta con atto di ingiunzione notificato il 27 aprile 1959, entro il triennio dal concordato, e perciò prima che decorresse il nuovo termine di prescrizione. Nè — come afferma il ricorrente — l'impugnata sentenza potrebbe essere cassata per vizio di motivazione, poichè il difetto o l'erroneità della motivazione su questioni giuridiche non possono, di per sè soli, comportare l'annullamento della decisione. Allorchè trattisi di questioni di diritto, che non richiedono apprezzamenti di fatto, ed allorquando il dispositivo dell'impugnata sentenza sia conforme a diritto, può la Suprema Corte correggere la motivazione giuridicamente erronea, ai sensi dell'art. 384 c. p. c., e può altresì integrarla o completarla, sempre che si verta in tema di questioni strettamente giuridiche. È questo il caso di specie: per cui la motivazione della denunciata sentenza, assiomatica ed inesatta, va corretta ed integrata nei sensi innanzi spiegati.

Ne consegue che il primo motivo di ricorso deve essere respinto, perchè giuridicamente infondato.

Col secondo motivo, nel denunciare la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 r. d. l. 30 novembre 1937, n. 2145, degli artt. 6 e 11 d. l. l. 8 marzo 1945, n. 90, e dell'art. 4 r. d. l. 4 maggio 1942, n. 434, in relazione all'art. 12 delle preleggi e all'art. 360 nn. 3, 4 e 5 c. p. c., il ricorrente sostiene che la predetta addizionale è applicabile solo all'imposta di successione, non anche all'imposta sul valore globale dell'asse ereditario.

Anche questo assunto, già disatteso dai giudici di merito, in primo ed in secondo grado, è infondato e deve essere ulteriormente disatteso.

Basta rilevare che la questione prospettata dal ricorrente è legislativamente risolta dall'art. 11, terzo comma, del d. l. l. 8 marzo 1945, n. 90, il quale dispone che « per la presentazione della denuncia (relativa all'imposta sul valore globale dei trasferimenti a titolo gratuito), la determinazione dei valori imponibili, la deduzione delle

passività, il pagamento dell'imposta, i privilegi, le prescrizioni e il modo di decidere le controversie, nonché per le sanzioni punitive, sono applicabili, in quanto non sia diversamente disposto dal presente decreto, le disposizioni della legge tributaria sulle successioni e, quando si tratta di donazioni o liberalità, della legge di registro, comprese quelle relative all'addizionale istituita dal r. d. l. 30 novembre 1937, n. 2145 ». Queste ultime parole, relative all'addizionale, non possono essere riferite alle sole espressioni che immediatamente le precedono, e cioè soltanto alla legge di registro, in rapporto alle donazioni e alle liberalità, perchè la locuzione « quelle » (« comprese *quelle* relative all'addizionale ») si ricollega indubbiamente alle « disposizioni della legge tributaria sulle successioni e della legge di registro ». D'altra parte, in base ad una corretta interpretazione letterale, le suindicate parole devono essere riferite a tutte le previsioni contemplate nella disposizione, che ha per oggetto le imposte (tutte le imposte) sul valore globale dei trasferimenti a titolo gratuito, sia quelli tra vivi che quelli *mortis causa*. Cosicchè esse riguardano non solo le donazioni e le liberalità, ma anche le successioni, nel senso che l'addizionale già applicabile all'imposta di successione (oltre che all'imposta di registro) in forza del decreto del 1937, si applica anche all'imposta sul valore globale. Se così non fosse, ben diversa sarebbe stata la formulazione della norma in esame, in quanto sarebbe stata specificata la volontà del legislatore di limitare l'applicazione dell'addizionale all'imposta di successione, oltre che alle donazioni e alle liberalità, e di escluderla rispetto all'imposta sul valore globale dell'asse ereditario, tenuto conto che quest'ultima imposta, pur avendo carattere autonomo, rientra essenzialmente nel sistema e nel regime tributario dell'imposta di successione, alla quale viene comunemente (anche se non giuridicamente) assimilata ed equiparata. Devesi ritenere, dunque, che l'addizionale in questione colpisca non solo l'imposta di successione, ma altresì quella sul valore globale dell'asse ereditario, così come hanno esattamente affermato i giudici di merito. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 3 marzo 1966, n. 626 - Pres. Scarpello - Est. D'Armiento - P. M. Criscuoli (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Coronas) c. Ascanelli (avv. Grillo) e Esattoria consorziale di Bologna.

Imposte e tasse in genere - Esecuzione esattoriale - Concordato fallimentare - Azione diretta a farne riconoscere il carattere vincolante rispetto al credito chirografario d'imposta - Opposizione all'ese-

cuzione ed azione di accertamento - Giurisdizione del giudice ordinario - Esclusione e limiti.

Il soggetto indicato nei ruoli come debitore tributario, fino al compimento dell'esecuzione, non ha alcuna azione proponibile davanti al giudice ordinario per contrastare o rimuovere la pretesa dell'esattore, ma può solo ricorrere all'intendente di finanza ed esperire, contro il provvedimento di questo ultimo, i rimedi previsti dal vigente ordinamento. A superare l'improponibilità della domanda non vale opporre che nel caso di specie non si contende intorno al valore ed all'efficacia degli atti amministrativi con i quali venne definito il debito di imposta, ma solo sull'estinzione di tale debito in forza di fatti successivi (1).

(Omissis). — Con il primo motivo si denuncia la violazione degli artt. 72 e 73 t. u. 17 ottobre 1922, n. 1401; 208, 209 t. u. 29 gennaio 1958, n. 645; 22 r. d. l. 7 agosto 1936, n. 1639; e il difetto di giurisdizione; sostenendo che la sentenza impugnata erroneamente non ha dichiarato il difetto temporaneo di giurisdizione a decidere sull'azione proposta dall'Ascanelli contro l'Esattoria Consorziale di Bologna (sia che la si qualifichi come opposizione all'esecuzione esattoriale, sia che la si consideri accertamento negativo d'imposta) fino al compimento dell'esecuzione esattoriale, in forza degli artt. 72 e 73 t. u. 17 ottobre 1922, n. 1401, e successivamente in base agli articoli 208, 209 del t. u. 29 gennaio 1958, n. 645. Tali norme — si argomenta — non ammettono, in materia di esecuzione fiscale, le opposizioni regolate dagli artt. 615, 618 c. p. c., mentre l'azione d'accertamento negativo di una imposta diretta, già iscritta legittimamente nel ruolo, non è proponibile davanti all'autorità giudiziaria se non dopo avere adito le competenti commissioni amministrative (il che, nella specie, non è stato fatto).

Con il secondo motivo, denunciando la violazione degli artt. 33, 40, 72, 73, 97 t. u. n. 1401 del 1922 e 15, 28 l. 16 giugno 1939, n. 962; 200, 206, 209, 210 t. u. n. 645 del 1958; 51, 135 r. d. 16 marzo 1942, n. 257, si sostiene che a torto la Corte di merito ha ritenuto estinto il credito, posto in riscossione dell'Esattore. Si afferma, in particolare, dalla ricorrente amministrazione finanziaria, che la procedura di riscos-

(1) Sulla proponibilità di azioni ed opposizioni fondate sul concordato fallimentare del debitore d'imposte dirette.

In nota alla precedente sentenza 2 luglio 1965, n. 1373 delle Sezioni Unite della Cassazione si è riferito (in questa Rassegna 1965, I, 916) che

sione delle imposte è del tutto autonoma ed indipendente dalla procedura fallimentare, tanto che l'azione esattoriale può essere seguita pure in pendenza di fallimento. Nulla di quanto avviene nel procedimento fallimentare può ostacolare l'azione dell'esattoria per il conseguimento integrale del credito in riscossione: e per ottenere la sospensione dell'esecuzione esattoriale il curatore deve impegnarsi a versare l'intero ammontare del debito d'imposta.

Il primo motivo di ricorso, che ha carattere preliminare ed assorbente rispetto al secondo, è fondato.

Come risulta chiaro e come non si contesta, l'Ascanelli, con l'atto introduttivo di lite del 12 dicembre 1957, ha proposto opposizione avverso l'esecuzione esattoriale, che contro di lui era stata iniziata per debito d'imposta; esecuzione che aveva dato causa ai verbali di pignoramento dell'8 novembre e del 2 dicembre 1957, ma peraltro non era stata conclusa.

L'atto di citazione porta all'instestazione la seguente dizione: « citazione in opposizione all'esecuzione: art. 615 », e conclude per la « sospensione dell'esecuzione » perchè sia « dichiarato estinto il diritto del-

in data 18 novembre 1965 era stato discusso nella stessa sede un altro ricorso avente per oggetto la stessa questione decisa dalla sentenza allora annotata e relativa alla proponibilità di opposizioni od azioni di accertamento negativo tendenti a far valere l'assoggettamento del credito chirografario d'imposta reclamato dall'esattore alla falcidia concordataria.

Tale ricorso è stato deciso con la presente sentenza che, giungendo a conclusioni totalmente opposte a quelle di cui alla precedente n. 1373/65, afferma principi che permettono un definitivo chiarimento della materia.

È principio ripetutamente codificato (artt. 72 e 73 del t. u. 17 ottobre 1922, n. 1401 e ora art. 209 del t. u. 29 gennaio 1958, n. 645) quello per cui, nel caso di esecuzione esattoriale, le opposizioni del contribuente possono svolgersi esclusivamente in via amministrativa, essendo la competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria limitata al solo risarcimento dei danni da richiedersi all'esattore *dopo il compimento dell'esecuzione*.

Trattasi, come è noto, di una particolare garanzia della esecuzione esattoriale, in base alla quale è ormai pacifico che, nei confronti di tale esecuzione, non sono proponibili le opposizioni di cui agli artt. 615 e segg. c. p. c., che sarebbero dirette a paralizzare l'azione esecutiva dell'esattore ed a sostituire la competenza del giudice ordinario a quella dell'intendente di finanza, che è la sola stabilita dall'ordinamento.

Ma tale conclusione non può esaurire gli effetti di quel principio, costituendone invece soltanto una pratica attuazione, onde appare inesatto quanto affermato nella ricordata sentenza n. 1373/65 secondo cui, in mancanza di una concreta contestazione del diritto dell'esattore a procedere ad esecuzione, l'azione diretta all'accertamento della sopravvenuta estinzione del credito tributario sarebbe pienamente proponibile dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria.

Infatti, qualsiasi azione da proporsi nei confronti dell'esattore prima del compimento dell'esecuzione, anche se diretta al semplice accertamento

l'Esattoria a procedere ulteriormente ad esecuzione forzata per i titoli della narrativa nei confronti dell'attore ». Dal che si evince che, oltre alla denominazione di atto di opposizione all'esecuzione, l'atto medesimo ne aveva anche il contenuto e la sostanza, contestandosi dall'Ascanelli all'Esattoria il diritto di procedere ad esecuzione forzata e chiedendosi espressamente la sospensione dell'esecuzione.

Pertanto, ed oltre al *nomen iuris* conferito dalla parte, anche la *causa petendi* ed il *petitum* stanno a caratterizzare e qualificare l'azione proposta dall'Ascanelli come opposizione all'esecuzione ex articolo 615 c. p. c.

Ma così qualificata l'azione, deve riconoscersi che la stessa non poteva proporsi davanti al magistrato ordinario, che in materia è carente di giurisdizione.

Ed invero, gli artt. 72 e 73 del t. u. 17 ottobre 1922, n. 1401 (in vigore fino al 31 dicembre 1959) e gli artt. 208 e 209 del t. u. 29 gennaio 1958, n. 645 (in vigore dal periodo successivo) sostanzialmente identici nel contenuto precettivo, vietano espressamente che il soggetto indicato nei ruoli di riscossione come debitore tributario possa, nel caso della procedura esecutiva istituita contro di lui dall'esattore,

della sopravvenuta estinzione del credito di imposta, non può tendere ad altro che ad impedire il proseguimento della esecuzione od a predisporre il titolo in base al quale agire per il risarcimento del danno dipendente da tale illegittimo proseguimento. In ogni caso, comunque, essa urta con il disposto dell'art. 209 del t. u. n. 645 del 1958.

Già con sentenza 10 agosto 1934 in causa fall. Nitti c. Esattoria Rende (in *Giust. trib.*, 1935, 499) il Supremo Collegio ritenne infatti quanto segue: « Applicandosi la procedura speciale stabilita dalla legge suaccennata, si deve necessariamente aver riguardo agli artt. 72 e 73 della legge stessa, secondo i quali nessuna sospensione degli atti esecutivi può ottenersi se non in forza di ordinanza motivata dell'intendente di finanza e solo ad esecuzione compiuta possono le parti, che si ritengono lese dagli atti esecutivi dell'esattore, provvedersi davanti all'Autorità giudiziaria al solo effetto di conseguire il risarcimento dei danni e delle spese.

« Ed allora — proseguiva la stessa sentenza dopo aver dato atto che in quella fattispecie la esecuzione esattoriale non poteva ritenersi compiuta — delle due l'una: o lo scopo del curatore era quello di dimostrare la pretesa arbitrarietà ed illegalità dell'atto esecutivo impugnato, per impedire che l'esecuzione mobiliare fosse compiuta, e l'Autorità giudiziaria ordinaria era priva di potestà giurisdizionale al riguardo, spettando esclusivamente all'Intendenza di finanza la facoltà di disporre la sospensione della procedura: o lo scopo era quello di ottenere il semplice riconoscimento della illegalità ed arbitrarietà denunciate, al solo effetto di fondare su un titolo legale il chiesto risarcimento dei danni, in tal caso l'azione era intempestiva non essendo stata ancora compiuta l'esecuzione ».

La sentenza in esame conferma ora tali principi, ma, ciò che più conta, ne fornisce anche la giustificazione sistematica, affermando che « dopo il compimento dell'esecuzione, invece, a norma dell'art. 209 del t. u. 29 gen-

opporsi sia all'esecuzione, sia agli atti esecutivi, e solo gli riconoscono la facoltà di ricorrere all'intendente di finanza.

Il giudice ordinario, perciò, difetta di giurisdizione a conoscere della domanda del contribuente, volta a far dichiarare l'illegittimità dell'esecuzione e la nullità degli atti esecutivi, previa sospensione dell'esecuzione stessa; e questa, mirando a contestare la *facultas agendi* dell'esattoria, si qualifica come tipica opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi, ripercuotendo immediatamente e direttamente i suoi effetti sull'azione esecutiva; oltre che per una inevitabile consequenzialità, anche per un evidente rapporto di connessione sostanziale.

Quanto ora detto trova conferma nell'indirizzo giurisprudenziale costante e consolidato di questa Suprema Corte a Sezioni Unite (cfr. sentt.: 1 dicembre 1962, n. 3258; 19 aprile 1963, n. 962; 21 giugno 1963, n. 1665; 27 luglio 1963, n. 2083; 19 luglio 1965, n. 1629); nè a superare l'improponibilità della domanda vale opporre, come nella sentenza denunciata si afferma, che nel caso di specie non si contende intorno al valore ed all'efficacia degli atti amministrativi con

naio 1958, n. 645 (corrispondente all'art. 73 del t. u. 17 ottobre 1922, n. 1401) è riconosciuto il diritto, a chi si ritenga leso dall'esecuzione esattoriale, di agire in sede giudiziaria contro l'esattore ai soli fini del risarcimento dei danni; ma *prima di tale momento, per la particolare natura del procedimento esecutivo esattoriale, il contribuente non può considerarsi titolare di un diritto soggettivo, bensì di un semplice interesse legittimo (tutelabile, come tale, davanti agli organi dell'amministrazione attiva)* ».

Se pertanto, prima del compimento della esecuzione esattoriale, il contribuente non ha alcun diritto soggettivo da far valere nei confronti dell'esattore, è certo che egli, comunque prospettando le sue istanze (opposizione all'esecuzione, accertamento negativo del credito per sopravvenuta estinzione in modo diverso dal compimento dell'esecuzione), non può pretendere alcuna tutela da parte dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

Ciò non comporta alcuna reviviscenza del principio del *solve et repete* e non significa, evidentemente, che, pur in pendenza della esecuzione esattoriale, non sia proponibile l'azione giudiziaria relativa alla impugnazione dell'accertamento dell'imposta iscritta a ruolo. Tale azione, infatti, prescinde dal compimento dell'esecuzione esattoriale, e deve essere proposta nei termini e secondo i presupposti stabiliti per il contenzioso tributario in materia di imposte dirette.

La Corte Costituzionale, con la sua sentenza 7 luglio 1962, n. 87 (in Foro it. 1962, 1, 1219) che ha respinto, come è noto, l'eccezione di incostituzionalità della norma dell'art. 209 del t. u. per asserito difetto di tutela giudiziaria, ha chiarito con precisione tali concetti allorchè ha affermato quanto segue: « D'altra parte è stato esattamente osservato tanto dalla difesa della Presidenza del Consiglio, quanto dalla difesa del Servizio, che gli artt. 208 e 209 fanno sistema: sistema, occorre aggiungere, che la dichiarazione di illegittimità della regola del *solve et repete* integra e completa. Codesto sistema comporta in primo luogo il diritto del contribuente di agire davanti all'autorità giudiziaria competente (*una volta osservate le condi-*

i quali venne definito il debito d'imposta, ma solo sull'estinzione di tale debito, in forza di fatti successivi.

Il soggetto indicato nei ruoli come debitore tributario, invero, fino al compimento dell'esecuzione, non ha alcuna azione proponibile davanti al giudice ordinario per contrastare o rimuovere la pretesa dell'esattore, ma può solo ricorrere all'intendente di finanza ed esperire, contro il provvedimento di questo ultimo, i rimedi previsti dal vigente ordinamento.

Gli sono, invece, espressamente inibite le opposizioni regolate dagli artt. 615, 618 c. p. c., cioè tutte quelle forme di opposizione che si riferiscono sia all'esistenza sostanziale e formale del titolo, sia alla regolarità degli atti esecutivi, e che normalmente appartengono alla giurisdizione ordinaria.

Dopo il compimento dell'esecuzione, invece, a norma dell'art. 209 t. u. 29 gennaio 1958, n. 645 (corrispondente all'art. 73 del t. u. 17 ottobre 1922, n. 1401) è riconosciuto il diritto, a chi si ritenga leso dall'esecuzione esattoriale, di agire in sede giudiziaria contro l'esattore ai soli fini del risarcimento dei danni; ma prima di tale momento, per

zioni poste dall'art. 22 del r. d. 7 agosto 1936, n. 1639, segnatamente la pubblicazione dei ruoli, e perciò anche prima dell'inizio dell'esecuzione, che si ha con la notifica dell'avviso di mora) per far accertare la totale o parziale inesistenza della pretesa impositiva, senza che sia necessario, per l'esercizio di questa azione di accertamento, il pagamento del debito di imposta. In secondo luogo il contribuente, e coloro che l'art. 209 del t. u. gli equipara, hanno facoltà di ricorrere all'Intendente di finanza (conseguenza e conferma a un tempo del carattere amministrativo del procedimento), contro tutte le questioni connesse con l'esecuzione. Contro il provvedimento dell'Intendente di finanza, compreso quello che sospende gli atti esecutivi, e che sono definitivi, possono essere esperiti i rimedi approntati dall'ordinamento, limitandosi l'ultimo comma dell'art. 208 a ridurre a 60 giorni il termine per il ricorso in via straordinaria al Capo dello Stato. In terzo ed ultimo luogo, conclusa questa fase, senza che l'esecuzione sia stata sospesa, il contribuente, e coloro che la legge gli equipara, possono agire contro l'esattore in sede giudiziaria per il risarcimento dei danni e l'esattore risponde dei danni e delle spese del giudizio anche con la cauzione prestata, salvi i diritti spettanti all'ente impositore ».

In definitiva, dunque, quando l'accertamento di imposta è divenuto incontestabile in base alle norme sul contenzioso tributario, e indipendentemente comunque da tale contestazione eventualmente pendente, nei confronti dell'esattore che agisca in base a ruoli d'imposta, il contribuente, prima del compimento dell'esecuzione, non può proporre alcuna azione dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria, perchè non ha alcun diritto soggettivo da far valere a carico di quello, e non può pertanto pretendere che tale Autorità si pronunci, in qualunque modo, in ordine alla eventuale soggezione del credito chirografario di imposta alla falcidia concordataria.

G. ANGELINI ROTA

la particolare natura del procedimento esecutivo esattoriale, il contribuente non può considerarsi titolare di un diritto soggettivo, bensì di un semplice interesse legittimo (tutelabile, come tale, davanti agli organi dell'amministrazione attiva).

Pertanto, il ricorso va accolto e dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della causa, cassandosi, conseguentemente, senza rinvio, la sentenza denunciata. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 3 marzo 1966, n. 628 - Pres. Scarpello - Est. Salerni - P.M. Criscuoli (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Gargiulo) c. Soc. Caseificio sociale « Palazzo » (avv. Neri).

Imposte e tasse in genere - Imposta generale sull'entrata - Controversie di estimazione semplice non devolute alla cognizione delle Commissioni - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussiste.

(Cost., art. 113; legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 6; d. l. 7 agosto 1936, n. 1639, artt. 22, 29; d. l. 9 gennaio 1940, n. 2, art. 52; d. l. 3 maggio 1948, n. 799, art. 18).

Competenza e giurisdizione - Potere del giudice che pronuncia soltanto sulla giurisdizione di fissare principi e limiti per l'esercizio della giurisdizione stessa - Esclusione.

(c. p. c., art. 382).

Procedimento civile - Giudizio di appello - Rimessione al primo giudice fuori dei casi tassativamente previsti - Esclusione - Cumulo di domande - Rimessione al primo giudice in relazione alle domande per le quali lo stesso aveva negato la giurisdizione - Rimessione anche per le altre domande, sulle quali il primo giudice aveva affermato la giurisdizione - Esclusione.

(c. p. c. artt. 353, 354).

Poichè le controversie di estimazione semplice, in materia tributaria, devono ritenersi sottratte alla cognizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria soltanto quando per esse sia predisposto un organo di giurisdizione speciale, e poichè l'interesse del contribuente ad essere sottoposto all'imposizione secondo legge ha consistenza di diritto soggettivo, deve riconoscersi la giurisdizione del giudice ordinario in tutte le controversie, in materia di imposta generale sull'entrata, che non

sono devolute alle Commissioni, e così in quelle concernenti l'accertamento di violazioni, ai sensi dell'art 52 della legge organica 19 giugno 1940, n. 762 (1).

Al giudice che pronuncia sulla giurisdizione non è consentito fissare i principi, pur se concernenti i criteri ed i limiti di esercizio della stessa affermata giurisdizione, cui deve attenersi il giudice nel successivo giudizio di merito (2).

Il principio secondo cui il potere attribuito al giudice di appello, di rimettere la causa al primo giudice, è di carattere eccezionale, e perciò esercitabile nei soli casi tassativamente indicati dalla legge, si applica anche nel caso di procedimenti con pluralità di domande, e comporta che il giudice del gravame, riconosciuta errata la pronuncia di primo grado, di difetto di giurisdizione per uno dei capi di domanda, deve rimettere la causa al primo giudice soltanto per quel capo, giudicando invece nel merito per gli altri capi, sui quali già in prime cure la giurisdizione sia stata affermata (3).

(1) Conformi sono anche Cass., Sez. Un. n. 627, di pari data, e n. 315 del 27 gennaio 1966. Tutte confermano l'indirizzo segnato dalle stesse Sezioni Unite, nella soggetta materia, con le sentenze 24 giugno 1965, n. 1322 e 17 luglio 1965, n. 1592, entrambe in questa *Rassegna*, 1965, I, 1058, con nota (1-2-4-5), cui si fa richiamo.

(2) Principio già affermato dalle Sezioni Unite con la citata sentenza n. 1322 del 1965. Anche per questa parte, quindi, si fa rinvio alla nota redazionale (6), in questa *Rassegna*, loc. cit.,

(3) Sulla prima parte della massima, cfr. Cass. Sez. Un. 25 febbraio 1964 n. 407, Giust. Civ. 1964, I, 993; Cass. Sez. Un., 12 gennaio 1963, n. 34, Giust. Civ. 1963, I, 542 (entrambe ricordate in motivazione dalla sentenza in nota). Per l'applicazione, del resto di chiara conformità ai principi, in ipotesi di procedimento con pluralità di domande, cfr. Cass. 17 luglio 1956, n. 2755, pure richiamata nell'attuale pronuncia.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 marzo 1966, n. 769 - Pres. Vistoso - Est. Gambogi - P. M. Cutrupia (conf.) - Soc. Cartiera di Cairate (avv. Biamonti) c. Ministero Finanze (avv. Stato Coronas).

Tassa sulle concessioni governative - Società - Aumento di capitale mediante utilizzazione delle riserve - Applicabilità dell'imposta graduale - Esclusione.

(d. P. R. 1° marzo 1961, n. 121, tariffa: art. 111).

L'aumento del capitale di una società, ottenuto mediante utilizzazione delle riserve, non integra un nuovo apporto di ricchezza, quale previsto dall'art. 111 della tariffa allegata alla legge tributaria sulle

concessioni governative (t. u. approvato col d. P. R. 1° marzo 1961, n. 121), e non soggiace quindi all'imposta graduale ivi prevista (1).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso la « Cartiera di Cairate » denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 111 e 112 della tabella allegata al testo unico delle disposizioni in materia di tasse sulle concessioni governative approvato con d. P. R. 1° marzo 1961, n. 121, con riferimento all'art. 85 della Tariffa all. A alla legge di registro ed agli artt. 2424, 2438, 2439, 2442, 2444 e 2446 c. c., nonché l'omessa, insufficiente ed erronea motivazione, lamentando che la sentenza impugnata abbia ritenuto sottoposto a tassa graduale sulle concessioni governative un aumento di capitale concretantesi non nell'apporto di nuova ricchezza alla società, secondo il disposto dell'art. 111 della tabella predetta, bensì in una semplice variazione contabile nel patrimonio sociale, quale è quella che si verifica col passaggio a capitale di partite disponibili di bilancio.

La censura è fondata e deve essere accolta, in conformità a quanto deciso da questa Corte Suprema con le sentenze n. 90 del 20 gennaio 1962 e n. 938 del 17 maggio 1965.

Non sembra, infatti, che la sentenza impugnata adduca, a sostegno della contraria soluzione, argomenti nuovi di efficacia decisiva.

Ed invero, al rilievo che il passaggio di fondi dalla riserva al capitale, sottraendo i fondi stessi alla possibile ripartizione tra i soci, per assicurarne la disponibilità all'ente società, si concreti in un vero apporto di ricchezza all'ente medesimo e non in una semplice modificazione contabile, si può sempre rispondere che il passaggio di fondi sociali a capitale non è fenomeno irreversibile e non pone, quindi, in essere una sottrazione definitiva di tali fondi alla apprensione da parte dei soci anche durante la vita della società. L'art. 2445 c. c. consente infatti la riduzione del capitale esuberante mediante rimborso ai soci, salve le limitazioni di cui agli artt. 2327 (capitale minimo di legge) e

(1) Il principio, che la Cassazione aveva già affermato con la sentenza del 20 gennaio 1962, n. 90, in questa *Rassegna*, 1962, 35 (in riferimento al disposto dell'art. 114 della tariffa allegata al d. P. R. 20 marzo 1953, n. 112, corrispondente all'art. 111 della tariffa vigente), e poi ribadito con la più recente sentenza del 17 maggio 1965, n. 938 (*Giur. It.* 1965, I, 1, 1503), ha ricevuto, con la decisione in nota, una conferma ulteriore; sicchè sembra doversi escludere, almeno allo stato, una possibilità di modifica dell'indirizzo che si è così venuto consolidando.

Il principio stesso, come anche la Cassazione avverte, non incide sul regime degli atti di aumento di capitale ai fini dell'imposta di registro, attesa la differente legislativa individuazione dei presupposti dell'imposizione, disciplinata dall'art. 85 della tariffa A allegata al r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, senza discriminazioni di sorta in relazione alla fonte onde gli aumenti sono realizzati.

2412 c. c. (collegamento tra rimborso di capitale e rimborso di obbligazioni), che manifestamente non possono riguardare la ipotesi in cui l'originario capitale sia stato aumentato da nuovi apporti che poi si vogliano ridistribuire tra i soci. Quindi, nè dal punto di vista giuridico nè da quello economico può dirsi che la società consegua, nei confronti dei soci, col passaggio a capitale di fondi di bilancio, vantaggi maggiori di quelli in precedenza goduti.

Del resto, il tenore letterale della norma in esame, e cioè della nota apposta all'art. 111 della tabella, col prescrivere che la tassa deve colpire « ogni nuovo apporto di ricchezza che viene ad aggiungersi a quella precedente fornita alla società », dimostra chiaramente che nella specie il legislatore ha avuto riguardo alla *sostanza* del fenomeno economico e non alla apparenza del mezzo giuridico-contabile mediante il quale può realizzarsi il passaggio a capitale di somme già appartenenti alla società. Se questo non fosse stato l'intento del legislatore, non si vede perchè costui non si sarebbe limitato a colpire con la tassa, « *sic et simpliciter* », ogni « aumento di capitale in società già costituite », così come ha fatto, per la imposta di Registro, con l'art. 85 della Tariffa relativa. Vero è che — come si sostiene dai fautori della opposta opinione — esisteva la esigenza di precisare che dalla tassazione degli aumenti di capitale andavano esclusi quegli aumenti meramente fittizi, che sono costituiti dalle rivalutazioni del capitale stesso in adeguamento alla svalutazione monetaria; ma se questa solamente fosse stata la eccezione che il legislatore avesse voluto apportare alla tassazione, la nota all'art. 111 della Tabella avrebbe avuto un diverso tenore: avrebbe, cioè, escluso espressamente e semplicemente dalla tassa le rivalutazioni di capitale, senza adottare quella generica formula dell'« apporto di ricchezza » che, se non altro, ha dato luogo alle presenti incertezze.

Anche la contrapposizione tra nuova ricchezza apportata e ricchezza « precedentemente fornita » alla società non costituisce affatto — come invece vorrebbe la Amministrazione resistente — argomento letterale a favore della tassabilità dell'aumento di capitale attraverso l'utilizzazione dei fondi di bilancio; tali fondi, infatti, non costituiscono ricchezza apportata alla società, bensì profitto di questa; vengono insomma *dall'interno* della società, *non dall'esterno* di essa. Sotto questo profilo, quindi, apporto e fornitura di capitali, non si distinguono lessicamente, ma si riferiscono entrambi a qualcosa che in precedenza, diversamente dai fondi di bilancio, non si trovava nel complesso capitale-patrimonio, già appartenente alla società.

Deve poi ripetersi che la disposizione dell'art. 85 della Legge di Registro, secondo la cui pacifica interpretazione ogni forma di aumento di capitale, anche se effettuata mediante semplice passaggio di riserve od avanzi a capitale, è sottoposta alla imposta relativa, non può influire

se non « a contrario » nella interpretazione da darsi all'art. 111 della Tabella delle tasse di concessione governativa. La imposizione per registrazione, infatti, non è limitata da alcuna formula analoga alla nota che accompagna l'art. 111 della tabella di dette tasse; e tale diversa regolamentazione testuale non è casuale, ma risponde ad una diversa natura giuridica dei due tributi, essendo la imposta di registro commisurata agli effetti giuridici dell'atto, ed essendo invece la tassa di concessione riferita, per espressa volontà del legislatore, agli effetti economici sostanziali della delibera sociale da iscrivere nei registri di cancelleria.

Non può trascurarsi, infine, l'ulteriore argomento testuale tratta dal fatto che sia l'art. 111 che il 112 della tabella si riferiscono entrambi alla *sottoscrizione* del capitale aumentato; tale espressione, evidentemente, non può conciliarsi con l'aumento eseguito non già con la emissione di nuove azioni da collocare all'esterno, bensì col semplice passaggio di fondi a capitale, operazione che si compie con l'aumentare il valore nominale delle vecchie azioni o con l'emetterne delle nuove assegnate proporzionalmente ai soci senza sottoscrizione. Anche da questo punto di vista, quindi, il testo della legge non può conciliarsi con la tesi sostenuta dalla amministrazione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 marzo 1966, n. 785 - Pres. Vistoso - Est. Giannattasio - P.M. Pedote (diff.) - Maccari (avv. Paoli Puccetti) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Masi).

Profitti di regime - Avocazione - Profitti derivati da negozi conclusi col tedesco invasore - Prova - Presunzioni semplici - Applicabilità.
(d. l. 1. 26 marzo 1946, n. 134, art. 5; c. c., art. 2729).

Cassazione - Legittimazione ad agire - Eccezione - Non dedotta nel giudizio di merito - Deducibilità in Cassazione - Limiti.
(c. p. c., artt. 81, 100 e 324).

Cassazione - Nuove questioni di diritto - Ammissibilità - Limiti.
(c. p. c., art. 360).

Poichè nessuna norma del d. l. lgt. 26 marzo 1946, n. 134, in tema di avocazione dei profitti di regime, prescrive che la prova dei rapporti di fornitura debba risultare da documenti contrattuali, tale prova, e quella stessa del conseguimento dei profitti, può essere acquisita mediante presunzioni, che abbiano i requisiti previsti dall'art. 2729 cod. civ. (1).

(1) Giurisprudenza consolidata. Alle decisioni citate in sentenza possono aggiungersi, sempre in materia di avocazione di profitti di regime, Cass. 29 dicembre 1953, n. 3853, *Riv. leg. fisc.*, 1954, 298; 13 giugno 1953, n. 1746, *id.*, 1953, 967; 18 gennaio 1951, n. 152, *id.*, 1951, 399.

Il difetto di legitimatio ad causam, attiva e passiva, è di ordine pubblico ed è rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del processo ed anche dinanzi alla Corte di Cassazione; ma quando nelle pregresse fasi la contestazione sia rimasta circoscritta al merito, senza che da parte dell'interessato sia stata posta in discussione la legittimazione, e tanto più quando questa abbia costituito il presupposto della pronuncia di primo grado, sia pure favorevole nel merito al detto interessato, deve ritenersi su quel presupposto formato il giudicato, e la questione del difetto di legittimazione non può essere più sollevata (2).

È precluso dedurre in Cassazione questioni nuove, quando con esse il ricorrente reclami per la prima volta l'applicazione di una norma di diritto non invocata dinanzi al giudice di merito, e la cui applicabilità importi l'accertamento di nuovi elementi di fatto non dedotti nelle precedenti fasi del procedimento (3).

(Omissis). — Il Maccari, partendo dalla premessa che la ditta Maccari e Boni, all'infuori delle forniture che hanno formato oggetto del primo accertamento, non più in discussione, non ha effettuato al

(2) In tema di legittimazione ad agire attiva e passiva l'insegnamento della Corte Suprema è consolidato sotto un duplice profilo.

In primo luogo è stato ripetutamente affermato (Cass. 31 gennaio 1963, n. 170; 11 maggio 1952, n. 956; 24 gennaio 1962, n. 109) che essa è una condizione dell'azione e come tale deve sussistere al momento della decisione, di guisa che, se, mancando all'atto della proposizione della domanda, sopravvenga nelle more del giudizio, la lite può proseguire per l'emaneazione della sentenza di merito.

In secondo luogo, è stato sempre ritenuto che, essendo la questione relativa alla *legitimatio ad causam* di ordine pubblico, il relativo difetto è deducibile in ogni stato e grado del processo, e rilevabile anche d'ufficio, salvo che la questione stessa abbia formato oggetto di specifica contestazione, e la relativa decisione, non impugnata, sia passata in giudicato (Cass. 23 luglio 1964, n. 1990; 22 giugno 1963, n. 1699; 5 aprile 1963, n. 860; 16 marzo 1963, n. 666).

La decisione in esame presenta interesse, perchè esclude la necessità di una specifica contestazione ed ammette, quindi, la formazione di un giudicato implicito anche sulla questione della legittimazione ad agire. Tale ultimo principio, già affermato con sentenza 8 giugno 1961, n. 1313 (in questa *Rassegna*, 1961, 108), e seguito dalle magistrature di merito (App. Napoli, 22 maggio 1963, *Foro Nap.*, 1963, I, 75), limita sensibilmente la possibilità, astrattamente ammessa, di denunziare per la prima volta in Cassazione il difetto di legittimazione, e, per converso, la rilevabilità di ufficio del difetto medesimo in ogni stato e grado del giudizio (cfr. nota alla citata sentenza 8 giugno 1961, n. 1313, in questa *Rassegna*, loc. cit.).

(3) Giurisprudenza pacifica. Cfr., da ultimo, Cass. 6 agosto 1964, numero 2244; 15 febbraio 1964, n. 343.

R. SEMBIANTE

tedesco invasore le altre due forniture, delle quali difetterebbe qualsiasi prova, censura, con il primo motivo, l'impugnata decisione, denunciando la violazione dell'art. 5 del d. l. 26 marzo 1946, n. 134, degli artt. 136 e ss. c. p. c., e 12 e ss. disposizioni sulla legge in generale, e per omesso esame ed omessa motivazione sul punto decisivo della controversia in ordine al mancato accertamento degli appalti, forniture ed altri negozi conclusi con il tedesco invasore; specie in considerazione del fatto che la commissione provinciale aveva ritenuto, con motivazione esente da vizi logico-giuridici, non sufficienti gli elementi di prova emersi dalla contabilità Ruko. La decisione impugnata — si aggiunge — pone a fondamento dell'avocazione non già le presunte forniture, di cui non è stata data la minima prova, sebbene presunti pagamenti risultanti dalla detta contabilità. E mentre l'ufficio — si conclude — avrebbe dovuto provare che i pagamenti inerivano ad uno di quei negozi conclusi con il tedesco invasore, cui fa riferimento l'art. 5 della legge, la decisione non motiva in base a quale processo logico si siano fatti discendere le forniture dai pagamenti, sicchè ne viene ad essere espressa una nozione perplessa di « pagamento » e di « fornitura » ed è omesso l'esame sul punto decisivo della sussistenza delle condizioni dell'azione di avocazione.

La censura è infondata. La Commissione centrale, dopo che, con decisione interlocutoria, aveva ritenuto necessario disporre di tutti i dati registrati nella contabilità tedesca a nome della ditta Maccari e Boni, relativi alle forniture da queste eseguite, e dopo aver preso visione delle copie fotostatiche dei fogli dell'organizzazione tedesca Ruko col Banco di Roma e del conto della medesima organizzazione col Comando delle forze armate germaniche in Italia, dai quali documenti risultava la corresponsione alla ditta Maccari e Boni di L. 6.845.145 e 16.605.519, riteneva che i pagamenti in questione costituivano la base del secondo e del terzo accertamento, e, unicamente, di fronte alla richiesta dell'Ufficio della determinazione del profitto in L. 5.407.000, lo determinava equitativamente in L. 2.200.000. In questa motivazione, per quanto succinta, i pagamenti effettuati dall'organizzazione germanica alla ditta Maccari e Boni sono posti in relazione alle forniture fatte dalla ditta Maccari e Boni all'organizzazione germanica e ne rappresentano il corrispettivo. Cade, in tal modo, la censura di difetto di attività in ordine al collegamento tra i pagamenti e gli appalti, forniture ed altri negozi conclusi con il tedesco invasore, i cui profitti sono considerati illeciti e quindi avocabili ai sensi dell'art. 5 del d. l. 26 marzo 1946, n. 134.

Con il secondo motivo il ricorrente denuncia la violazione dei principi generali dell'ordinamento che presiedono l'onere probatorio

(art. 2697 c. c.), l'efficacia probatoria degli atti e fatti dedotti (art. 2699, 2702 e ss. c. c.), e l'omessa motivazione sul punto della mancata prova, da parte della Finanza, delle forniture concluse con il tedesco invasore, del contenuto probatorio degli estratti della contabilità Ruko, dell'efficacia di tale contabilità, il tutto in relazione alla contraria decisione della Commissione provinciale, presa con motivato giudizio esente da vizi logico-giuridici. Spettava — si afferma — all'ufficio fiscale provare sia il conseguimento dell'utile e del profitto, sia il ricollegarsi a forniture, appalti od altri contratti conclusi con il tedesco invasore, ma tale prova è mancata. In particolare, la Commissione non ha considerato che la contabilità Ruko non proveniva da una pubblica amministrazione, si riferiva ad un periodo particolarmente tormentato dell'occupazione, e non poteva fornire prova, perchè non proveniva dalla parte contro cui era fatta valere.

Tale censura che, sostanzialmente, ripete quella contenuta nel primo motivo di ricorso, insiste sulla insussistenza delle forniture col tedesco invasore, cioè su di un apprezzamento di fatto, insindacabile in questa sede di legittimità. Una volta accertato il pagamento di somme in corrispettivo di forniture concluse con il tedesco invasore, nessuna ulteriore specifica motivazione era imposta alla Commissione Centrale per dedurre l'esistenza di negozi considerati dalla legge illeciti, perchè nessuna norma del d. l. 26 marzo 1946, n. 134 prescrive che la prova dei rapporti di fornitura debba risultare da documenti contrattuali. Tale prova può essere acquisita mediante presunzioni, che abbiano i requisiti prescritti dall'art. 2729 c. c., in particolare attraverso quella di forniture eseguite da un imprenditore italiano al tedesco invasore, e quella contemporanea e corrispondente del pagamento effettuato dal tedesco a quell'imprenditore (Cass., 14 marzo 1957, n. 872; 35 maggio 1956, n. 1783; 3 marzo 1954, n. 614). In altre parole, il conseguimento dei profitti di regime non si presume, ma la prova del conseguimento dei profitti stessi può essere desunta anche da presunzioni gravi, precise e concordanti, in quanto nulla, al riguardo, dispone in contrario la legge speciale.

Con il terzo motivo si censura la sentenza, denunciandosi la violazione delle norme di legge e dei principi generali del diritto che regolano la identificazione del debitore in genere e del debitore di imposta in particolare, nonchè la omessa motivazione ed omesso esame del punto decisivo della controversia circa la individuazione del soggetto cui si riferiscono i presunti pagamenti, intestati a diverse ditte ed invece presunti tutti a carico del ricorrente. La Commissione Centrale, data la omogeneità delle indicazioni della contabilità Ruko, e data la esistenza di ditte con denominazioni analoghe, avrebbe dovuto

esaminare specificamente perchè i profitti erano stati calcolati tutti in capo alla ditta del ricorrente: tale omissione rende non suscettibile di individuazione il procedimento logico-giuridico in base al quale la Commissione è pervenuta al suo convincimento. Si trattava — viene osservato — di punto decisivo attinente alla stessa legittimazione passiva, e non è stato nemmeno considerato il rilievo essenziale della incapacità produttiva della ditta rispetto alla entità delle forniture assertivamente poste a suo carico.

Anche tale censura è priva di fondamento. Nei procedimenti dinanzi alle Commissioni non è mai stata proposta la questione relativa alla violazione delle norme che regolano la identificazione del debitore d'imposta, nè si è accennato ad eventuale confusione con altre ditte, ma si è sempre discusso sulle prove degli accertamenti e cioè sull'efficacia probatoria della documentazione tedesca. È vero che il difetto di *legitimatio ad causam*, attiva e passiva, è di ordine pubblico ed è rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del processo ed anche dinanzi alla Corte di Cassazione, ma quando dinanzi alla Commissione centrale la contestazione è stata circoscritta al merito, senza che da parte del Maccari sia stato posto in discussione il presupposto della pronuncia di prime cure, la quale, sebbene favorevole al contribuente nel merito, implicava il riconoscimento della sua legittimazione ad agire, su tale presupposto si è formato il giudicato, e la questione del difetto di legittimazione non può essere più sollevata.

Nè, d'altra parte, la Commissione Centrale aveva l'obbligo di una particolare motivazione in ordine ad un eventuale rapporto di intermediazione o associativo tra la ditta Maccari e Boni ed altra ditta (il cui nome figura in una delle varie poste della contabilità Ruko), a norma dell'art. 5 del d.l. 26 marzo 1946, n. 134, e stante il principio di solidarietà in tema di avocazione dei profitti di regime.

Con il quarto motivo il ricorrente censura la sentenza denunciando la nullità dell'accertamento per violazione dell'art. 8 del r. d. 17 settembre 1931, n. 608 e delle norme che regolano l'accertamento e la specificità dei motivi, nonché la identificazione del soggetto passivo. Posto che talune forniture risultavano intestate alla ditta Mellali pressati Bonomi, l'accertamento, ove, in ipotesi, si fosse esclusa la sussistenza di una società di fatto tra detta società e la ditta Maccari e Boni, avrebbe dovuto precisare per quale parte il profitto fosse avocabile nei confronti dell'una e per quale parte nei confronti dell'altra. Se invece la Finanza era partita dal presupposto della sussistenza di tale società di fatto per quel singolo pagamento e per quella sola fornitura, l'accertamento avrebbe dovuto precisare quale parte dei profitti era avocabile nei confronti della società e quale nei confronti della

Maccari e Boni; comunque gli accertamenti contestati avrebbero dovuto contenere la indicazione della fornitura nella quale si basavano.

Anche tale censura è infondata. A parte la ripetizione di rilievi già contenuti nel mezzo precedente, per i quali valgono le considerazioni già svolte, la questione centrale che si agita con questo mezzo è nuova e, come tale, preclusa in Cassazione, perchè con essa il ricorrente reclama per la prima volta l'applicazione di una norma di diritto non invocata dinanzi alle commissioni tributarie, la cui applicabilità importa l'accertamento di nuovi elementi di fatto, non dedotti nelle precedenti fasi del procedimento. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 marzo 1966, n. 797 - Pres. Favara - Est. Roperti - P. M. Gentile (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Carafa) c. Mutti (avv. ti De Tullio, Bettinelli).

Imposta di successione - Determinazione dell'attivo imponibile - Maggiorazione per presunzione di esistenza, nell'asse ereditario, di gioielli, mobili e denaro - Pronuncia di illegittimità costituzionale, in relazione al diverso computo della percentuale: sul valore lordo, per le aziende agricole, e sul valore netto, per le aziende industriali e commerciali - Estensione della pronuncia di illegittimità all'intera norma sulla presunzione indicata - Esclusione.

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 31; Corte Cost., sent. 12 luglio 1965, n. 69).

Imposta di successione - Determinazione dell'attivo imponibile - Maggiorazione per presunzione di esistenza di gioielli, mobili e denaro - Inapplicabilità in caso di diverse risultanze di inventari - Condizioni - Limiti.

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 31, terzo e quarto comma).

La pronuncia di illegittimità costituzionale (Corte Cost., sent. 12 luglio 1965, n. 69) delle disposizioni dell'art. 31, primo e secondo comma, del r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270 (legge tributaria sulle successioni), « in quanto escludono le aziende agricole dal trattamento disposto per le aziende industriali e commerciali » non si estende al complesso delle norme sulla valutazione presuntiva di gioielli, mobili e denaro, bensì va intesa nel senso della eliminazione della disparità di trattamento che dalle indicate norme era prevista per il computo

della percentuale sul valore — lordo nel primo caso e netto nel secondo — delle dette aziende (1).

La disposizione del terzo comma dell'art. 31 del r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270, secondo la quale non si ricorre alla valutazione presuntiva per gioielli, mobili e denaro, nella determinazione dell'attivo ereditario, allorchè da inventari risulti la inesistenza o un valore mi-

(1) La sentenza della Corte Costituzionale del 2 luglio 1965, n. 69, leggesi in questa *Rassegna*, 1965, I, 884.

La stessa chiara enunciazione del dispositivo di tale pronuncia, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità delle disposizioni del primo e del secondo comma dell'art. 31 della legge tributaria sulle successioni « in quanto escludono le aziende agricole dal trattamento disposto per le aziende industriali e commerciali », convince dell'esattezza della conclusione, accolta dalla Cassazione, nel senso che soltanto la disparità di trattamento è stata ritenuta in contrasto con i principi costituzionali, e perciò, nelle norme che la prevedevano, dichiarata illegittima.

In senso sostanzialmente contrario, cfr. CRISAFULLI V., *In tema di capacità contributiva*, *Giur. cost.*, 1965, 857, il quale rileva: a) che la formula adottata nel dispositivo potrebbe far ritenere che la sentenza della Corte Costituzionale sia « di quelle che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una disposizione per quel che non dice od espressamente esclude (nel caso: omessa menzione delle aziende agricole, accanto ed insieme a quelle industriali, nel secondo comma, e perciò inclusione delle prime, a differenza delle altre, nella regola del primo comma) »; b) che, peraltro, la formula stessa « ha tradito il pensiero della Corte ed il senso della pronuncia, ricostruibile esattamente soltanto alla stregua delle considerazioni svolte nella motivazione », dalle quali dovrebbe dedursi che la sentenza ha fatto cadere l'intero art. 31, tanto più che la stessa Corte, nel sottolineare la diversità di trattamento, per le aziende agricole, da una parte, e per quelle industriali e commerciali, dall'altra, avrebbe deliberatamente evitato di scegliere tra l'uno e l'altro sistema di applicazione della percentuale di maggiorazione (sul valore lordo, nel primo caso; su quello netto, nell'altro), sicchè dovrebbe ritenersi dichiarata l'illegittimità dell'una e dell'altra disciplina impositiva.

Senonchè, e pur in rapida sintesi, nei limiti consentiti da queste note, può osservarsi in primo luogo, e per quanto possa essere di rilievo, che una scelta la Corte Costituzionale l'ha fatta, allorchè ha chiarito le ragioni per le quali ha giudicato ingiustificata la discriminazione fatta, con un trattamento più oneroso, per le aziende agricole, e tanto più quando ha osservato che queste « nell'attuale evoluzione... vanno uniformandosi sempre più ai sistemi delle aziende industriali »: sicchè, anche avendosi riguardo alla motivazione, può dirsi chiara l'interpretazione della pronuncia nel senso che la legittimità deve ritenersi dichiarata limitatamente alla norma che quel diverso e deteriore trattamento faceva per le aziende agricole, rispetto al trattamento — del resto non in discussione, ed anzi assunto a termine di confronto proprio ai fini del giudizio sulla conformità della disposizione ai principi di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione — riservato dalla stessa legge alle aziende industriali e commerciali.

E può aggiungersi, del resto, che la formula del dispositivo adottato dalla Corte Costituzionale nemmeno si presta alle critiche innanzi accen-

nore degli indicati beni, non è applicabile quando gli stessi inventari siano incompleti, ed anche se l'incompletezza non sia imputabile alla parte interessata (2).

(Omissis). — Preliminare è l'esame dell'eccezione sollevata dalla difesa dei resistenti nella udienza di discussione, secondo cui, a seguito della sentenza 12 luglio 1965, n. 69 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del primo e secondo comma dell'art. 31 del r. d. 30 dicembre 1923, n. 3270 (legge tributaria sulle successioni), che contempla la presunzione di esistenza di gioielli, denaro e mobilia nella valutazione dei compendi ereditari agli effetti della imposta di successione, sarebbe rimasta priva di base giuridica la pretesa della Finanza fondata sulla detta presunzione.

L'eccezione è inattendibile.

Dispone l'art. 31 che le percentuali del 2 e del 5 % per la valutazione presuntiva, rispettivamente, dei gioielli e denaro, e della mobilia, vanno calcolate sul valore complessivo dei beni ereditari al lordo del passivo, con esclusione delle aziende industriali e commer-

nate, ed anzi è forse la più tecnicamente corretta, giacchè, se dall'art. 31 in esame era in definitiva disposto, al primo comma, che la maggiorazione si doveva applicare per tutti i beni, e quindi anche per le aziende agricole, sul valore lordo, restando così da considerare al netto soltanto le aziende industriali e commerciali secondo la espressa eccezione posta col secondo comma, è evidente il significato della dichiarata illegittimità delle disposizioni dell'uno e dell'altro comma « in quanto escludono le aziende agricole dal trattamento disposto per le aziende industriali e commerciali »: perchè, invero, la illegittimità deve così ritenersi riferita a quella parte del secondo comma, che poneva la eccezione per le aziende, ma la limitava a quelle « industriali e commerciali » (e tale limitazione è caduta), nonchè a quella parte del primo comma, che riguardava, con gli altri beni in genere, anche le aziende agricole.

(2) Conforme, in termini, Cass. 20 novembre 1964, n. 2768, *Riv. Leg. Fisc.* 1965, 256. Si tratta di conclusione la cui esattezza appare indiscutibile sol che si consideri, come la Corte ha fatto anche nella sentenza in nota: che la norma dell'art. 31 della legge tributaria sulle successioni mira ad evitare, con la prevista maggiorazione percentuale sul valore degli altri beni, che restino esclusi dall'attivo imponibile quei beni che più facilmente potrebbero sfuggire all'accertamento (mobilia, denaro, gioielli); che l'esclusione della maggiorazione presuntiva è consentita, quindi, soltanto quando si abbia altrimenti certezza — in base ad « inventari di tutela o di eredità beneficiata o fallimentare o fatti in seguito ad apposizione di suggelli » — dell'effettiva consistenza dell'asse ereditario; che tale certezza — una volta che l'inventario, e non importa per quale ragione, risulti incompleto — non è più assicurata, presentandosi anzi la certezza opposta, dell'esistenza di altri beni, e quindi la esigenza di procedere alla valutazione presuntiva, secondo il normale criterio fissato nel primo e nel secondo comma del detto art. 31.

ciali, che vanno, invece, calcolate sulla differenza netta tra attivo e passivo.

Quest'ultima esclusione, limitata alle sole aziende industriali e commerciali e non pure alle aziende agrarie, per le quali non era consentito di detrarre le passività ai fini del calcolo delle predette percentuali, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale contraria ai principi di eguaglianza tributaria garantiti dagli artt. 3 e 53 della Costituzione, onde con la richiamata sua decisione, ha dichiarato la illegittimità costituzionale del 1° e 2° comma del citato art. 31 della legge tributaria « in quanto » — è detto testualmente nel dispositivo — « escludono le aziende agricole dal trattamento disposto per le aziende industriali e commerciali ».

È chiaro, pertanto, che in forza della menzionata pronuncia non è stato abolito il sistema in genere della presunzione di esistenza di gioielli, denaro e mobilia nella valutazione dei compendi ereditari, previsto dai predetti commi, agli effetti dell'imposta di successione, ma è stata soltanto eliminata la diversità di trattamento, ai fini tributari, della valutazione delle aziende industriali e commerciali, rispetto alle aziende agrarie.

Passando all'esame del ricorso, con unico mezzo la ricorrente Amministrazione, sotto il profilo della violazione dell'art. 31 della legge tributaria sulle successioni, censura l'impugnata sentenza per avere ritenuto l'inventario, redatto dagli eredi del defunto Cerri Alberto, ai fini dell'accettazione della eredità beneficiata, idoneo a vincere la presunzione prevista da detto articolo, nonostante fosse risultata la non contemplazione in esso di taluni cespiti, sulla base dei concetti di omissione maliziosa e di mala fede enunciati dall'art. 494 c. c., inapplicabili ai fini fiscali.

La doglianza è fondata.

Osserva la Corte che l'art. 31 sopracitato, mentre da un lato dispone la inapplicabilità del criterio presuntivo circa la esistenza di gioielli, denaro e mobilia nei casi in cui da inventari di tutela e di eredità beneficiata, fatti in conformità delle relative disposizioni di legge, risulti un valore superiore o minore, od anche l'inesistenza assoluta dei menzionati beni, dall'altra non prevede e non disciplina con norme particolari il caso in cui nell'inventario si riscontrino omissioni ed infedeltà. In difetto di tali specifiche disposizioni la Corte di merito ha creduto di risolvere la questione richiamandosi ai principi, riguardanti le omissioni ed infedeltà nell'inventario, di cui all'art. 494 c. c., il quale, come è noto, sancisce la decadenza dal beneficio di inventario solo quando l'erede, in mala fede, abbia ommesso di denunciare cespiti ereditari.

Tale interpretazione non può essere condivisa. Come questa Suprema Corte ha anche recentemente avuto occasione di affermare (sen-

tenza 20 novembre 1964, n. 2768), allorquando, in tema di accettazione col beneficio di inventario, sia accertata l'incompletezza dell'inventario del chiamato, in quanto mancante della riproduzione esatta della consistenza del patrimonio del defunto, l'inventario stesso non può considerarsi idoneo a fare venire meno la presunzione dell'art. 31, relativa alla esistenza, in predeterminate percentuali, di gioielli, danaro e mobilia, ai fini della determinazione del valore imponibile per l'applicazione della imposta di successione, in quanto il mancato ricorso al criterio presuntivo, giusta la previsione del 3° comma dello stesso art. 31, ha per presupposto che l'inventario sia completo, ossia contenga tutte le tassative indicazioni di cui all'art. 775 c. p. c.

Nè la circostanza che l'omessa denuncia, nell'inventario, di beni appartenenti alla eredità non sia dovuta a mala fede dell'erede, vale a rendere l'inventario medesimo idoneo ad escludere il ricorso al criterio presuntivo, perchè mentre l'art. 494 c. c. richiede la mala fede da parte dell'erede nella omessa denuncia dei beni appartenenti all'eredità affinché lo stesso decada dal beneficio d'inventario, la legge tributaria sulle successioni si limita a stabilire che la presunzione relativa alla esistenza e al valore dei gioielli, del danaro e della mobilia non si applica quando dall'inventario risulti un valore minore o l'inesistenza assoluta di tali beni, senza alcuna particolare previsione circa l'ipotesi di omissione di denuncia dei beni nell'inventario. Ed invero, se il legislatore ha stabilito una deroga alla applicazione della predetta presunzione di esistenza di gioielli, danaro e mobilia, nell'eredità, in ragione della particolare natura degli inventari contemplati nella norma predetta; redatti con la osservanza di specifici obblighi e sotto speciali cautele, non vi è dubbio che tale deroga presupponga la perfezione del documento sia sotto il profilo formale che sotto quello sostanziale, a nulla rilevando che ai fini civili l'inventario mantiene la sua efficacia, anche se incompleto non per mala fede degli interessati.

Quel che interessa, ai fini fiscali, non è già la regolamentazione del beneficio di inventario, sibbene è l'inventario come documento redatto nel quadro degli incombenti volti a realizzare quel particolare istituto, che la legge considera quale atto idoneo alla rilevazione della consistenza dell'asse ereditario, onde sono indifferenti la funzione che ad esso assegna la legge civile ed i particolari effetti che in quell'istituto giuridico l'inventario stesso può conseguire. In altri termini, la legge tributaria si richiama all'inventario considerato nella sua tipicità e perfezione, e cioè in quanto esso accerti e certifichi la esistenza e l'entità di tutti i beni di un patrimonio e non all'inventario imperfetto o incompleto, anche se, in determinate condizioni, la legge civile lo considera valido ed efficace per determinati effetti. Se così non fosse, verrebbe ad essere frustrata la finalità che la legge ha inteso perseguire allorchè

ha limitato la prova contraria alla presunzione di cui all'art. 31, cioè quella di evitare, con l'occultamento della ricchezza, le frodi fiscali.

È quindi sufficiente che sussista obiettivamente la incompletezza dell'inventario, perchè questo sia inidoneo a determinare la consistenza nel patrimonio ereditario di gioielli, danaro e mobilia, secondo il più volte citato art. 31 della legge tributaria sulle successioni, anche se le omissioni, in esso riscontrate, non siano da ascrivere a mala fede degli eredi. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 aprile 1966, n. 891 - Pres. Rossano - Est. Azara - P. M. Caccioppoli (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Peronaci) c. Soc. Nazionale Cogne (avv. Romanelli).

Imposta di registro - Concessione di derivazione di acqua - Aumenti legali dei canoni - Tassabilità - Esclusione.

(r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, tariffa A, art. 46; d. l. 7 gennaio 1947, n. 24; l. 21 gennaio 1949, n. 8).

Poichè agli aumenti legali dei canoni di concessione di beni demaniali è da attribuire una mera funzione di adeguamento monetario, senza che ne derivi una sostanziale modificazione di alcun elemento del rapporto, deve ritenersi non dovuta altra imposta di registro, in relazione ai detti aumenti, per una concessione di derivazione di acqua, oltre quella all'origine liquidata sul cumulo dei canoni per tutta la durata della concessione stessa, ai sensi dell'art. 46 della tariffa A allegata alla legge organica del registro (1).

(*Omissis*). — Appare opportuno trattare congiuntamente i tre motivi di ricorso perchè con essi viene, sostanzialmente, prospettata un'unica questione di diritto.

(1) Con la sentenza in nota (nonchè con la coeva n. 892, e con le precedenti 23 febbraio 1966, n. 566 e 20 luglio 1965, n. 1650, delle quali tutte si omette la pubblicazione); la Corte di Cassazione ha confermato l'orientamento già assunto, nella materia in esame, con la sentenza del 15 febbraio 1965, n. 234, in questa *Rassegna*, con nota di G. ANGELINI ROTA.

Tale indirizzo, peraltro, pur più ampiamente ora motivato, non appare convincente, ed in particolare per due considerazioni essenziali: a) L'aumento dei canoni, pur se suggerito al legislatore dalla constatazione del diminuito potere di acquisto della moneta, non costituisce deroga al principio nominalistico, e, soprattutto, non implica che sia stata data veste legale al fenomeno della svalutazione, da ritenere contemplato, invero, quale mero dato di fatto, per una conseguente modificazione, e questa con rilevanza giuridica, del contenuto economico dei considerati rapporti; b)

La ricorrente Amministrazione deduce, invero:

a) che, per effetto del d. l. C. P. S. 7 gennaio 1947 n. 24 e della legge 21 gennaio 1949, n. 8, con gli aumenti dei canoni sarebbe rimasto non derogato il principio nominalistico della moneta, con correlativa variazione del contenuto economico delle prestazioni del concessionario;

b) che la variazione dei canoni demaniali attuata per legge (ed implicante una *reductio ad aequitatem* altrimenti non realizzabile) non avrebbe natura diversa dalla modificazione del contratto prevista dall'art. 1467 c. c., sul cui corrispettivo va corrisposta l'imposta di registro;

c) che il rapporto non avrebbe potuto ritenersi definitivamente chiuso, dal momento che la stessa legge lo avrebbe riaperto, determinando le condizioni, in base alle quali le parti avrebbero potuto dare o non dare vita ad un nuovo accordo;

d) che le variazioni dei canoni di concessione sarebbero soggette all'ulteriore tributo di registro al pari delle variazioni dei canoni di locazione, stante l'assimilazione fra gli uni e gli altri, sancita per effetto del richiamo all'art. 54 della legge di registro ed alle disposizioni connesse;

e) che a torto la Corte di merito avrebbe escluso che, per effetto delle disposizioni del d. l. C. P. S. 7 gennaio 1947, n. 24 e della legge 21 gennaio 1949 n. 8, fosse intervenuto un nuovo accordo fra la concessionaria Società e l'Amministrazione, senza considerare che i canoni per derivazione di acque pubbliche sono sempre determinati dalla legge, e l'elemento intenzionale si rinviene, da un lato, nella concessione effettuata dall'Amministrazione, e, dall'altro, nella accettazione da presumersi per effetto del pagamento di canone. Detto canone — si soggiunge — nonostante il suo ammontare sia fissato dalla legge, non ha carattere di tributo, ma rappresenta il corrispettivo di utilità economica per il concessionario.

Tali doglianze vanno disattese per le seguenti considerazioni.

Come è dato rilevare dalla premessa del decreto 7 gennaio 1947, n. 24 e dalla relazione ministeriale alla legge 21 gennaio 1949, n. 8, gli aumenti dei canoni stabiliti dai sopra citati provvedimenti legislativi furono determinati soltanto dalla necessità di adeguare le entrate de-

tale modificazione, in quanto, ed appunto, giuridicamente rilevante, ed attinente al contenuto delle stesse convenzioni, comporta il superamento del rilievo, che si legge nella sentenza in nota, circa l'esaurimento del rapporto d'imposta, ed impone che sia autonomamente valutata, anche ai fini tributari, la nuova situazione economico-giuridica, e ciò anche ai sensi dell'art. 63 della legge del registro, considerandosi il rapporto di concessione confermato, sia pure *ex lege*, contro un corrispettivo maggiore, sul quale dovrebbe pertanto, ed in ogni caso, ritenersi dovuta la corrispondente imposta.

maniali, senza incidere sulla sostanza economica delle relative concessioni.

Ora l'applicazione della imposta di registro nel corso del contratto di concessione della derivazione di acqua pubblica esige che si sia verificata una variazione delle originarie prestazioni del contratto medesimo, mentre, nella ipotesi di rivalutazione dei canoni, questo evento non si verifica, in quanto la rivalutazione importa non un aumento reale, bensì un aggiornamento meramente nominale dei canoni divenuti inadeguati in conseguenza del mutato potere di acquisto della moneta.

In siffatta ipotesi, il nuovo ammontare dei canoni rappresenta soltanto una diversa espressione numerica dello stesso valore della originaria prestazione, in guisa da far restare inalterato l'equilibrio economico del rapporto di concessione.

Discende che, una volta percepita l'imposta di registro su un contratto di concessione di derivazione di acqua, commisurandola al cumulo dei canoni stabiliti per la durata della concessione, non è dovuta altra imposta sull'aumento dei canoni disposto con i già menzionati provvedimenti legislativi di adeguamento dei canoni medesimi.

Nè vale obiettare che, per i contratti in parola, in conseguenza dell'aumento *ex lege* dei ripetuti canoni, sia intervenuto un nuovo accordo tra le parti e che quindi, applicando le norme regolatrici del regime fiscale dei contratti di locazione, debba farsi luogo ad una nuova registrazione.

Infatti, la questione, circa l'applicabilità, ai contratti di concessione di derivazione di acque pubbliche, delle norme regolatrici delle imposte di registro sulle locazioni, va risolta in senso negativo perchè la funzione di mero adeguamento monetario ravvisata — come già si è detto — negli aumenti legali dei canoni, di cui trattasi, esclude, di per sè, che gli aumenti stessi abbiano potuto dar luogo alla costituzione di un nuovo rapporto giuridico assoggettabile alla legge di registro.

La questione giuridica, di cui trattasi, è stata già altre volte risolta nei sensi sopraindicati da questa Suprema Corte (v. tra le altre, sent. n. 1650 del 20 luglio 1965 - Amministrazione Finanze c. Soc. Edison; n. 234 del 15 febbraio 1965 - Amministrazione Finanze c. Soc. Trentina Elettricità) e non vi è alcun plausibile motivo per mutare siffatto indirizzo giurisprudenziale.

Concludendo, il presupposto fondamentale per l'applicazione della imposta di registro, nel corso della esecuzione di un contratto di concessione di una derivazione di acqua pubblica, è che sia intervenuta *medio tempore* una nuova effettiva variazione nella sostanza delle originarie prestazioni contrattuali, variazione che non è dato riscontrare nella specie. — (*Omissis*).

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 18 maggio 1965, n. 956 - *Pres. Boccia - Est. Felicetti - Berti* (avv. Saggese) c. Provincia di Napoli (avv. Del Pozzo e Florio) e Cassa per il Mezzogiorno (avv. Stato Tracanna).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Supplente - Volontà dichiarata di non voler subentrare all'appaltatore - Procedimento, nei suoi confronti di risoluzione in danno - Inapplicabilità - Possibilità per la p. a. di rescindere il contratto - Sussiste.

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Supplente - Unicità dell'obbligazione dell'appaltatore e del supplente - Figura giuridica del supplente - Obbligato principale - Inadempimento - Danni - Possibilità di calcolarli nella somma dovuta dall'appaltatore alla p. a.

(reg. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 9 e 27; l. 20 marzo 1865, n. 2248, art. 340).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Appalto stipulato dalla Cassa del Mezzogiorno - Richiamo, ai sensi dell'art. 8 della legge istitutiva della Cassa, del Capitolato Generale LL. PP. - Sua natura normativa.

(l. 10 agosto 1950, n. 646, art. 8).

In materia di appalto di opere pubbliche, regolata principalmente dalle norme speciali contenute nella legge sui lavori pubblici, il procedimento per la cosiddetta risoluzione in danno prevista dall'art. 27 del regolamento 25 maggio 1895, n. 350, non ha ragione di essere di fronte alla dichiarata volontà del supplente di non volere subentrare all'appaltatore principale ai sensi dell'art. 9 del Capitolato Generale LL.PP. 1895 (abrogato d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063), applicandosi, in tal caso, il disposto dell'art. 340 della l. 20 marzo 1865, n. 2248 che facoltizza l'Amministrazione a rescindere il contratto (1).

(1-3) La sentenza in esame offre lo spunto ad alcune interessanti considerazioni, di carattere generale e di carattere particolare, nella materia dei pubblici appalti.

1) È interessante ed, a mia scienza, nuova la netta distinzione in campo interpretativo, operata con la prima massima, tra il ben noto e forse al-

Verificandosi una delle circostanze previste dall'abrogato art. 9 del Capitolato Generale LL. PP. 1895 (morte, fallimento o impedimento assoluto dell'appaltatore), il supplente diviene il principale obbligato in forza della unicità dell'obbligazione assunta insieme con l'appaltatore: la gestione del supplente costituisce immediata continuazione di quella dell'appaltatore originario, con la conseguenza che devono essere conteggiate nel quantum dovuto dalla Amministrazione le somme che questa ha accertato come importo dei danni causati dall'inadempimento del supplente all'obbligo di proseguire i lavori (2).

Allorchè il Capitolato Generale LL. PP. sia applicato negli appalti stipulati dalla Cassa per il Mezzogiorno, il Capitolato stesso conserva la sua natura normativa, in forza dell'art. 8, ultimo comma della legge istitutiva della Cassa stessa (3).

(*Omissis*). — Con il secondo motivo si denuncia la violazione degli artt. 1454 c.c., 340 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, 27 e 28 del regolamento 25 maggio 1895, n. 350, deducendosi che la Corte di merito avrebbe dovuto ritenere inefficace la risoluzione in via amministrativa del contratto di appalto per inosservanza sia delle forme previste dal codice civile per la risoluzione contrattuale di diritto (termine minimo di quindici giorni per l'adempimento, diffida ad adempiere), sia delle forme speciali per i pubblici appalti.

Anche queste censure sono infondate.

Esattamente la Corte di merito ha ritenuto che — di fronte alla dichiarata volontà dell'appaltatore supplente di non voler assumere la continuazione dei lavori a seguito del fallimento dell'appaltatore principale — l'Amministrazione potesse procedere alla risoluzione del contratto.

Invero, il riferimento del ricorrente all'art. 1454 c.c. è inopportuno sia perchè in materia di appalto di opere pubbliche sulle norme del diritto comune prevalgono le norme speciali contenute nella legge

quanto macchinoso procedimento per la così detta *risoluzione in danno* prevista dall'art. 27 del regolamento 25 maggio 1895, n. 350 (che comporta relazione, contestazione di addebiti, termine per le difese, ecc.) e la facoltà attribuita in via generale alla Amministrazione dall'art. 340 della legge sui LL. PP. di rescindere unilateralmente il contratto d'appalto nei casi di accertata inadempienza dell'appaltatore.

Secondo il principio accolto dalla Corte Suprema, la norma del regolamento non è sempre in funzione strumentale della norma di legge, potendosi dal procedimento previsto dalla prima prescindere nei casi nei quali non si tratti di accertare deficienze esecutive da contestare all'appaltatore, ma questi rifiuti di adempiere al contratto di appalto.

È una precisazione utile dell'ambito di applicazione delle due norme, che appare giusta e che evita inutili e lunghe procedure per risolvere situazioni di conclamata ed accertata inadempienza.

sui Lavori Pubblici e successive modificazioni sia perchè, come questa Corte suprema ha altre volte rilevato, la dichiarazione scritta di non voler adempiere equivale (nello stesso ambito del diritto comune) ad inadempimento e dà luogo alla risoluzione del contratto senza necessità di costituzione in mora e di concessione di un termine per l'adempimento (v. sent. n. 2858 del 1962; n. 2064 del 1959; n. 2752 del 1954).

Non meno inconferente è il riferimento alle disposizioni degli articoli 27 e 28 del regolamento 25 maggio 1895, n. 350.

Mentre, infatti, l'art. 28 è fuori questione in quanto tale norma si riferisce all'ipotesi di *ritardo* nell'esecuzione dei lavori, il procedimento previsto dall'art. 27 — tendente all'accertamento ed alla contestazione delle deficienze e difetti delle opere pubbliche appaltate — è applicabile, come pure esattamente è stato ritenuto dalla Corte di merito, quando i lavori sono in corso e l'appaltatore si rende colpevole di grave negligenza e inadempienza nell'esecuzione.

Ma un tale provvedimento non ha ragione di essere di essere di fronte alla dichiarata volontà del supplente di non assumere i lavori, ossia di non volere subentrare all'appaltatore principale a sensi dello art. 9 del capitolato generale dei LL. PP. del 1895. In questo caso non vi sono deficienze esecutive, vizi e difetti da accertare e contestare con il procedimento previsto dal citato art. 27 del regolamento n. 350 del 1895; non v'è che da prendere atto del *rifiuto esplicito* del supplente ad adempiere al contratto d'appalto. A tale situazione non può non corrispondere — senza limitazioni di sorta — il diritto di auto-tutela della pubblica amministrazione consistente, per il disposto dell'art. 340 della legge generale sulle opere pubbliche 20 marzo 1865 all. 7, nella potestà di risolvere unilateralmente il contratto quando l'appaltatore (e, naturalmente, il supplente) « si renda colpevole di frode, di grave negligenza e contravvenga agli obblighi ed alle condizioni stipulate ».

Con il terzo motivo è stata denunciata la violazione degli artt. 2697 c. c., 115, 116, 277, 345 c. p. c. Con esso si censura la statuizione dei giudici di appello per quanto concerne la condanna al risarcimento

2) La seconda massima perviene anch'essa ad una puntualizzazione dell'istituto della supplenza nell'appalto pubblico, abrogato con il nuovo Capitolato Generale del 1962 ma che, ovviamente, trova ancora larga sfera di applicazione nella esecuzione dei contratti preesistenti.

Nei riguardi della gestione del supplente, la Cassazione ha confermato la esattezza della opinione accolta dalla dottrina circa la unitarietà della gestione stessa, come continuazione immediata di quella dell'appaltatore originario, sicchè l'Amministrazione si trova nei di lui confronti nella stessa condizione in cui si trovava d fronte all'appaltatore originario (cfr. CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 1950, 518).

Questa unitarietà di gestione aveva il suo riscontro teorico nella identificazione, nel rapporto di supplenza, di una *unica* obbligazione, assunta

del danno conseguente alla risoluzione del contratto; ed il ricorrente fa rilevare che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte di merito, non sussisterebbero in atti prove idonee circa l'esperimento di una seconda gara di appalto nè prove sufficienti in ordine al *quantum* dei danni stessi, liquidati nella misura indicata dalla Commissione Provinciale senza motivazione specifica.

In relazione a tale censura è da osservare che, se è vero che la sentenza impugnata non contiene una particolare motivazione in ordine al *quantum* dei danni liquidati, non è men vero che l'ammontare di essi, determinato dall'Amministrazione Provinciale sin dal primo grado nella loro misura e con riferimento ad apposita e particolareggiata documentazione, non risulta essere stata posta in contestazione da alcuna delle parti. Sicchè il giudice di appello — chiamato a giudicare giusta *alligata et probata* nonchè in base alle ammissioni delle parti stesse, ha evidentemente inteso liquidare ed ha liquidato un *quantum* incontrovertito e documentato, in ordine al quale non gli veniva prospettata alcuna questione.

Non è quindi consentito al ricorrente di sollevare in questa sede di legittimità quelle contestazioni in linea di fatto che non ritenne di sollevare davanti ai giudici del merito. Tanto meno gli è consentito di discutere in questa sede le prove documentali esistenti in atti circa l'entità dei danni arrecati dal suo inadempimento. Con il quarto mezzo è stata denunciata la violazione degli artt. 1227 c.c. e 277 in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c. Con esso si lamenta, in sostanza, un preteso difetto di motivazione in ordine all'eccezione d'irrisarcibilità del danno, ch'era stato prospettato sotto il profilo che l'Amministrazione Provinciale avrebbe potuto evitare ogni detrimento patrimoniale qualora non avesse rifiutata l'offerta di certa « Cooperativa Guglianese », di continuare essa i lavori rifiutati dal Berti e se avesse invitato quella Cooperativa alla successiva gara.

Ma a parte il rilievo che la Corte di merito non era tenuta a motivare *ex professo* su tale deduzione irrivalentemente prospettata solo

cumulativamente dall'appaltatore e dal supplente nei confronti della stazione appaltante, obbligazione che è pura e semplice per l'appaltatore e *condizionale* per il supplente (cfr. della stessa III Sez. della Cass., 11 marzo 1950, n. 821).

L'Amministrazione, per la liquidazione e la chiusura dell'appalto ha rapporti solo col *supplente*, al quale spetta *esclusivamente la legittimazione sostanziale e formale* rispetto a tutti i rapporti determinati dal contratto di appalto e fino alla totale liquidazione dello stesso (cfr. la risoluzione della Corte dei conti 26 ottobre 1953, n. 471, *Riv. Corte Conti*, 1954, II, 2, la quale ha affermato che *si deve procedere ad unica liquidazione nei confronti del supplente*, e non a distinte e separate liquidazioni, per i lavori eseguiti dall'appaltatore originario e per quelli eseguiti dal supplente).

con la comparsa conclusionale davanti al Collegio; a parte l'altro rilievo che tutta la costruzione logica della sentenza impugnata è tale da rivelare l'implicita reiezione di una argomentazione del genere; sta di fatto che il punto del quale si discute non può neppure essere considerato « decisivo » a sensi dell'art. 360, n. 5 c.p.c., trattandosi di argomentazioni di così chiara infondatezza da non potere in nessun caso determinare una diversa decisione della causa.

È, infatti, evidente che non si sarebbe potuto mai imputare alla Amministrazione Provinciale, sotto il profilo dell'art. 1227 c.c., di non avere usato l'ordinaria diligenza atta ad evitare o diminuire il danno derivatole dall'inesecuzione del contratto di appalto per non avere accettato, a trattative private, l'offerta di un'altra impresa per la continuazione dei lavori e per non avere eventualmente ritenuto d'invitare tale impresa alla gara di riappalto. Ciò perchè non si può ammettere sotto nessun profilo che in un contratto di appalto pubblico la P. A. per alleviare il danno subito in conseguenza dell'abbandono dei lavori da parte dell'imprenditore o del supplente, abbia l'obbligo giuridico di stipulare a trattativa privata un nuovo contratto con altra impresa estranea o quanto meno d'invitare anche quest'ultima nella gara di riappalto. Vi ostano, ovviamente, le norme e i principi del pubblico appalto e della contabilità generale dello Stato in materia di scelta del contraente, di autorizzazione alla trattativa privata, d'*intuitus personae* in ordine all'accettazione dell'appaltatore; come vi ostano i principi sulla discrezionalità amministrativa e tecnica, per i quali nessuna indagine può essere consentita al giudice ordinario su tutto quanto si riferisce

3) Abbiamo, infine, la terza massima con la quale il Supremo Collegio ribadisce la *natura regolamentare del Capitolato generale LL.PP. quando sia applicato nei contratti di appalto della Cassa per il Mezzogiorno.*

La soluzione di questo problema è data, sul piano normativo, dall'art. 8, ultimo comma, della l. 10 agosto 1950, n. 646, istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno e, sul piano concreto, dal sostanziale inserimento della Cassa, quale particolarissima figura organizzativa, nella stessa organizzazione dell'Amministrazione diretta dello Stato.

L'art. 8, ultimo comma, ha avuto, anche in dottrina, interpretazioni diverse (1).

La Cassazione ha, dal 1958, accolto la soluzione della completa *equiparazione* della Cassa al Ministero dei LL.PP. per quanto attiene alla esecuzione delle opere di competenza della prima.

L. TRACANNA

(1) Cfr. il mio studio *Aspetti giuridici della Cassa per il Mezzogiorno*, Bari, Laterza, 1962, 103-104.

all'opportunità delle determinazioni prese dalla P. A., nella situazione ipotizzata, circa la continuazione dei lavori appaltati ed i mezzi per addivenirvi.

Tutto ciò costituisce ostacolo insormontabile per l'applicabilità dell'art. 1227 c.c. giacchè questo *presuppone la condotta colpevole* del danneggiato in concorso con il fatto dell'autore del danno e non può certo identificarsi con *la colpa* — sia pur sotto l'aspetto d'inosservanza dell'ordinaria diligenza — *il mero uso* di facoltà legittime e di potere discrezionale da parte della P. A.

Con il quinto motivo, infine, il Berti lamenta di essere stato condannato al pagamento delle spese processuali pur non potendo egli essere ritenuto soccombente nei confronti dell'A. P., data la cessazione della materia del contendere per la compensazione con il credito Di Martino; nè nei confronti della Compagnia Tirrena e della Cassa per il Mezzogiorno, giacchè queste non avevano formulato alcuna domanda contro di lui.

Anche tale censura è infondata, giacchè il giudice del merito ha — come doveva — valutato la soccombenza in relazione all'esito finale della lite ed il Berti era indubbiamente soccombente non solo nei confronti dell'A. P. ma anche nei confronti della Cassa per il Mezzogiorno, intervenuta volontariamente e già condannata alle spese in primo grado.

Furono, infatti, disattese tutte le richieste del Berti, il quale — affiancandosi al fallimento Di Martino — aveva resistito all'appello dell'A. P. che fu, invece, *accolto*; e se fu dichiarata la cessazione della materia del contendere nei confronti tra il Berti, l'A. P. e la società Tirrena, nonostante l'accertamento e la declaratoria dell'inadempimento del Berti stesso e della conseguente responsabilità per danni ciò avvenne — come la Corte di merito non ha mancato di avvertire — solo in quanto le parti vittoriose nella domanda principale (A. P. e Cassa del Mezzogiorno) restavano soddisfatte di ogni loro avere con il trattenerne l'importo su quanto dovuto per le opere compiute in appalto.

In tale situazione non può dirsi violato il principio della soccombenza.

Passando all'esame del ricorso proposto dal fallimento Di Martino, si osserva che con il primo mezzo la curatela ha denunciato la violazione dell'art. 9 del Capitolo Generale 28 maggio 1895, degli artt. 81 e 56 della legge fallimentare, delle norme sull'intepretazione dei contratti e dell'art. 12 delle preleggi, sostenendo che, in caso di subingresso dell'appaltatore supplente nell'esecuzione di un contratto di appalto di opere pubbliche, senza tuttavia ch'egli assuma concretamente la conti-

nuazione dei lavori, non è ammissibile una compensazione tra eventuali crediti dell'appaltatore cessato ed eventuali debiti del supplente.

La Corte di merito avrebbe quindi errato nel compensare il debito del Berti — quale appaltatore supplente — per il danno causato dalla mancata assunzione dei lavori, con il credito dell'appaltatore principale Di Martino per i lavori già eseguiti in luogo di disporre il pagamento di tali crediti in favore del fallimento del Di Martino medesimo.

Si ricollega, a questo primo, il terzo mezzo dello stesso ricorso, con il quale è stata denunciata la violazione degli artt. 112, 132, 272, addebitandosi ai giudici del merito l'omessa pronuncia sulla questione dell'autonomia della responsabilità dell'appaltatore principale rispetto a quella del supplente.

In ordine a tali censure la Corte osserva:

Dev'essere anzitutto respinta l'eccezione dell'A. P. resistente la quale ha dedotto che, non trattandosi nella specie di appalto stipulato da un'Amministrazione dello Stato, il Capitolato Generale avrebbe valore meramente contrattuale e non normativo onde le censure proposte, essendo attinenti all'interpretazione di un contratto, riguarderebbero accertamenti di merito non sindacabili in sede di legittimità.

Tale eccezione prescinde dal considerare che nella specie si tratta di appalto di opere pubbliche stipulato da un pubblico ente (l'A. P. di Napoli) per affidamento avuto dalla Cassa per il Mezzogiorno. Or questa Corte Suprema ha avuto occasione di rilevare che, per l'art. 8 della legge n. 646 del 1950, non solo gli appalti stipulati direttamente dalla Cassa per il Mezzogiorno ma anche quelli stipulati dagli enti pubblici affidatari o concessionari sono considerati alla stessa stregua di quelli stipulati dallo Stato.

Non può, pertanto, opporsi in questi ultimi casi il valore *contrattuale* delle norme del Capitolato generale di appalti approvato con d. m. 28 maggio 1895, il quale conserva invece il suo valore e la sua efficacia *normativa* (v. sent. n. 67 del 1963, n. 2219 del 1958).

Deve inoltre osservarsi che questa Corte Suprema, esaminando la portata dell'ormai abrogato art. 9 del predetto Capitolato Generale, ha pure avuto occasione di rilevare che la designazione, ivi prevista, di un supplente da parte dell'appaltatore di opere pubbliche e la costituzione di questo ultimo nell'atto formale di appalto poneva in essere una situazione giuridica per la quale, in caso di morte, fallimento o altro impedimento assoluto dell'appaltatore, il supplente (salvo il diritto della Amministrazione al recesso unilaterale) diveniva il *principale obbligato in forza dell'unicità della convenzione* interceduta fra l'A. da un lato e l'appaltatore e il supplente dell'altro ed in forza della *unicità dell'obbligazione* assunta cumulativamente da questi ultimi nei

confronti della stazione appaltante, in forma condizionale per il supplente (v. sent. n. 821 del 1940).

Tali principi trovavano il loro fondamento nel testo dell'art. 9 in discorso, il quale disponeva tra l'altro che la gestione del supplente, qualora l'A. non avesse creduto di sciogliersi dal contratto, aveva luogo senza bisogno di consegna o altro atto fuorchè una dichiarazione della A. ed era considerata come *immediata continuazione* di quella dell'appaltatore primitivo, *perciò* garantita dalla medesima cauzione, e statuiva altresì che, verificandosi la morte o il fallimento o altro assoluto impedimento dell'appaltatore, tutti indistintamente i pagamenti, fino alla definizione e completa liquidazione dell'appalto, compresi quelli già disposti ma eventualmente non riscossi dall'appaltatore, dovessero essere fatti al supplente dopo l'assunzione dei lavori da parte di lui.

Non pare possa dubitarsi che, secondo il sistema normativo ora cennato, verificandosi uno dei casi previsti dal citato art. 9 quarto comma del Capitolato Generale 28 maggio 1895 il supplente, a seguito della dichiarazione dell'A., *subentrava automaticamente ed ipso iure* (ossia indipendentemente da qualunque sua accettazione e per solo effetto dell'originario suo intervento nel contratto di appalto) nella *posizione giuridica* dell'appaltatore, assumendo la figura di contraente diretto verso la P. A. responsabile dell'intera opera senza distinzione nei riguardi della parte già eseguita. E dalla rilevata unicità della convenzione originaria e del rapporto che ne deriva (salvo, beninteso, i rapporti interni tra il supplente e l'appaltatore) discendeva altresì il *carattere unitario della gestione dell'appalto* assunta dal supplente *ipso iure* nella sua completa interezza anche se in fase di chiusura o di collaudo, come se fin dall'inizio egli fosse stato l'unico appaltatore dell'opera.

Con tali effetti giuridici non è conciliabile la figura di una obbligazione (e di una responsabilità) del supplente *autonoma* rispetto a quella dell'appaltatore principale. Non è, quindi, attendibile la tesi del ricorrente secondo il quale il supplente nell'appalto di opere pubbliche avrebbe avuto una funzione meramente strumentale di esazione, mentre si sarebbero dovuti tenere distinte le partite di credito dell'appaltatore cessato da quello del supplente, tanto che le prime non avrebbero dovuto essere pagate a quest'ultimo se non subentrato effettivamente.

Tutto ciò è in contrasto con i sopra cennati principi dell'unicità del rapporto e della gestione, i quali importavano da un lato la continuazione automatica collegata soltanto alla dichiarazione di volontà dell'A. e *non anche del supplente* del rapporto medesimo in testa a questo ultimo senza bisogno di nuova consegna, con la garanzia della cauzione originaria e senza soluzione di continuità, determinando l'inve-

stitura *ope legis* del supplente stesso nella titolarità dell'appalto indipendentemente da ogni sua accettazione e materiale prosecuzione dei lavori; ed implicavano dall'altra il permanere delle eventuali responsabilità sia dell'appaltatore che del supplente come responsabilità unica e insuscettibile — nei rapporti con l'A. appaltante — di distinzione sia dal punto di vista giuridico che da quello contabile.

Esattamente pertanto la Corte di merito, attenendosi sostanzialmente a questi principi anche se con riferimento non del tutto perspicuo ad una « minore responsabilità dell'appaltatore rispetto a quella del supplente », ha ritenuto non già compensabili (in senso proprio), ma scomputabili da *quantum* dovuto dall'A. all'appaltatore le somme che ha accertato essere l'importo dei danni causati dall'inadempimento del supplente all'obbligo di proseguire materialmente i lavori appaltati. In tal modo la Corte ha per l'appunto considerato i crediti dell'appaltatore ed il debito derivante dall'inesecuzione dell'obbligazione dal supplente sotto l'indicato profilo *unitario*, e statuendo la conseguenza che l'A. potesse rivalersi sui primi non è incorsa negli errori giuridici che le sono stati addebitati ed ha implicitamente respinto la tesi dell'autonomia delle due responsabilità.

Con il secondo mezzo — del quale qui si tratta in luogo del terzo già esaminato — è stata denunciata la mancata applicazione di un preteso *ius superveniens* costituito dal d. 16 luglio 1962, n. 1063 che ha abolito l'istituto della supplenza.

Tale censura non ha ragione di essere, giacchè l'invocato decreto abolitivo dell'istituto della supplenza è una norma giuridica di natura *sostanziale* cui — in mancanza di espressa disposizione contraria — non può sotto alcun aspetto attribuirsi efficacia retroattiva.

Essa non può, quindi, spiegare alcun effetto giuridico sui contratti di appalto stipulati in base al precedente capitolato generale del 1895, e non può certo togliere vigore ai diritti legittimamente quesiti sotto l'impero di tale precedente disciplina normativa. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 gennaio 1966, n. 178 - Pres. Fibbi - Est. Cesaroni - P. M. Pedace (conf.). Ghisolfi e Berrone (avv. Oriani, Dandano e Cappa) c. Ministero Finanze (avv. Stato Gargiulo) e Pagliano.

Impugnazione - Causa inscindibile - Notificazione ad Amministrazione dello Stato - Nullità - Irrilevanza - Integrazione del contraddittorio.

(r. d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 11; l. 25 novembre 1958, n. 260, art. 1; c. p. c., art. 331).

Acque pubbliche ed elettricità - Questioni sulla natura pubblica o privata delle acque - Premessa necessaria per la decisione della causa - Competenza.

(r. d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 140).

Acque pubbliche ed elettricità - Opposizione ad ingiunzione che investe la natura e la portata della pretesa amministrativa - Competenza funzionale del Tribunale delle Acque - Prevalenza.

(r. d. 14 aprile 1910, n. 639; r. d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 140).

Ingiunzione - Ingiunzione Fiscale - Natura giuridica - Opposizione - Posizione processuale delle parti - Competenza giurisdizionale dell'autorità giudiziaria - Contenuto e limiti.

(r. d. 14 aprile 1910, n. 639, r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 144 e 145).

Nell'impugnazione in causa inscindibile la nullità della notificazione (non eseguita presso l'Avvocatura dello Stato) è irrilevante, dovendo il giudice disporre l'integrazione del contraddittorio a norma dell'art. 331 c.p.c. (1).

Quando la questione relativa alla natura demaniale delle acque si presenti come premessa necessaria per la decisione di altre questioni, cosicchè la causa importi, per la sua decisione, che, con cognizione principale, sia risolta la controversia sulla natura pubblica o privata delle acque in contestazione, l'intera causa è di competenza del Tribunale regionale delle acque pubbliche che, ove accerti il carattere demaniale delle acque, deve pronunciarsi anche sulle conseguenze giuridiche di tale accertamento (2).

Quando l'opposizione all'ingiunzione di cui al r.d. 14 aprile 1910, n. 639 investe la natura e la portata della pretesa amministrativa la competenza funzionale del Tribunale delle acque prevale su quella del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso l'ingiunzione.

L'ingiunzione fiscale, disciplinata dal r.d. 14 aprile 1910, n. 639 e dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269 e fondata sul potere di autoaccerta-

(1-4) Nullità insanabile dell'impugnazione e integrazione del contraddittorio.

I. - Con sentenza 9 dicembre 1950, n. 2698 (*Foro Padano*, 1951, I, 131) la Corte di Cassazione esclude la possibilità di disporre l'integrazione del contraddittorio, ai sensi dell'art. 331 c.p.c., nei confronti del litiscon-

mento della P.A., costituisce un vero e proprio atto amministrativo, munito di forza propria indipendentemente dal visto di vidimazione del Pretore e non assimilabile all'ingiunzione di pagamento prevista dagli artt. 633 e seguenti c.p.c. L'opposizione giudiziaria, a differenza di quella prevista dall'art. 645 c.p.c., instaura un ordinario procedimento di cognizione nel quale l'opponente assume la veste di attore e l'Amministrazione quella di convenuta. Per il principio fondamentale sancito dall'art. 4 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, l'autorità giudiziaria non può revocare o annullare l'ingiunzione, ma solo dichiararne la illegittimità e, di conseguenza, disapplicarla (4).

(Omissis). — È da rilevare preliminarmente che l'eccezione di nullità della istanza di regolamento, perchè notificata all'Amministrazione delle finanze presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, anzi-

sorte al quale l'atto di impugnazione sia stato invalidamente notificato. « La necessità dell'integrazione del giudizio nel processo di gravame — motivava la Corte — si può concepire solo quando contro la parte (che, per la inscindibilità della causa, deve essere presente in giudizio) non è stata proposta l'impugnazione, mentre, se la impugnazione è stata proposta, ma la notifica di essa è nulla, allora, *estintosi il diritto di proporre ulteriormente il gravame* e passata in giudicato la sentenza nei confronti della parte che doveva essere chiamata in giudizio, non vi ha ulteriore possibilità di conservare validi effetti al processo di gravame così instaurato; ciò perchè la preclusione che si opera, per effetto del giudicato, su di una questione, impedisce il riesame, per il nesso della inscindibilità, sulle altre questioni per le quali vi sarebbe una valida impugnazione e quindi mancando il necessario presupposto per la nuova decisione, *ne consegue la improcedibilità dell'intero processo di gravame* ».

La decisione, però, criticamente commentata in dottrina, costituisce l'unica eccezione di un orientamento giurisprudenziale che, a partire dalla sentenza 27 luglio 1938, n. 2971 (*Foro it.*, 1939, I, 304), si è consolidato nel ritenere irrilevante, in ipotesi di causa inscindibile, la nullità della notificazione ad uno dei litisconsorti (Cass., 6 maggio 1965, n. 834, *Foro it.*, 1965, I, 967; 19 giugno 1964, n. 1588, *Giust. civ.*, 1964, I, 1998; 19 febbraio 1964, n. 375, *Foro it.*, Mass., 1964, 91; Sez. Un., 27 dicembre 1963, n. 3233, *Giust. civ.*, 1964, I, 265; 17 maggio 1962, n. 1123, *Foro it.*, Mass., 1962, 348; 31 ottobre 1961, n. 2516, *ivi*, 1961, 666; 21 gennaio 1961, n. 87, *Foro it.*, 1961, I, 1161; 5 marzo 1959, n. 629, *Giur. it.*, 1959, I, 1, 520; 12 agosto 1957, n. 3394, *Foro it.*, Mass., 1957, 659; 8 agosto 1957, n. 3369, *Giust. civ.*, 1958, I, 98; Sez. Un., 18 ottobre 1954, n. 3851, *Giust. civ.*, 1954, 2561; 16 ottobre 1954, n. 3762, *Foro it.*, Mass., 1954, 751; 2 ottobre 1954, n. 3214, *Giust. civ.*, 1955, I, 6; Sez. Un., 16 marzo 1954, n. 757, *Foro amm.*, 1954, II, 1, 135; 4 luglio 1953, n. 2096, *Riv. leg. fisc.*, 1953, 1110; Sez. Un., 24 giugno 1953, n. 1925, *Giust. civ.*, 1953, 2125; Sez. Un., 7 marzo 1953, n. 572, *ibidem*, 826;

chè presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma, deve essere respinta, dato che l'istanza stessa era stata validamente notificata in data 28 gennaio 1964 alle altre parti Maria e Rosa Pagliano.

Nelle cause inscindibili, infatti (nella specie, questione di competenza) per la tempestività dell'impugnazione è sufficiente che questa sia notificata a taluna delle parti, di guisa che le altre notificazioni, anche se fatte oltre detto termine, assumono il carattere di atti integrativi del contraddittorio (Cass. 12 luglio 1960, n. 1884). Avendo, quindi, i ricorrenti ottemperato nel termine indicato nella Ordinanza del 3 set-

Sez. Un., 25 febbraio 1948, n. 295, *Foro it.*, 1949, I, 46; 31 luglio 1947, n. 1337, *ivi*, 1948, I, 102, ed *ivi* richiamo ad altre precedenti; v. pure *Relazione Avvocatura Stato*, 1956-1960, II, 699-700).

Il principio, riaffermato con la sentenza in rassegna, sembra, tuttavia suscettibile di critica.

• Nelle cause inscindibili — osserva, nella specie, la Corte — per la tempestività dell'impugnazione è sufficiente che questa sia notificata a taluna delle parti, di guisa che le altre notificazioni, anche se fatte oltre detto termine, assumono il carattere di atti integrativi del contraddittorio ». Tale principio, però, già altre volte affermato (Cass., 12 luglio 1960, n. 1884, *Foro it.*, Mass., 1960, 412; 28 ottobre 1959, n. 3162, *Giust. civ.*, 1960, I, 535) è applicabile in difetto di notifica nei termini (ed è con riguardo alla tempestività dell'impugnazione che il principio risulta, in effetti, formulato), mentre non sembra possa utilmente invocarsi quando la notifica, tempestivamente eseguita, sia viziata da nullità (ipotesi per la quale, invece, il problema si pone in termini di validità dell'impugnazione). L'art. 331 c. p. c., di cui il principio vuol essere un'applicazione, prevede, infatti, l'integrazione del contraddittorio quando la sentenza « non è stata impugnata nei confronti di tutte » le parti, ipotesi certamente diversa da quella in cui la decisione sia impugnata con atto invalidamente notificato: in questo caso assume infatti rilievo l'art. 291 c.p.c., applicabile anche in sede di impugnazione (Cass., 10 marzo 1964, n. 518, *Giust. civ.*, 1964, I, 958; 24 gennaio 1964, n. 171, *ivi*, 1965, 284; 13 ottobre 1962, n. 2983, *Foro it.*, Mass., 1962, 840; 7 marzo 1956, n. 669, *Giur. it.*, 1956, I, 1, 1120) e, quindi, il giudice non deve disporre l'integrazione del contraddittorio ma semplicemente, e secondo una valutazione a differenti criteri ispirata, fissare un termine per la rinnovazione della notifica (cfr. invece, in cause fra parti private, Cass., 28 aprile 1958, n. 1390, *Foro it.*, Mass., 1958, 285; 1 luglio 1957, n. 2540, *ivi*, 1957, 508). Se poi si esclude l'applicabilità dell'art. 291 c. p. c. al giudizio di impugnazione, o quantomeno al ricorso per cassazione, secondo un orientamento opposto a quello sopra ricordato (Cass., 16 gennaio 1965, n. 92, *Foro it.*, 1965, I, 217; 16 marzo 1963, n. 662, *ivi*, 1963, I, 1764), non può lo stesso risultato conseguirsi, e nelle stesse forme della rinnovazione, ricorrendo, pur nel difetto dei necessari presupposti, all'art. 331 c. p. c.

Con riguardo a tale impostazione del problema, e nel rilievo che la rinnovazione della notifica, per ipotesi ammissibile, non è comunque con-

tembre 1964 alla notifica della istanza all'Amministrazione delle finanze presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma, realizzando l'effetto di rendere integro il contraddittorio, perde ogni rilevanza la nullità della precedente notifica.

Nel merito, l'istanza di regolamento deve ritenersi infondata.

I ricorrenti non contestano, stante i termini della controversia, che la questione relativa alla natura demaniale del torrente Gottola, si presenti come premessa necessaria per la decisione delle altre questioni prospettate, ma sostengono che per le decisioni delle controversie giudiziali riguardanti le entrate patrimoniali dello Stato e i proventi del demanio pubblico, resta ferma la competenza prevista e disposta dal-

sentita quando la nullità della notifica, determinando la invalidità dell'impugnazione, sia insanabile, si evidenzia la inesattezza del principio riaffermato con la decisione in rassegna: principio con il quale, applicandosi l'art. 331 c.p.c. alla diversa ipotesi disciplinata dall'art. 291 c.p.c., si elude, in effetti, la impossibilità di adottare la procedura in quest'ultima disposizione prevista.

Non è dubbio, invero, che in ipotesi di nullità non insanabile della notifica (quando cioè può essere disposta la rinnovazione) è con il ricorso all'art. 291 c.p.c., e non certamente applicando l'art. 331 c.p.c., che la questione va risolta (Cass., 7 settembre 1957, n. 3462, *Giust. civ.*, 1957, I, 2092) e ciò a prescindere dalla scindibilità o meno delle cause; non si vede quindi perchè, per il solo fatto che l'impugnazione sia rivolta contro un'Amministrazione dello Stato, si che una eventuale nullità della notifica (non eseguita presso l'Avvocatura dello Stato) non sia suscettibile di sanatoria, possa a tale impossibilità di sanatoria e, di conseguenza, alla inammissibilità di una rinnovazione avviarsi scorrendosi in termini di « integrazione del contraddittorio » e ritenendosi ricorrenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 331 c.p.c., là dove si tratterebbe solo, se fosse possibile, di fissare un termine per la rinnovazione della notifica.

Nè può dirsi, del resto, che si faccia solo questione di termini, perchè, a parte il fatto che la stessa previsione della norma dettata con l'art. 291 preclude la necessità, e quindi l'ammissibilità, di una interpretazione estensiva dell'art. 331 c.p.c. (già ostacolata, comunque, con autonoma efficacia risolutiva, dalla formula letterale della disposizione), diversi sono i presupposti di applicazione e al conseguimento di differenti finalità sono predisposte, rispettivamente, le due norme in esame, sì che, ad esempio, per l'una e non con riguardo all'altra può discutersi della consumazione dell'impugnazione.

II. - Sotto un diverso profilo assume poi rilievo, per l'argomentazione che non può non desumersene a conforto della tesi sostenuta, il carattere pregiudiziale che all'indagine sulla ritualità e validità della notificazione va riconosciuta rispetto all'accertamento sulla regolarità del contraddittorio e sulla eventuale necessità di disporre l'integrazione: criterio di

l'art. 3 del t.u. n. 639 del 1910 e cioè quella dell'autorità giudiziaria competente per valore del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso l'ingiunzione, e che, pertanto, il Tribunale di Casal Monferrato non avrebbe potuto dichiarare la propria incompetenza.

Si precisa, dai ricorrenti, che l'ingiunzione prevista dalla citata legge del 1910 è un titolo esecutivo emesso dalla P.A., che dà inizio ad un normale procedimento esecutivo e che, inquadrandosi l'opposizione all'ingiunzione nello schema del processo esecutivo, a norma degli artt. 27 e 615 c.p.c., la competenza a giudicare non poteva essere che quella funzionale del giudice del luogo dell'esecuzione.

pregiudizialità con il quale, invece, la soluzione adottata dall'orientamento giurisprudenziale (in cui è necessariamente implicita l'inversione cronologica dei due ordini di valutazione) si pone in contrasto evidente. È infatti per la ritenuta necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio che la nullità della notifica, pur riconosciuta insanabile, viene considerata « irrilevante », ed è proprio a tal riguardo, per la difficoltà, cioè di conciliare il principio in esame con quello della insanabilità della notifica che sembra evidenziarsi, sotto un ulteriore profilo, la debolezza della tesi accolta dall'orientamento giurisprudenziale. In proposito va infatti rilevato che mentre nella maggior parte dei casi si è ritenuto superfluo disporre l'integrazione del contraddittorio quando l'Amministrazione, malgrado la nullità della notifica o anche al solo fine di rilevarla, si sia costituita in giudizio, altre volte, come nella specie decisa con la sentenza in rassegna, si è ugualmente disposta l'integrazione del contraddittorio, e ciò nel presupposto, necessariamente implicito, che, nei casi in esame, la costituzione in giudizio non vale a sanare la nullità della notifica: disparità di soluzioni che, se manifesta la sensibilità della Corte al problema, denuncia d'altra parte, nella difficoltà di regolarne le conseguenze, la debolezza della tesi.

Nell'una e nell'altra soluzione, infatti, e nella inidoneità di entrambe a soddisfare l'esigenza, pure implicitamente avvertita, di conciliare principi in realtà incompatibili, l'orientamento giurisprudenziale appare suscettibile di critica. Con la prima soluzione, invero, nell'escludere la necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio quando l'Amministrazione risulti costituita in giudizio, si attribuisce alla costituzione una rilevanza esclusa invece al fine di sanare la nullità dell'impugnazione, sì che lo stesso fatto viene ad essere oggetto di una duplice, ed opposta valutazione con riguardo a finalità che, *in quanto relative alla possibilità di conservare validi effetti al processo di gravame*, sostanzialmente coincidono; non solo, ma, se la costituzione in giudizio deve ritenersi efficace ai fini della regolarità del contraddittorio, il problema sulla necessità di disporre o meno l'integrazione non si pone neppure ed è quindi superfluo il ricorso all'art. 331 c. p. c.: seguendo il ragionamento adottato dalla Corte, nelle proposizioni in cui progressivamente si articola, verrebbe quindi meno, a rigor di logica, la ragione, rivenuta appunto nell'art. 331 c. p. c., di superare la nullità della notifica (e, quindi, nella specie, dell'impugnazione) e riprenderebbe conseguentemente vigore il principio, pure espressamente riconosciuto, se-

Si sostiene, inoltre, che nella specie, la procedura d'ingiunzione per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato non poteva essere esperita, perchè il credito vantato dalla finanza non era nè liquido, nè esigibile, e che tale questione non poteva essere sottoposta che al giudice ordinario in sede di opposizione.

Tale tesi non può essere accolta.

Come è noto, il criterio discretivo della competenza fra il giudice ordinario ed il Tribunale delle acque pubbliche, a norma dell'art. 140, lett. c) t.u. 8 dicembre 1933, n. 1775, è dato dall'oggetto della controversia che è devoluta all'organo speciale quando involga questioni sulla demanialità delle acque, o, comunque, investa in via diretta o

condo il quale la nullità della notifica non è sanabile neppure con la costituzione dell'Amministrazione.

La seconda delle soluzioni sopra ricordate, invece, nel ritenere necessaria, malgrado l'avvenuta costituzione in giudizio, una nuova notifica dell'atto di impugnazione, non solo finisce, in effetti, nell'applicare, invocando l'art. 331 c. p. c., la diversa disposizione dell'art. 291 c. p. c., nella specie comunque inapplicabile, ma ammettendo la « rinnovazione » della notifica, si risolve in una violazione del principio dell'insanabilità della nullità, *quello stesso principio, cioè, in applicazione del quale viene esclusa rilevanza alla costituzione della Amministrazione*. Anche in questo caso, insomma, come per quello precedentemente esaminato, appare evidente il vizio logico del ragionamento.

In definitiva: o la nullità della notificazione è sanabile, e la necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio non si pone, dovendosi solo fissare un termine per la rinnovazione della notifica; oppure la nullità è insanabile, e allora non si può, solo perchè l'art. 291 c. p. c. è inapplicabile, modificare il ragionamento e consentire ugualmente la rinnovazione in base all'art. 331 c. p. c.: ciò a maggior ragione ove si consideri che, come si è già accennato, l'esito negativo dell'indagine sulla validità della notifica (cronologicamente pregiudiziale ad ogni altro accertamento, sì che un problema di « prevalenza » tra le norme non si pone) preclude la valutazione sulla integrità del contraddittorio.

A giustificare il principio giurisprudenziale in esame non sembra del resto sufficiente la finalità (cui è in effetti ispirato il principio) di ovviare alle pregiudizievoli conseguenze di ordine pratico che all'opposta valutazione conseguirebbero: può essere utile, a tal proposito, e riguardo, cioè, alla irrilevanza di eventuali finalità di ordine pratico, rilevare che la stessa Corte di Cassazione ha dichiarato inammissibile l'impugnazione quando la notifica, disposta in sede di integrazione, sia stata invalidamente eseguita (sent. 19 febbraio 1964, n. 375, citata; 17 dicembre 1962, n. 3134, *Foro it.*, Mass., 1962, 879; in ipotesi di cause fra privati, invece, v. Cass., 13 marzo 1956, n. 636, *Giur. it.*, 1956, I, 1, 1121 con annotazione di MASSARI).

Non sembra, del resto, che il problema possa essere risolto (sostanzialmente nello stesso senso anche se a mezzo di un diverso *iter* logico) attribuendo efficacia *autonoma* alla costituzione in giudizio dell'Amministrazione, indipendentemente, cioè, dalla sua inidoneità a sanare la nullità del-

indiretta, interessi pubblici in ordine al regime delle acque. E questo Supremo collegio ha già avuto occasione di affermare, in applicazione di detta disposizione, che qualora la questione relativa alla natura demaniale delle acque si presenti come premessa necessaria per la decisione di altre questioni, cosicchè la causa importi, per la sua decisione, che, con cognizione principale, sia risolta la controversia sulla natura pubblica o privata delle acque in contestazione, l'intera causa è di competenza del Tribunale regionale delle acque pubbliche che, ove accerti il carattere demaniale delle acque, deve pronunciarsi anche sulle conseguenze giuridiche di tale accertamento (Cass. 7 dicembre 1962, n. 3306).

l'impugnazione; l'ammissibilità di una simile soluzione, che comunque potrebbe essere adottata, ovviamente, solo quando l'Amministrazione si costituisca in giudizio, appare infatti pregiudicata dal fatto che il principio secondo il quale la costituzione in giudizio è efficace ai fini dell'integrazione anche quando la notifica sia nulla risulta affermato in applicazione dell'art. 156 c. p. c. (Cass. 28 dicembre 1964, n. 2847, *Foro it.*, Mass., 1964, 756; 7 aprile 1964, n. 775, *ibidem*, 197; 10 marzo 1964, n. 518, *Giust. civ.*, 1964, I, 958; 24 gennaio 1964, n. 171, *ivi*, 1965, I, 284; 12 giugno 1963, n. 1578, *Foro it.*, Mass., 1963, 461), quella disposizione, cioè, di cui è preclusa a priori l'operatività in ipotesi di nullità insanabile: ed è sintomatico, in argomento, che il principio, come risulta dalle ricordate decisioni, viene applicato in alternativa con il ricorso all'art. 291 c. p. c., inapplicabile, come l'art. 156 c. p. c., quando la nullità della notifica sia insanabile.

III. - La prima massima della sentenza in rassegna non può quindi essere condivisa; nè sembra che possa attribuirsi rilevanza determinante alle argomentazioni addotte contro l'opposta soluzione, sostenuta, come si è ricordato, con la sentenza 9 dicembre 1950, n. 2698. Il GARBAGNATI (*Consumazione dell'impugnazione e litisconsorzio necessario, Foro padano*, 1951, I, 131) e l'ANDRIOLI (*Commento al codice di procedura civile*, 1956, II, 394), criticando la decisione, osservarono che se l'integrazione al contraddittorio è necessaria in mancanza dell'impugnazione, a maggior ragione deve ritenersi ammissibile quando l'impugnazione sia stata *invalidamente* notificata, non potendo l'impugnazione nullamente proposta arrecare al soccombente un pregiudizio maggiore di quello che gli provocherebbe la carenza assoluta di impugnazione.

L'argomento, però, che a prima vista colpisce per la considerazione logica su cui è fondato, non resiste ad una valutazione meno superficiale. Anzitutto, la validità di una tesi imposta da norme di legge (nella specie dal raffronto degli artt. 291 e 331 c. p. c.) non può essere efficacemente contestata con esclusivo riguardo alle conseguenze, per ipotesi pregiudizievoli, che possono derivarne sotto il profilo logico; inoltre, come esattamente replica il SATTÀ (che pur dà atto del contrario orientamento giurisprudenziale), « la differenza tra impugnazione ed integrazione non è di quantità ma di qualità, onde la seconda non può mai surrogare la prima, tanto è vero che all'integrazione può provvedere ciascuna delle parti, e non solo l'impugnante » (*Commentario al codice di procedura civile*, 1962, II, 2º, 70); lo stesso fondamento logico della critica in esame, infine, viene meno ove si consideri che *far male* è peggio (e più gravi conseguenze possono quindi

la
del
gra-
t. 331
osizioni
di logica,
la nullità
enderebbe
sciuto, s'

E quanto alla prevalenza o meno della competenza territoriale funzionale e, quindi, inderogabile del Tribunale regionale delle acque, fondata sul criterio del luogo *rei sitae*, sulla competenza di carattere generale dell'art. 3 del t.u. 14 aprile 1910, n. 639, in materia di opposizione giudiziaria ad ingiunzioni amministrative relative alle riscossioni dei crediti erariali, questa Corte suprema con altra decisione del 9 gennaio 1959, n. 26, ha affermato che nel caso di ingiunzione intimata nelle forme previste dal citato t.u. del 1910, l'opposizione, quando investe la natura e la portata della pretesa amministrativa, si propone davanti al Tribunale delle Acque, la cui competenza funzionale, per ragioni di

derivarne) del *non fare*, per cui non deve apparire strano che l'impugnazione *invalidamente* notificata ad uno dei litisconsorti deve essere dichiarata inammissibile mentre al *difetto* di impugnazione può avviarsi per la necessità di integrare il contraddittorio. Ad evidenziare la esattezza di tale ultimo rilievo, che in quanto formulato sullo stesso terreno logico più efficacemente documenta la infondatezza della critica in esame, è sufficiente richiamare gli artt. 358 e 387 c.p.c. che, rispettivamente per l'appello e per il ricorso per cassazione, escludono la riproposizione dell'impugnazione dichiarata inammissibile « anche se non è decorso (scaduto) il termine fissato dalla legge »: non è forse evidente, anche in questi casi, legislativamente previsti, che il *far male* è peggio del *non fare*? e l'impugnazione, in quanto invalidamente proposta, non determina forse per il soccombente un pregiudizio maggiore di quello che gli deriverebbe dalla mancanza assoluta di una impugnazione che altrimenti, non essendo scaduti i termini, potrebbe ancora proporre?

IV. - Ai rilievi sopra formulati altre censure, e sotto un duplice profilo, sembrano inoltre possibili, per la sentenza in rassegna, in ordine alla applicazione del principio affermato alla fattispecie decisa. Quantomeno discutibile, anzitutto, la ricorrenza del condizionante presupposto della *inscindibilità* (o della dipendenza) delle cause; si trattava infatti di cause promosse da debitori solidali e riunite in primo grado, per ragioni di semplice opportunità, ai sensi dell'art. 274 c.p.c.; connessione c. d. impropria o « intellettuale », quindi, che, non pregiudicando l'autonomia e l'individualità delle singole cause, non è idonea, come è noto, a determinare la *inscindibilità* della causa in sede di impugnazione (Cass., 21 febbraio 1958, n. 568, *Giur. it.*, 1958, I, 1, 924; 22 marzo 1955, n. 842, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1955, IV-V, 165, con nota di BRUNETTI, *Della riunione di procedimenti*; 11 dicembre 1954, n. 4432, *Riv. dir. proc.*, 1956, II, 258, con nota di TRAVI, *Pluralità di cause e connessione impropria*; REDENTI, *Diritto processuale civile*, 1953, II, 90; SATTÀ, *Commentario al codice di procedura civile*, 1962, II, 2°, 73; DE PETRIS, *Enciclopedia del diritto*, IX, 22); analoga irrilevanza assumeva, del resto, ai fini in esame, il carattere solidale dell'obbligazione, ugualmente inidoneo a determinare la *inscindibilità* delle cause in fase di gravame (Cass., 12 novembre 1965, n. 2360, *Foro it.*, Mass., 1965, 692; 24 giugno 1965, n. 1327, *ibidem*, 386; 11 giugno 1965, n. 1120, *ibidem*, 346; 7 giugno 1965, n. 1128, *ibidem*, 330; 28 aprile 1965, n. 748, *ibidem*, 215; 29 marzo 1965, n. 547, *ibidem*, 150; 20 marzo 1965, n. 465, *Giust. civ.*, 1965, I, 1385; 27 luglio 1964, n. 2110, *Foro it.*, 1964, I, 1936; 27 aprile 1964, n. 965, *ibidem*,

ordine pubblico, deroga a quella generale del giudice in cui ha sede l'ufficio che ha emesso l'ingiunzione.

Non vale, pertanto, a sottrarre la questione al Tribunale regionale, il richiamo all'art. 3 del t.u. del 1910, n. 639, in virtù del quale le ingiunzioni sono state emesse. Nè è esatto quanto si afferma dai ricorrenti e cioè che con l'opposizione all'ingiunzione si instaurerebbe un procedimento di esecuzione inquadabile, ai fini della competenza, negli artt. 27 e 615 c.p.c. È da rilevare, in contrario, con la giurisprudenza più recente di questa Corte suprema, che l'ingiunzione fiscale, regolata essenzialmente dal t.u. del 1910 e dal tu.u. 30 dicembre 1923, n. 3269,

1288) ed in effetti non è con riguardo a tali estremi che risulta affermata la inscindibilità della causa.

Dall'accenno, fra parentesi, all'oggetto della questione (regolamento di competenza) sembra invero doversi desumere che la Corte abbia voluto aderire all'orientamento dottrinario secondo il quale le cause, ai soli effetti della competenza, e per la difficoltà, appunto, di applicare l'art. 332 c. p. c., devono ritenersi sempre inscindibili (REDENTI, *op. cit.*, II, 377-378; GARBAGNATI, *Sul ricorso per regolamento di competenza in un processo con pluralità di parti*, *Foro padano*, 1951, I, 15); se così è, però, sarebbe stato necessario quantomeno motivare sul punto, trattandosi di questione discussa e discutibile, e ciò a maggior ragione ove si consideri che la stessa Corte ha in altra occasione sostenuto, con adeguata motivazione e proprio in tema di obbligazioni solidali, la soluzione esattamente opposta a quella adottata, senza motivazione, nella decisione in rassegna (ord. 18 novembre 1950, n. 1124, *Foro padano*, 1951, I, 15; v. pure sent. 9 maggio 1956, n. 1527, *Foro it.*, Mass., 1956, 278; per la inapplicabilità, in tema di regolamento di competenza, dell'art. 331 c. p. c. v. invece Cass, 23 agosto 1950, n. 2536, *Foro it.*, Mass., 1950, 516): difetto di motivazione la cui rilevanza si evidenzia con riguardo alle ben diverse conseguenze che, essendo scaduti, nella specie, i termini per il regolamento di competenza, sarebbero derivate dall'applicazione dell'art. 332 c. p. c.

Sotto un ultimo profilo, infine, e pur nella ritenuta inscindibilità della causa, andava esclusa la ricorrenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 331 c.p.c.: la notifica valida dell'impugnazione, infatti, era diretta all'altra parte « soccombente » e, potendo valere solo come *denunciatio litis*, non era idonea agli effetti dell'integrazione, a tal fine richiedendosi che « l'impugnazione iniziale sia stata *tempestivamente* proposta da una parte soccombente *contro una almeno delle parti vittoriose* » (REDENTI, *op. cit.*, II, 337; v. pure Cass., Sez. Un., 28 ottobre 1959, n. 3162, *Giust. civ.* 1960, I, 535). « Se sia stata notificata soltanto ad un'altra parte (litisconsorte) che sia anche essa soccombente insieme con quella che impugna — precisa espressamente il REDENTI — la fase di impugnazione deve ritenersi malamente promossa; l'integrazione fuori dei termini legali non è più possibile e si deve dichiarare inammissibile l'impugnazione ».

V. - Anche le altre massime della decisione in rassegna, con l'affermazione delle quali la Corte ha accolto, nel merito, le difese dell'Avvocatura, confermano principi consolidati.

Sulla seconda massima, e, in genere, sui vari criteri adottati in giu-

non è assimilabile all'ordinario decreto ingiuntivo, trattandosi, invece, di un vero e proprio atto amministrativo, munito di forza propria, indipendentemente dal visto del pretore, dal che una triplice conseguenza: a) che l'ingiunzione fiscale, traendo la sua origine dal potere di accertamento delle P.A. non è affatto assimilabile al procedimento monitorio ordinario; b) che l'opposizione giudiziaria a detta ingiunzione, a differenza di quella prevista dagli artt. 616 e segg. c.p.c., apre la via ad un ordinario procedimento cognitivo, in cui, con inversione processuale delle parti, l'opponente assume le vesti di attore e l'amministrazione quella di convenuta; c) che, dato il principio fondamentale dell'art. 4 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all'autorità giudiziaria, in sede di opposizione, è vietato pronunciare la revoca e l'annullamento dell'ingiunzione, potendo solo dichiarare l'illegittimità dell'ingiunzione, di applicandola (v. ultimo Cass. Sez. Un., 6 giugno 1964, n. 1397).

Per tutte le esposte considerazioni deve dichiararsi la competenza del Tribunale regionale delle Acque di Torino. — (*Omissis*).

risprudenza per la discriminazione della competenza del Tribunale delle Acque rispetto a quella dell'Autorità giudiziaria ordinaria, cfr. le decisioni richiamate in nota alla sentenza 3 settembre 1964, n. 23 del Tribunale Superiore delle Acque, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1166, cui *adde*, per il principio affermato nella decisione in rassegna, Cass., 30 luglio 1964, n. 2170, *Foro it.*, Mass., 1964, 575; 21 marzo 1964, n. 644, *Foro amm.*, 1964, I, 1, 211; in argomento, cfr. inoltre *Relazione Avvocatura Stato*, 1956-1960, II, 278.

Sul principio enunciato nella terza massima, cfr. Trib. Sup. Acque, 22 gennaio 1964, n. 5, *Giust. civ.*, 1964, I, 2091; *id.*, 15 luglio 1960, n. 26, *Riv. amm.*, 1961, 181; Cass., 9 gennaio 1959, n. 26, in questa *Rassegna*, 1959, 75 e in *Foro it.*, 1959, I, 231 con richiamo ai precedenti.

Nella quarta massima sono enunciati i principi fondamentali sull'ingiunzione disciplinata dal r. d. 14 aprile 1910, n. 639 e dagli artt. 144 e 145 del r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269. In argomento, cfr.: Cass. 12 novembre 1965, n. 2356, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1196 con nota di richiami; 16 luglio 1965, n. 1574, *ibidem*, 712 e le decisioni ivi richiamate in nota; 6 giugno 1964, n. 1397, *Riv. leg. fisc.*, 1964, 1717; 19 giugno 1962, n. 1571, *Giust. civ.*, 1963, I, 919; 8 febbraio 1961, n. 226, *ivi*, 1961, III, 134; 6 febbraio 1959, n. 381, *ivi*, 1959, I, 1094 con ampia nota di richiami.

A. MARZANO

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 3 maggio 1965, n. 9 - *Pres. Reale - Est. Ferrati - S.p.A. Ceramica Richard Ginori (avv.ti Pacciani, Fantinelli e Battagliese) c. Ministero LL. PP. (avv. Stato Albisinni)*.

Acque pubbliche - Opere Idrauliche - Risarcimento dei danni - Proporzionalità dell'azione.

L'azione per risarcimento di danni provocati dalla costruzione o dalla mancata manutenzione dell'opera pubblica idraulica non è condi-

zionata nella sua proponibilità alla previa emissione del provvedimento amministrativo previsto dall'art. 2 del t. u. 25 luglio 1904, n. 523 delle leggi sulle opere idrauliche (1).

(*Omissis*). — È senza dubbio esatto che l'art. 2 riconosce all'Autorità amministrativa preposta alla tutela delle acque pubbliche un amplissimo potere discrezionale di apprezzamento e di disposizione: esso riguarda infatti il potere politico dello Stato di regolare le acque pubbliche, quali beni demaniali, nell'interesse generale della collettività e di provvedere alle opere e ai lavori necessari per il raggiungimento del fine pubblico di garantire la comune sicurezza, di difendere il territorio dalle dannose conseguenze del corso irregolare dei fiumi, di favorire gli usi industriali ed agricoli delle acque pubbliche.

Come, peraltro, è stato rilevato (Cass. 7 agosto 1945, n. 709) la norma opera esclusivamente nel campo dell'amministrazione attiva,

(1) Osservazioni sull'art. 2 del t. u. 25 luglio 1904, n. 523 delle leggi sulle opere idrauliche.

1) Il disposto dell'art. 2 del t. u. 25 luglio 1904, n. 523 — a termini del quale, per quanto qui interessa, l'azione giudiziaria per risarcimento di danni da opere idrauliche deve essere preceduta da deliberazione amministrativa nè le questioni risolte in questa ultima sede possono essere ulteriormente discusse dinanzi al Giudice ordinario — tormenta gli interpreti da oltre un secolo (si veda GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, Torino 1879, I, 399 sgg.).

D'altronde sia la ovvia pratica importanza della norma, che signoreggia in definitiva una parte cospicua del contenzioso delle acque pubbliche, sia il fatto che la detta norma non è, nel nostro diritto, isolata (si pensi all'analogo principio vigente in tema di opere idrauliche di III categoria, art. 18 legge 7 luglio 1902; di bonifica, art. 91 r. d. 11 febbraio 1933, n. 215; di acque sotterranee, art. 105 t. u. 11 dicembre 1933, n. 1775), induce a ricercare quale sia il significato più proprio e dunque la più propria efficacia che a quella norma debba essere attribuito.

2) L'art. 2 in esame trova riscontro nell'art. 124 della legge sui lavori pubblici 1865, n. 2248 all. F, il quale ultimo a sua volta deriva dall'art. 91 della legge 20 novembre 1859, n. 3754.

Va premesso che prima di tale ultima legge la cognizione dei danni derivati da opere idrauliche era affidata nello Stato Piemontese ai Consigli di Intendenza, attraverso i quali si realizzava in parte qua il principio secondo cui la giurisdizione dovesse essere commista con la amministrazione (LAFERRIERE, *Droit adm.*, I, 27), sicchè lo Stato era nel contempo giudice e parte.

Con l'art. 4, n. 2 dell'editto 30 ottobre 1959, n. 3708 codesto privilegio, detto del foro del patrimonio, fu abolito (GILARDONI, *Acque pubbliche*, III, 28) e subito dopo, con l'art. 91 della legge 1859, n. 3754, le controversie relative a danni derivati da opere idrauliche furono deferite ai giudici ordinari.

giacchè l'attività della Pubblica Amministrazione resta sottratta al sindacato dell'Autorità giudiziaria in quanto costituisca funzione di polizia sociale: dal che si è dedotto essere necessario « che la turbativa del buon regime o la possibilità della turbativa siano attuali, di modo che la pubblica amministrazione, esplicando il compito demandatole dalla legge, possa rispettivamente far cessare la prima od eliminare la seconda, impedendo turbative ulteriori » (Cass. sent. cit.), considerazione questa che tende già a circoscrivere il campo di applicazione della norma.

Gli è che l'art. 2 ha una finalità ben precisa, quella cioè di disciplinare i poteri che all'Amministrazione spettano in relazione alle opere, ai fatti, atti ed usi posti in essere da soggetti che in lei *non* si identificano, onde non è possibile ritenere che il riconoscimento della dan-

Peraltro, tenuto conto dell'interesse generale « inerente alla conservazione stessa della società » (GIANZANA, *op. cit.*) fu statuita — quasi per contrappeso alla riconosciuta competenza dei giudici ordinari a raffronto della precedente competenza dei Consigli di Intendenza — la incensurabilità di alcuni atti della p. A. e la esclusiva competenza di questa nello statuire sulla compatibilità di singole opere idrauliche col superiore interesse della disciplina delle acque.

In particolare, l'azione di danno fu subordinata *sin da allora* (art. 91, II comma) alla declaratoria della p. a. in punto di dannosità dell'opera idraulica e del pari *sin da allora* fu precluso ai giudici ordinari di « discutere le questioni già risolte in via amministrativa ».

L'art. 91 portò peraltro un deciso progresso nel contenzioso delle acque, giacchè deferì detto contenzioso ai giudici ordinari, anche se richiese che, prima di adire costoro, l'interessato invocasse la deliberazione amministrativa della dannosità dell'opera.

Tale regolamento, trasfuso poi nell'art. 124 legge 1865, n. 2248 all. F, ottenne un ulteriore miglioramento con la legge del 1889 sul Consiglio di Stato, che istituì (art. 25, n. 7) il controllo giurisdizionale della IV Sezione sui provvedimenti emessi dalla p. a. a termini del 1° comma del cit. articolo 124 (vedasi, MORTARA, *Commentario*, I, n. 255, 327).

Sopravvenuto il Tribunale unico delle acque pubbliche, tale controllo fu affidato a quest'ultimo (art. 35, lett. f), d.l. 1916, n. 1664), e successivamente fu trasferito al Tribunale superiore delle acque pubbliche, quale giudice degli interessi.

Ditalchè nella evoluzione del contenzioso delle acque si individuano tre periodi: il primo, in cui ogni competenza spetta alla p. a.; il secondo, in cui si riconosce al privato il diritto al risarcimento ed alla p. a. il potere *insindacabile* di accertare la dannosità dell'opera; il terzo, in cui il detto potere della p. a. diviene censurabile *anche per il merito* dinanzi al giudice degli interessi.

Non è dunque esatto quanto il Tribunale Superiore ha affermato nella sentenza che si annota, e cioè che — subordinandosi la proponibilità dell'azione di danni al previo riconoscimento amministrativo della dannosità dell'opera — la p. a. finirebbe per essere giudice in causa propria. Pervero

nosità delle opere si riferisca indistintamente tanto ai fatti dei privati quanto a quelli dell'Amministrazione medesima.

Che siffatta distinzione sia essenziale ai fini di una retta interpretazione della norma risulta da un complesso di argomenti letterali e sistematici. L'art. 140 del t.u. sulle acque pubbliche, alla lett. e), demanda infatti al giudice ordinario specializzato « le controversie per risarcimento di danni dipendenti da qualunque opera eseguita dalla pubblica amministrazione e da qualunque provvedimento emesso dall'autorità amministrativa a termini dello art. 2 del t. u. 25 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della l. 13 luglio 1911, n. 774 ».

Tale norma prevede due distinte ipotesi, aventi ciascuna una diversa fonte di danno: nella prima è qualunque opera eseguita dalla Pubblica Amministrazione, nella seconda è il provvedimento amministrativo *ex art. 2* (cfr. Cass. 10 luglio 1957, n. 2476).

Se fosse esatta la tesi sostenuta dall'appellata ed accolta dalla sentenza impugnata, la risarcibilità del danno in materia di opere idrau-

« giudice in causa », semmai, sarebbe il Tribunale Superiore quale giudice degli interessi, e non certo la p. a.

3) All'accennato progresso dei mezzi di tutela processuale del privato ha fatto riscontro il graduale completamento della disciplina sostanziale, già contenuta nell'art. 91 della legge 1859, n. 3754.

Infatti con legge 30 marzo 1893 l'art. 124 della legge del 1865, n. 2248 all. F fu modificato, per quel che qui interessa: a) chiarendosi che la competenza esclusiva della p. a. a statuire e provvedere inerisce non tanto alle opere « che nuociono » al buon regime delle acque, quanto piuttosto alle opere che con detto regime « possono avere relazione » (è evidente la notevole dilatazione della fattispecie legislativa); b) statuendosi che le disposizioni dell'art. 124 devono applicarsi *anche* alle « opere di carattere pubblico ».

Nel contempo fu peraltro ribadito che i giudici ordinari « non potranno discutere le questioni già risolte in via amministrativa » e cioè, tra l'altro, sulle « condizioni di regolarità di... altra opera qualunque fatta entro gli alvei o contro le sponde ».

Ciò posto, non sembra che siano fondate le ragioni addotte nella sentenza che si annota per escludere la improponibilità della azione per risarcimento proposta *immediate* al giudice ordinario.

4) Non è anzitutto vero che l'art. 2 del t. u. 1904, n. 523 disciplina i poteri che spettano alla p. a. *soltanto* in relazione ad opere poste in essere da soggetti che in lei *non* si identificano: a smentire tale affermazione basta richiamare la lettera dell'ultimo comma del cit. art. 2, quale è derivato dalla modifica apportata dalla legge del 1893 all'art. 124 della legge del 1865; e ciò non senza rilevare che non si è mancato di osservare già da tempo (VITTA, *L'amministrazione delle acque pubbliche*, in *Trattato del-*

liche sarebbe sempre condizionata al provvedimento *ex art. 2*, da cui non si potrebbe mai prescindere ed allora sarebbe perfettamente superflua la previsione di un'azione di risarcimento di danni cagionati da un'opera idraulica eseguita dall'Amministrazione, tanto più quando nella precedente lett. *d*) del medesimo art. 140 sono già contemplate le controversie per le indennità previste dall'art. 46 della legge sulla espropriazione per pubblica utilità. E siccome in queste ultime si fa valere un danno che discende dall'opera pubblica indipendentemente da ogni colpa dell'Amministrazione, è d'uopo ritenere per un verso che le controversie menzionate nella prima parte dell'art. 140 lett. *e*) siano precisamente quelle in cui si deduca che causa del danno risentito dal privato nell'esecuzione dell'opera sia stata la colpa dell'Amministrazione, per altro verso che le controversie stesse non si identifichino con quelle che possono trarre origine dai provvedimenti *ex art. 2*.

Si tenga presente che l'art. 2 fa espresso riferimento a fatti che nuocciono al buon regime delle acque: ora, se si considera che compito precipuo della Pubblica Amministrazione è proprio la tutela del buon

l'Orlando, V, 982) che la competenza esclusiva della p. a. a giudicare della idoneità di opere da essa stessa costruite costituisce un principio generale del nostro ordinamento e dunque non contrasta con quest'ultimo.

Il Tribunale, peraltro, ha ritenuto di trovare conforto in tale restrittiva interpretazione *contra litteram* dell'art. 2 rilevando che, ove mai tale interpretazione non si accettasse, resterebbe inesplicabile il disposto dell'articolo 140, lett. *e*) del t. u. 1933, n. 775, a termini del quale i Tribunali regionali giudicano *a*) sulle controversie per risarcimento di danni derivati da opere idrauliche e *b*) sulle controversie derivate da provvedimenti emessi a sensi dell'art. 2 del t. u. 1904, n. 523: e cioè, poichè secondo la tesi dell'Amministrazione la risarcibilità del danno da opera pubblica è sempre condizionata al provvedimento di cui all'art. 2 cit., sarebbe stato pleonastico indicare la ipotesi del danno da opera pubblica e separatamente la ipotesi del danno da provvedimento.

Ciò affermando il Tribunale non si è dato cura di rilevare ciò che pur era rilevabilissimo: e cioè che il danno, in numerosi casi tra i quali era proprio quello di specie, *deriva dall'opera e non dal provvedimento che giudica della dannosità dell'opera*; e perciò, se la previsione fosse stata limitata, nell'art. 140 lett. *e*), alle « controversie per risarcimenti di danni dipendenti... da qualunque provvedimento emesso, ecc. » (con pretermissione, quindi, nel tratto punteggiato, della dizione « da qualunque opera eseguita dalla p. a. e ») ecco, che proprio in tal caso, proprio cioè se il legislatore non fosse incorso nel preteso... pleonasma, l'azione della Soc. Richard Ginori non sarebbe stata riconducibile all'astratta previsione dell'art. 140 lett. *e*).

In realtà una cosa è il danno da opera pubblica idraulica ed altra cosa è il danno da provvedimento in tema di opera idraulica: lo prova il fatto che può esservi obiettivamente, quale che ne sia la condizione sul piano della tutela processuale, un danno *anche se* non vi sia un provvedimento che ne dichiari la connessione ad opera ritenuta nociva; e che d'altronde pos-

regime delle acque, deve presumersi che a quel fine sia indirizzato tutto il suo comportamento, in particolare le opere da essa disposte ed eseguite e sarebbe veramente singolare che il legislatore abbia voluto demandare alla Pubblica Amministrazione un giudizio sulla liceità o meno, o, più esattamente, sulla dannosità o meno di opere idrauliche poste in essere dalla Medesima Amministrazione nell'espletamento di quel compito istituzionale testé ricordato.

Né a diversa opinione può indurre l'ultimo capoverso dell'art. 2, giacchè esso non ribadisce altro che il principio della potestà insindacabile dello Stato di provvedere come meglio crede all'esecuzione delle opere idrauliche: non occorre invero alcuna disposizione specifica per autorizzare la Pubblica Amministrazione a modificare o a distruggere le opere da essa stessa eseguite, poichè rientra nei compiti

...vi provvedimenti relativi ad opere eseguite da privati e dunque non eseguite dalla p. a.

...improponibilità dell'azione, che non sia stata preceduta dal della p. a., può contestarsi con l'argomento che il risarcimento del danno subito dal privato è già previsto dalla laddove vi si richiama l'art. 46 della legge 1865 n. 2359. che il danno risarcibile *ex cit.* art. 46 è ben diverso, nella anno risarcibile in sede di comune azione aquiliana. riferirsi dal fatto che le due pretese risarcitorie (in mente previste, soprattutto se da ciò voglia farsi correnza dei due rimedi non reclama, che l'appizzo *ex art.* 46) comporti il liberissimo esercizio della p. a.) dell'altro; e ciò soprattutto ove si in solo estensivamente ma anche ontologi-

...esame pecca per eccesso, e nel con- rmarzione che l'ultimo comma dell'art. 2 ebbe a dichiarare « il principio della potestà provvedere come meglio crede alla esecuzione e che, pertanto, non occorre alcuna disposizione are la p. a. a modificare o a distruggere le opere da

...tutto, che la detta potestà della p. a. non è affatto insindacabile, chè v'è il rimedio apprestato dall'art. 143 lett. b) del t. u. 1933, e certo che proprio perchè non occorre alcuna disposizione espressa autorizzare la p. a. a modificare o distruggere le opere da essa stessa eseguite, si deve attribuire all'ultimo comma dell'art. 2 un significato diverso da quello inutile che il Tribunale Superiore ne ha postulato, e ciò proprio per evitare quel pleonasma legislativo cui il Tribunale Superiore si è riferito in altra parte della sentenza in esame.

Orbene l'unico significato *utile* che al detto ultimo comma può attribuirsi è quello reso chiaro dalla sua stessa lettera, e cioè che le « dispo-

no
tro,
o gli
lla sen-
per risar-

23 disciplina i
e poste in essere
affermazione basta
2, quale è derivato
124 della legge del
to di osservare già da
bliche, in Trattato del-

istituzionali di quella sia il disporre l'esecuzione di un'opera che in quel momento è ritenuta utile e necessaria, sia il disporre la modificazione o l'eliminazione quando non risulti più rispondente ai fini per i quali l'opera era stata compiuta.

D'altra parte con l'esigere un preventivo riconoscimento amministrativo della dannosità dell'opera eseguita dalla medesima Amministrazione per subordinare a quel riconoscimento la proponibilità della azione di risarcimento dei danni cagionati dall'opera medesima si verrebbe a contravvenire al fondamentale principio *nemo iudex in causa propria* in quanto sarebbe attribuito alla stessa Pubblica Amministrazione il potere di rimuovere il limite all'esercizio di un'azione contro l'Amministrazione medesima e questa si trasformerebbe in un ufficio

sizioni del presente articolo » — e dunque *tutte* le disposizioni di quell'articolo —, si applicano alle opere pubbliche idrauliche, nonchè ai danni eventualmente conseguite: ciò è come dire che non soltanto la p. a., come il Tribunale Superiore sembra essersi limitato a decidere, può modificare o distruggere le proprie opere (ipotesi del I comma), ma anche che i giudici ordinari, decidendo in punto di risarcimento di danni conseguiti ad opera pubblica idraulica, non potranno discutere le questioni già risolte in via amministrativa (ipotesi del IV comma), e cioè, per quel che ne interessa, le questioni relative alla dannosità delle opere (II comma): *tutte* le disposizioni dell'art. 2 essendo state richiamate dall'ultimo comma in relazione alle azioni per risarcimento di danni da opere *pubbliche* idrauliche.

7) La *ratio* dell'art. 2 del t. u. 1904, n. 523 riposa sulla opportunità ravvisata dal legislatore che ai giudici ordinari, e particolarmente ai loro consulenti tecnici (ineluttabili in controversie tanto sostanzialmente tecniche), resti sottratto il potere di interferire nella disciplina del regime delle acque pubbliche e, conseguentemente, nelle opere che a tal fine si apprestano dall'Amm.ne: la quale, scevra com'è « da preoccupazione di giudici parziali, mossi a studio di privato interesse » (MANTELLINI, *Sulla competenza amministrativa in materia di acque*, Roma, 1878) potrebbe vedersi preclusa la sua funzione istituzionale intesa ad « esperienza ed a criteri di largo orizzonte » dall'intervento dei giudici ordinari, i quali non possono per loro natura non essere condizionati dalla « critica di periti necessariamente parziali o mossi da criteri a orizzonte ristretto dal privato interesse di chi siasi fatto attore nel giudizio di danni » (MANTELLINI, *loc. cit.*).

Di qui la necessità che della pretesa dannosità dell'opera si giudichi non dinanzi ai giudici ordinari, bensì in una sede, quale quella del Tribunale Superiore, che appare particolarmente qualificata, sia per l'intervento in veste di giudici di tecnici particolarmente versati, sia perchè quell'organo, ch'è istituzionalmente giudice della legittimità dell'operato della p. a., è per ciò stesso portato ad apprezzare con visione non particolaristica il pubblico interesse, contemperando poi con questo gli interessi privati.

G. COLETTA

di consulenza legale o addirittura in un organo giurisdizionale (cfr. Cass., sent. 7 agosto 1945, n. 709). Si deve infatti escludere che il legislatore del 1904, pur non essendo vincolato al rispetto di una Costituzione rigida quale quella attualmente vigente, possa aver avuto di mira un simile risultato in netto contrasto con i principi dello Stato di diritto e della separazione dei poteri, che stavano a base dello Statuto Albertino e che, in definitiva, sono ribaditi nella stessa norma in discussione quando viene riservata al giudice ordinario la pronuncia sui danni, vale a dire la tutela del diritto soggettivo leso. — (Omissis).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 2 marzo 1966, n. 10 - Pres. Stella Richter - Est. Ferrati - Buccheri (avv. Nicolò e M. S. Giannini) c. Intendenza di finanza (avv. Stato Carbone).

Amministrazione dello Stato e degli Enti pubblici - Procedimento innanzi ai Tribunali delle acque - Appello avverso la sentenza del Tribunale regionale delle acque - Notifica presso l'Avvocatura distrettuale e non presso l'Avvocatura Generale dello Stato - Nullità. (r. d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 11).

L'atto di appello al Tribunale superiore delle Acque, che non sia stato notificato presso l'Avvocatura Generale dello Stato, è inficiato da nullità assoluta e insanabile (1).

(1) Giurisprudenza costante; cfr. Cass. 24 luglio 1964, n. 2019, in questa *Rassegna* 1964, I, 731.

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 3 marzo 1966, n. 11 - Pres. Reale - Est. Jannuzzi - Cassa per il Mezzogiorno (avv. Stato Tavassi) c. Faraone Mennella (avv. Messina).

Espropriazione per p. u. - Indennità - Criterio di liquidazione - Terreno edificatorio - Caratteri.

Il carattere edificatorio di un suolo, ai fini della determinazione di indennità di esproprio, si può desumere, oltre che direttamente (perchè compreso in un piano regolatore particolareggiato), anche indirettamente, o in via riflessa, da un complesso di elementi certi relativi alla

ubicazione, alla accessibilità, allo sviluppo edilizio, all'esistenza di servizi pubblici, dai quali si possa trarre la convinzione che un suolo abbia una destinazione attuale e concreta, e non solo potenziale, alla edificabilità (1).

(1) Giurisprudenza pacifica: cfr. Cass. 19 giugno 1964, n. 1592; 30 marzo 1965, n. 557; 28 luglio 1964, n. 2142, in questa *Rassegna*, 1964, I, 733, con nota.

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 3 marzo 1966, n. 12 - *Pres. Stella Richter - Est. Giannattasio - Anas (Avv. Stato Bronzini N. c. Interdonato (avv. Mancuso).*

Acque pubbliche ed elettricità - Procedimento dinanzi ai Tribunali delle Acque - Accertamenti tecnici - Adempimento da parte di estranei all'organizzazione dei Tribunali - Ammissibilità - Limiti.

(r. d. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 167, 130).

Pur ammettendosi che nei giudizi davanti ai Tribunali delle acque sono da considerarsi abnormi gli incumbenti peritali perchè il collegio misto è fornito di particolari cognizioni ed è in grado di compiere indagini speciali di natura tecnica, ciò non esclude che a perizia od accertamenti tecnici ausiliari, estranei all'organizzazione tecnica giuridica dei Tribunali stessi, possa farsi ricorso in casi eccezionali per indagini specializzate di particolare difficoltà e competenza (1).

(1) Principio già affermato dalla Cassazione: Sez. Un., 4 ottobre 1965, n. 2075, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1088 con nota di richiami.

LODO ARBITRALE, 11 maggio 1965, n. 29 (Roma) - *Pres. Migliardi - Impresa Melucci (avv. Pistolese) c. Provveditorato alle OO.PP. per la Basilicata (avv. Stato Zagari).*

Arbitrato - Notifica della domanda arbitrale presso l'Avvocatura dello Stato - Inderogabilità.

(d. P. R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 46; r. d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 11; l. 25 marzo 1958, n. 260, art. 1).

Notificazione - Notificazione a mezzo del servizio postale - Momento del perfezionamento - Restituzione della ricevuta di ritorno.

(c. p. c., art. 149; r. d. 21 ottobre 1923, n. 2393, artt. 4 e segg.; r. d. 18 aprile 1940, n. 689, artt. 170 e segg.; d. P. R. 15 dicembre 1959, n. 1229, art. 107).

Amministrazione dello Stato e degli Enti pubblici - Notificazione delle domande arbitrale non eseguita presso l'Avvocatura dello Stato - Nullità assoluta ed insanabile - Costituzione dell'Amministrazione - Irrilevanza - Rinnovazione della notifica - Inammissibilità.

(l. 25 marzo 1958, n. 260, art. 1; r. d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 11; c. p. c., artt. 144, 156 e 162).

Le domande arbitrali proposte nei confronti dell'Amministrazione dei lavori pubblici devono essere notificate, a pena di inammissibilità, presso l'Avvocatura Generale dello Stato (1).

Quando la notificazione viene eseguita a mezzo del servizio postale, la formalità che esaurisce il relativo procedimento non è la spedizione, da parte dell'Ufficiale giudiziario, del piego raccomandato contenente l'atto da notificare ma, ai fini del perfezionamento della notificazione, occorre la restituzione della ricevuta di ritorno che fa prova dell'eseguita notificazione, della data di essa e della persona cui il piego è stato consegnato (2).

(1) Testuale applicazione dell'art. 46, secondo comma, del d. P. R. 16 luglio 1962, n. 1063. Sulla inderogabilità della notifica delle domande arbitrali presso l'Avvocatura dello Stato, in forza del principio generale sancito dall'art. 1 della l. 25 marzo 1958, n. 260, cfr: Corte Appello Roma, 5 gennaio 1966, n. 1, *retro*, I, 202; Cass., Sez. Un., 6 ottobre 1964, n. 2523, in questa *Rassegna*, 1964, I, 973; lodo 16 aprile 1964, n. 21; *ibidem*, 619; in dottrina, cfr.: CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, 1964, 827; *contra*, nel senso che la domanda arbitrale è validamente notificata presso l'Amministrazione, cfr. lodo 17 febbraio 1965, n. 3, in questa *Rassegna*, 1965, I, 836, con nota critica di DEL GRECO, *Sugli effetti giuridici e sulla notifica della domanda arbitrale*. Con la decisione sopra ricordata le Sezioni Unite hanno anche precisato che « l'ufficio dell'Avvocatura competente a ricevere la notifica è quello presso la Corte di Appello competente a decidere secondo le ordinarie norme di procedura », in tali termini superando il dubbio prospettato, in argomento, con riguardo alle difficoltà di determinare l'Ufficio competente quando non sia nota in precedenza la sede del Collegio arbitrale: ipotesi per la quale si era addirittura esclusa la possibilità di applicare l'art. 1 della l. 25 marzo 1958, n. 260 (in tal senso, PASTORE, *L'arbitrato negli appalti di opere pubbliche*, 1964, 76 e lodo 1° marzo 1961, *ivi* citato in nota).

(2) Conf.: Cass., 16 febbraio 1965, n. 250, in questa *Rassegna*, 1965, I, 339; *id.*, 18 giugno 1964, n. 1572, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 717; *id.*, 18 giugno 1964, n. 1567, *Giur. it.*, Mass., 1964, 512.

La nullità comminata dall'art. 11, terzo comma, del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 per la notificazione non eseguita presso l'Avvocatura dello Stato è assoluta, rilevabile di ufficio e non sanabile neppure con la costituzione in giudizio dell'Amministrazione interessata; nè può il giudice, in tale ipotesi, disporre la rinnovazione della notificazione (3).

(3) Principio ormai consolidato: Cass., 22 dicembre 1964, n. 2964, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1109; *id.*, 18 maggio 1964, n. 1215, *Foro it.*, Mass., 1964, 313; *id.*, 29 agosto 1963, n. 2377, *Giur. it.*, Mass., 1963, 808; *id.*, 8 agosto 1963, n. 2250, *Giust. civ.*, 1963, III, 336; *id.*, 30 gennaio 1963, n. 161, *Foro it.*, Mass., 1963, 45; *id.*, 7 agosto 1962, n. 2440, *ivi*, 1962, 701; *id.*, 16 giugno 1962, n. 1522, *ibidem*, 457; *id.*, 20 aprile 1962, n. 798, *ibidem*, 242; *id.*, 20 gennaio 1962, n. 89, *ibidem*, 29; per altri precedenti, cfr.: *Rel. Avv. Stato*, 1956-1960, III, 694 segg. Il principio, applicato di frequente all'ipotesi di notifica del ricorso per cassazione invalidamente eseguita presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, risulta generalmente affermato con riguardo alla prevalenza della norma speciale, richiamata dall'art. 144 c.p.c., sul principio generale sancito dall'art. 156 c.p.c.

Sull'ultima parte della massima, e con la stessa motivazione, cfr.: App. Firenze, 16 dicembre 1959, *Giust. civ.*, Rep., 1960, v. *notificazione civile*, n. 15 e v. *citazione civile* n. 21. Sull'impossibilità di disporre la rinnovazione in ipotesi di *manca* della notificazione, cfr.: 16 febbraio 1965, n. 250, citata *sub* 2.

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 20 gennaio 1965, n. 98 - Pres. Michienzi - Rel. Leone - P. M. Pace - Ric. Pallotta.

Oltraggio - Scriminante dell'arbitrarietà dell'atto del pubblico ufficiale - Consapevolezza della arbitrarietà da parte dell'agente.

(c. p., art. 341; d. l. l. 14 settembre 1944, n. 288, art. 4).

La discriminante di cui all'art. 4 r. d. l. 14 settembre 1944, n. 288, richiede, per la sua applicabilità, l'elemento soggettivo della consapevolezza che la spinta criminosa sia causata dall'eccesso arbitrario del p. u. e quindi la conoscenza antecedente o contemporanea dell'arbitrarietà dell'atto del p. u. (fattispecie in tema di oltraggio a p. u.) (1).

(Omissis). — L'impugnata sentenza, rilevando che, in virtù dell'art. 15 del codice della strada del 1944, l'intervento coercitivo della P. A. per lo sgombrò di quanto si protenda oltre il ciglio della strada, è previsto solo quando sia rimasto senza effetto l'invito a tal uopo diretto al privato, proprietario del fondo costiero, e che nella specie l'invito in parola non era stato rivolto all'imputato, ha ritenuto legittima la sua reazione all'intervento della Guardia Comunale, che, per ordine del Sindaco, si era recato sul posto per il decespugliamento, senza però potere eseguire l'ordine per l'atteggiamento minaccioso dell'imputato.

Ma va subito osservato che la discriminante in parola richiede, per la sua applicabilità, l'elemento soggettivo della consapevolezza che la spinta criminosa sia causata dall'accesso arbitrario del p. u., e quindi la conoscenza antecedente o contemporanea dell'arbitrarietà dell'atto del p. u.

(1) La sentenza riportata si pone nell'ambito di una costante direttrice rigoristica, volta a limitare la portata della norma di cui all'art. 4 d. l. l. 14 settembre 1944, n. 288.

Si veda, per tutti, Cass., 17 marzo 1964, VETTORAZZI, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1187, con nota di richiami.

Nella specie, però, a prescindere della questione se l'atto illegittimo sia da considerare o meno in sé per arbitrario, sta di fatto che l'imputato, al momento in cui il vigile si accingeva ad eseguire l'ordine del Sindaco, non contestò al p. u. il potere di procedere coattivamente al decespugliamento della strada, per non avergli il Sindaco rivolto prima l'invito prescritto dall'art. 15 della legge della strada; perciò non può dirsi, come erroneamente presume l'impugnata sentenza, ch'egli avesse coscienza della illegittimità dell'atto che stava per essere compiuto, e, conseguentemente, che la sua condotta fosse improntata a legittima reazione ad un atto arbitrario e alla tutela pronta ed efficace del suo diritto minacciato.

Pertanto l'esimente in parola non può trovare applicazione nella fattispecie, per difetto dello elemento soggettivo di cui sopra si è detto, consistente nella consapevolezza dell'agente che l'atto contro cui si è opposto fosse eccessivo per difetto di potere del p. u. e arbitrario perchè deliberatamente posto in essere, nonostante il manifesto contrasto di esso con l'ordinamento giuridico vigente.

La consapevolezza successiva evidentemente non può esser fatta valere a scusante dal colpevole. (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 25 gennaio 1965, n. 165 - Pres. Vinci - Rel. Tripepi - P. M. Bracci - Ric. Ricci.

Reato - Elemento psicologico - Errore sulla legge penale dipendente da prassi « contra legem » - Irrilevanza.

(c. p., art. 5).

Ostandovi il disposto dell'art. 5 c. p., non serve a giustificare l'atto del pubblico ufficiale contrario a precise norme penali il fatto che l'agente incorra nella falsità per ignoranza o per erronea interpretazione delle dette norme, o che vi incorra perché indotto in errore dalla conoscenza di una prassi consolidatasi contra legem (1).

(1) Come è stato rilevato in questa *Rassegna* (v. 1965, 422, con richiami) la giurisprudenza applica in senso rigoroso il principio di cui all'art. 5 c. p. in tema di delitti mentre, talvolta, ne fa benevola applicazione in tema di contravvenzioni (cfr. Cass., 18 febbraio 1964, n. 219, *Rassegna*, 1965, 855 con nota di I. F. CARAMAZZA).

Nella specie, il principio della irrilevanza dell'errore ingenerato da una prassi consolidata *contra legem* è stato applicato in tema di falsità in atto

(*Omissis*). — Avverso la sentenza della Corte d'Appello ha proposto ricorso per cassazione l'imputato per motivazione difettosa e insufficiente in ordine al motivo dell'appello con il quale si era dedotta la insussistenza dell'elemento intenzionale dell'ascrittogli reato di falsità ideologica in atto pubblico; commesso questo solo per la sua inesperienza « dell'uso di regole e di procedure amministrative o di interpretazioni, radicate in consuetudini legittimatrici ormai generalizzate nelle pubbliche amministrazioni » e in un clima di piena pubblicità, senza nessun documento, e, anzi, con vantaggio sostanziale della Pubblica Amministrazione.

In proposito osservasi.

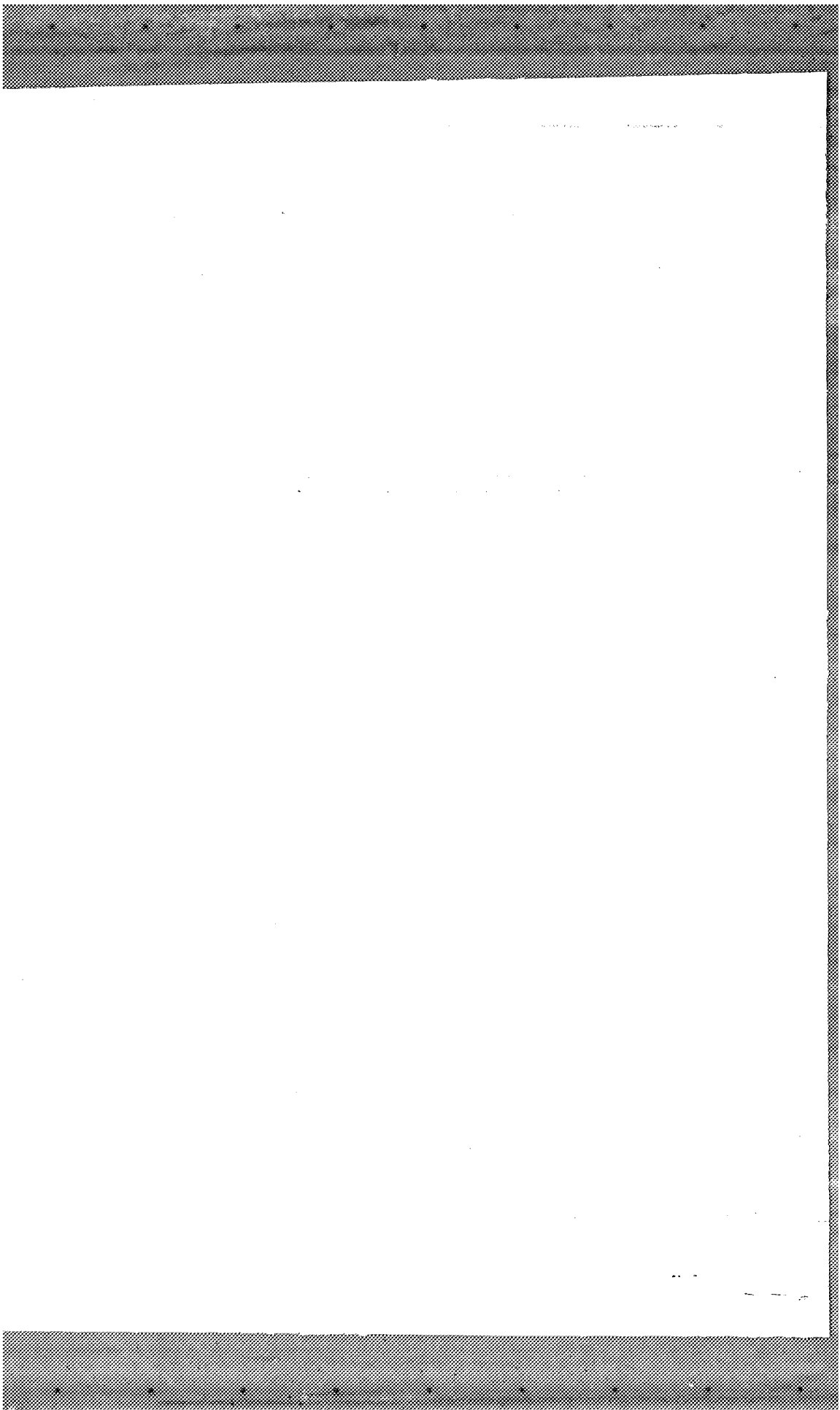
La Corte d'Appello ha disatteso le difese dell'imputato in punto di insussistenza dell'elemento psicologico del delitto *de quo*, rilevando che nessuna importanza avesse il fatto, da quello addotto, che dell'alterazione della contabilità del primo stato di avanzamento dei lavori fossero informati, sia i componenti dello stesso Consiglio comunale da lui presieduto, sia i cittadini, posto che ai fini del dolo di detto reato è sufficiente la coscienza e la volontà di immutare il vero. E che, comunque, in ordine a tale assunto, e perchè ogni dubbio sulla pretesa buona fede di esso imputato in relazione alla presunta innocuità del suo fatto venisse meno, bastava solo ricordare che col sistema da lui adottato, da un lato, veniva esposta al Ministero dell'Agricoltura una situazione contabile difforme a quella vera e ciò per indurlo a un rimborso di somme maggiori di quelle che al Comune spettavano; mentre, dall'altro, si prevedeva all'esecuzione di opere pubbliche non autorizzate dall'Autorità tutoria e quindi con effettiva ed esclusiva pertinenza del Comune medesimo.

Ciò posto, si deve riconoscere la rispondenza di tali rilievi ai principi che regolano la materia dell'elemento intenzionale dei delitti di falsità in atti pubblici, elemento intenzionale che consiste nelle semplici coscienza e volontà della *immutatio veri*. Sicchè agli effetti dell'integrazione di siffatti reati è rilevante soltanto la situazione di pericolo, attinente alle garanzie probatorie dell'atto od alla regolarità della pubblica amministrazione, deformata dalla falsità; ed è irrilevante, invece, sia

pubblico, ponendosi in evidenza che, agli effetti della integrazione di tale reato, è rilevante soltanto la situazione di pericolo attinente alle garanzie probatorie dell'atto od alla regolarità della pubblica amministrazione, determinata dalla falsità, mentre è del tutto irrilevante sia il fatto che l'agente non abbia eventualmente l'intenzione di procurare a se o ad altri un vantaggio o di arrecare ad altri un danno, sia, ed ancor più, che il falso venga o no commesso clandestinamente.

il fatto che l'agente non abbia eventualmente l'intenzione di procurare a sè o ad altri un vantaggio o di arrecare ad altri un danno, sia ed ancor più, poi, che il falso venga o no commesso clandestinamente. Mentre — e sempre a prescindere dalla manifesta infondatezza anche in punto di fatto dell'assunto difensivo circa la esistenza di una prassi amministrativa generalizzata cui il Riccione si sarebbe uniformato — è ovvio che, ostandovi il disposto dell'art. 5 c. p., non serva a giustificare l'atto del pubblico ufficiale contrario a precise norme penali, o ad altre norme che nelle norme penali debbano ritenersi incorporate, il fatto, o che l'agente incorra nella falsità per ignoranza o per erronea interpretazione delle dette norme, o che vi incorra perchè indotto in errore dalla conoscenza di una prassi consolidatasi *contra legem*. — (*Omissis*).

PARTE SECONDA



QUESTIONI

LA SINDACABILITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO NEL PROCESSO PENALE

SOMMARIO - 1. Posizione del problema in riferimento all'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale. - 2. Necessità di una autonoma considerazione della problematica dell'eccesso di potere nel processo penale. - 3. Distinzione fra processo civile e processo penale: il provvedimento amministrativo come oggetto dell'accertamento giudiziale. - 4. Di alcuni casi sintomatici: A) l'azione di mero accertamento; B) l'opposizione all'ingiunzione fiscale. - 5. Ancora della distinzione fra processo civile e processo penale in riferimento alle posizioni soggettive delle parti. - 6. La sindacabilità del provvedimento in sede penale sotto il profilo dell'eccesso di potere. L'e.p. come violazione di norma interna. Corollari: A) l'e.p. come vizio di legittimità; B) la pubblica amministrazione come fonte della norma interna. - 7. Dimostrazione dell'assunto: in relazione al problema dei poteri istruttori del giudice... - 8. ed alla struttura delle singole figure sintomatiche dell'e.p. - 9. La pluralità degli ordinamenti giuridici come presupposto della giuridicità della norma interna. Il problema dei rapporti fra ordinamenti nell'ambito della normazione civile... 10. ed in quella penale. Inammissibilità di interferenze dell'ordinamento interno nell'ambito del giudizio di qualificazione di reato. Conseguenze in tema di e.p. con particolare riferimento ad ipotesi di: A) violazione di circolare; B) manifesta ingiustizia (o disparità di trattamento); C) illogicità manifesta. - 11. La pregiudiziale amministrativa nel processo penale (art. 20 c.p.p.).

1. - Il problema della sindacabilità del provvedimento amministrativo da parte del giudice ordinario, e di quello penale in particolare, è tradizionalmente impostato sul testo dell'art. 5 della legge sul contenzioso amministrativo (1), discutendosi se il giudizio di legittimità debba essere condotto alla stregua della rilevazione dei tre classici vizi dell'atto o non piuttosto di una più ridotta qualificazione di « conformità dell'atto alla legge » che si risolverebbe nell'esclusione della possibilità di rilevare l'eccesso di potere.

(1) Una originale impostazione è quella di RESTA, *La legittimità degli atti giuridici*, Riv. trim. dir. pubbl., 1955, 28, il quale dal rilievo dell'origine meramente processuale del concetto di eccesso di potere, e della inammissibilità della trasposizione di tale concetto all'ambito del diritto sostanziale, ritiene di inferire che la nozione di legittimità non possa essere costruita come immunità dai tre vizi tradizionali sibbene come mera perfezione dell'atto giuridico: in questo senso il sindacato sulla legittimità dell'ordine di cui all'art. 51 c. p. significherebbe puramente e semplicemente « riscontro della perfezione formale dell'ordine da parte del destinatario tenuto al dovere di obbedienza »; pertanto, si dovrebbe escludere che il destinatario possa sindacare l'immunità dell'ordine ricevuto da *incompetenza, violazione di legge o eccesso di potere*.

Allo stato attuale della questione la giurisprudenza della Corte di Cassazione è costante nell'escludere la possibilità che il sindacato del giudice penale si estenda alla rilevazione dell'eccesso di potere (1). Ciò particolarmente per il rilievo che l'esame su tale vizio non può non risolversi in una indagine sul merito del provvedimento, da ritenersi, secondo i principi, interdetto al giudice ordinario.

Più vario è il panorama della dottrina. Fra le due soluzioni radicali, che rispettivamente ammettono ed escludono che il giudice ordinario possa rilevare l'eccesso di potere, si colloca la tesi intermedia di chi sostiene che occorra distinguere fra competenza principale ed occasionale del giudice, ritenendosi soltanto nel secondo caso una più ampia sfera di poteri di accertamento (2). In genere può dirsi che gli autori meno recenti propendono per la tesi più restrittiva (3). Sintetizzando una intera fase della dottrina, lo ZANOBINI giustifica questa interpretazione sulla base di una esegesi logico-formale del testo dell'art. 5, in cui la formula « conformità dell'atto alla legge » viene intesa come equivalente a « violazione di legge ». Gli autori più recenti, invece, sono di preferenza orientati verso la soluzione opposta (4). A prescindere da particolari formulazioni che si riconnettono alle varie im-

(1) Cfr., in relazione alla nota questione delle ordinanze prefettizie ex art. 2 legge p. s., Cass. 31 marzo 1951, *Giust. pen.*, 1951, III, 926; Cass. 2 luglio 1955, *ivi*, 1955, II, 769. In prospettiva più generale, v. nello stesso senso, Cass. 13 maggio 1954, *Foro It.*, 1955, I, 58; Cass. 15 febbraio 1960, *Giust. pen.* 1960, II, 854; Cass. 24 febbraio 1960, *Giur. agr. it.*, 1960, 587; Cass. 6 aprile 1961, *Temi nap.*, 1962, I, 210. La soluzione contraria è stata accolta oltre che da talune magistrature di merito, anche dalla sentenza 28 novembre 1961 della Cassazione (*Foro It.*, 1962, II, 106).

(2) È la nota tesi di CANNADA-BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milano, 1950. Dello stesso autore v. pure, *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica Amministrazione*, Milano, 1956, 148.

(3) Cfr. RANELLETTI, *Le garanzie della giustizia nella pubblica amministrazione*, Milano, 1937, 338; VITTA, *Diritto amministrativo*, Torino, 1955, I, 485; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, II, 162; MIELE, *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse nella giustizia amministrativa*, *Foro amm.*, 1940, IV, 59; BORSI *La giustizia amministrativa*, Padova, 1941, 120; ROMANO e D'AMELIO, *Contatti giurisdizionali fra la Cassazione e il Consiglio di Stato*, *Riv. trim. Dir. pubbl.*, 1929.

Anche nella letteratura meno recente non erano, però, mancate voci contrarie: v. PRESUTTI, *I limiti del sindacato di legittimità*, Milano, 1911, 65; GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1954, 333 e 282.

(4) Cfr. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1964, 699; ALESSI *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milano, 1958, 635; CASSARINO, *Le situazioni giuridiche soggettive e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1956, 362; BACHELET, *La giustizia amministrativa nella costituzione italiana*, Milano, 1962, 52; DAL PIAZ, *Osserva-*

postazioni di principio (1), gli argomenti cui si richiama questo orientamento sono essenzialmente due:

a) la circostanza che l'eccesso di potere è pur sempre un vizio di legittimità dell'atto; in questo ordine di idee il collegamento fra eccesso di potere e merito non è che una mera eventualità, da cui può tutt'al più derivare una esigenza di attenta discriminazione per evitare di travalicare dai confini del vizio di legittimità nell'ambito del merito;

b) il rilievo che la nozione di conformità a legge posta dall'art. 5 andrebbe interpretata come normale illegittimità dell'atto alla stregua dell'art. 26 del t.u. sul Consiglio di Stato.

Sul primo punto si avrà occasione di tornare in seguito.

zioni sui limiti del sindacato di legittimità dell'autorità giurisdizionale ordinaria sugli atti amministrativi con particolare riferimento al vizio di eccesso di potere, *Giur. It.*, 1957, II, 17; DAL PIAZ, Osservazioni sulla configurabilità di limiti alla competenza del giudice ordinario in tema di atto amministrativo viziato da eccesso di potere, *ivi*, 1959, II, 223; FRANCHINI, Aspetti sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi, *Riv. trim. dir.*, 1957, 337; ABBAMONTE, Sulla sindacabilità dell'eccesso di potere da parte del giudice ordinario, *Temi nap.*, 1962, I, 211; DELFINO, Osservazioni in sindacato del giudice penale sull'eccesso di potere, *Foro it.*, 1962, II, 100; Eccesso di potere sviamento di potere ed eccesso arbitrario, *ivi*, 1955, II, 360; VENDITTI, Dell'inosservanza dei provvedimenti illegittimi in relazione all'art. 650 c. p., *ivi*, 1953, II, 460; KLITSCHKE, La giurisdizione ordinaria nei confronti delle pubbliche amministrazioni, *Padova*, 1961, 180; GALLIANI, Il sindacato del giudice penale in tema di abuso ufficiale in riferimento al reato di abuso innominato, *ivi*, 1962, I, 443; VENDITTI, Il sindacato del giudice penale in tema di abuso di potere, *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1965, 28; FERRARI, Osservazioni sul sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi, *Giur. it.*, 1958, II, 225; SABBATINI, *Milano*, 1961, 146 ss.

È acutamente criticato questo indirizzo: cfr. GUGLIELMI, *ivi*, 1952, 37-40; 1953, 125; 1962, 15; 1964, 399.

La tesi, cit., 333 segg., secondo il quale il significato di « abuso di potere » desumersi da un parallelo con l'art. 28 del T.U. ritenendosi che il giudice investito *incidenter tantum* in via principale, si dovrebbe concludere che il giudice investito in *subiecta materia* gli stessi poteri di cui è investito quello investito in via principale. La tesi, peraltro, è stata acutamente criticata da DAL PIAZ, Osservazioni, cit., 227, sotto il profilo che, essa « elude, in certa misura il problema, ricorrendo ad una soluzione di rinvio, aperta a sua volta a molteplici incertezze ».

Un atteggiamento particolare è quello di MONTESANO, *Processo civile e pubblica amministrazione*, Napoli, 1960, 71 segg., secondo il quale la disapplicazione non si riferirebbe all'atto sebbene alle norme contenute nell'atto, con l'ulteriore conseguenza che il giudice, ai fini della disapplicazione, non pronuncerebbe mai sull'atto in quanto tale. Sul punto cfr. GUGLIELMI, *Note di dottrina*, in questa *Rassegna*, 1962, 15.

le,
uita
e del-
ordine
discontro
uto al do-
destinatario
a, violazione

Sul secondo occorre immediatamente avvertire come non sia possibile giungere ad una rigorosa soluzione del problema sulla base di una esegesi logico-formale del solo testo dell'art. 5 (1). La validità di un metodo ermeneutico, concepito come analisi della proposizione normativa, postula l'esigenza di integrare la lettera della norma, che di per sè può essere multivalente, con tutte le altre proposizioni desumibili dal sistema che abbiano riferimento a quella norma. Il problema si risolve, dunque, sul piano dei principi.

Qui basterà aggiungere che l'argomento, che si è preteso trarre dalla relazione parlamentare alla legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo (2) non può avere rilievo. Un discorso completo sul valore dei lavori preparatori nel procedimento di interpretazione della norma porterebbe troppo lontano, e sarebbe fors'anche inconcludente, perchè l'accettazione o meno della rilevanza di quel valore dipende da una scelta di fondo fra interpretazione teleologica e logica-formale; dunque, in ultima analisi, da un atto di tipo più emozionale che logico. Per quanto qui interessa, rimanendo sul piano della esperienza pratica, sarà sufficiente ricordare che la giurisprudenza, anche di recente, ha escluso la rilevanza dei lavori preparatori nell'atto di interpretazione (3).

2. - Prescindendo per il momento dal merito delle soluzioni delinquate, occorre preliminarmente sottolineare come l'elaborazione dottrinale sulla sindacabilità del provvedimento amministrativo da parte del giudice ordinario (particolarmente sotto la visuale della rilevanza dell'eccesso di potere) sia limitata per lo più all'ambito del processo civile. Per quanto attiene alla problematica del processo penale, malgrado taluni recenti studi (4) che fanno fede di una maggiore con-

(1) Tuttavia, se una conclusione è possibile trarre dall'analisi della lezione dell'art. 5, essa dovrebbe essere semmai in favore della tesi più restrittiva. Sul punto si vedano le acute osservazioni di GUGLIELMI, *Recensioni e note bibliografiche*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 159 segg., particolarmente sul valore del concetto di non conformità a legge.

(2) CANNADA BARTOLI, *Inapplicabilità*, cit., 169. La relazione Rastelli recita, « importi sancire codesta disposizione (dell'art. 5) a tutela degli interessi e dei diritti civili e politici, che possano per avventura essere lesi da atti e regolamenti amministrativi, in quanto non siano conformi alle leggi ». Da questo passo sarebbe dato inferire, secondo il CANNADA BARTOLI, che la tutela degli interessi, sottratta dall'art. 3 della legge alla competenza principale della autorità giudiziaria, viene, attraverso l'art. 5, affidata alla competenza occasionale della medesima.

(3) Cass. 11 luglio 1963, n. 1879, *Riv. dir. fn.*, 1964, II, 37; Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 1965, n. 514, in questa *Rassegna*, 1965.

(4) Cfr. FRANCHINI, *Aspetti del sindacato*, cit.; DAL PIAZ, *Osservazioni*, cit.; VENDITTI, *Il sindacato*, cit.; GALLIANI, *Il sindacato*, cit.

sapevolezza dell'interesse dell'argomento, bisogna riconoscere che i contributi elaborati in generale prospettiva del problema sono tuttora molto scarsi: fa eccezione l'elaborazione formatasi su quel particolare aspetto della questione che attiene all'interpretazione della fattispecie prevista dall'art. 650 c.p. (1).

La ragione di questo stato di cose è probabilmente da ricercarsi in un duplice atteggiamento della dottrina. Da una parte, i penalisti, che si sono occupati del problema, lo hanno di preferenza impostato sotto il profilo della nozione di legalità formale e sostanziale del provvedimento amministrativo, obliterando l'inquadramento della nozione di legittimità in relazione all'art. 26 t.u. sul consiglio di Stato (2). Seguendo lo sviluppo dottrinale dell'analisi del concetto di legalità formale e sostanziale, peraltro, ci si avvede come la chiarezza di questa impostazione metodologica non sia che apparente. Talvolta l'indagine si

Notevole risalto all'argomento è dato anche da GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1960, 147, dove, però, non risulta una presa di posizione in ordine al problema della rilevabilità dell'eccesso di potere.

(1) Cfr. SABATINI, *Contravvenzioni*, cit., 133 segg.; IANNUZZI, *Le ordinanze di urgenza e il sindacato del giudice*, *Giust. pen.*, 1950, II, 937; GAZZARA, *Condizioni di applicabilità dell'art. 650 c. p.*, *ivi*, 1951, I, 89; SCARDIA, *Osservazioni sui limiti di applicazione dell'art. 650 c. p.*, *Giur. compl. Cass. pen.*, 1950, III, 67; MIGLIOLI, *Falsa applicazione dell'art. 650 c. p. ed eccesso di potere dell'autorità di P. S.*, *Riv. giur. lav.*, 1955, II, 299; IANNITTI - PIROMALLO, *Sequestro di una cambiale falsa in possesso di una banca e applicabilità dell'art. 650 c. p.*, *Banca, borsa*, 1956, 549; GUIDA, *Sull'inosservanza di ordinanze del sindaco illegittime*, *Foro pen.*, 1956, 484; CATURANI, *La inosservanza dei provvedimenti dell'autorità*, *Riv. pen.*, 1957, I, 508; MASTURSI, *Sul sindacato di legittimità del giudice ordinario*, *Temi nap.*, 1960, II, 76; PES, *La portata dell'art. 650 c. p. nei confronti dei provvedimenti del sindaco*, *Corriere amm.*, 1960, 2030; BONICHI, *Inosservanza di provvedimenti dell'autorità*, *Riv. polizia*, 1960, 3; IAZZETTI, *Potere di ordinanza del Prefetto secondo la legge di P. S.*, *ivi*, 1960, 222; JACONIANNI, *Abuso dell'art. 650 c. p.*, *Riv. pen.*, 1963, I, 84; MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1964, X, 7 segg.

(2) Cfr. MANZINI, *Trattato*, cit., I, 262, X, 21; ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 1955, I, 196; MAGGIORE, *Principi di diritto penale*, Bologna, 1958, II, 826. Sostanzialmente conforme anche PANNAIN, *Manuale di diritto penale*, Torino, 1950, 528, sia pure con l'avvertimento che il destinatario dell'ordine dell'autorità non può rilevarne l'eventuale eccesso di potere.

Con particolare riferimento al sindacato sulla legittimità dell'ordine dell'autorità, in relazione all'ipotesi dell'art. 51 c.p., cfr. BETTIOL, *L'ordine dell'autorità nel diritto penale*, Milano, 134; DI VICO, *Dell'obbedienza gerarchica*, *Riv. dir. proc. pen. milit.*, 1935; MESSINA, *L'ordine insindacabile dell'autorità come causa di esclusione del reato*, Roma, 1942; SANTORO, *L'ordine del superiore nel diritto penale*, Torino, 1957. Anche la problematica di questi scrittori si muove prevalentemente nell'ambito della distinzione fra legalità sostanziale e formale del provvedimento.

polverizza in una minuta casistica che non consente di ricavare una regola di ordine generale; altre volte l'approfondimento del concetto porta a meglio individuare i connotati di legalità (sia essa formale o sostanziale), ma allora sorgono problemi che non paiono facilmente risolvibili nell'ordine di idee proposto. Così si trova affermato che la legalità formale del provvedimento implicherebbe la competenza dell'autorità che lo emana e l'emanazione nelle forme di legge, mentre la legalità sostanziale esigerebbe il concorso dei presupposti stabiliti dalla legge per l'emanazione del provvedimento. Sul primo punto si può osservare che la formula « emanazione nelle forme di legge » è quanto mai equivoca, perchè non dà conto del *thema decidendum*, e cioè del se un eventuale vizio per eccesso di potere integri l'ipotesi di violazione delle forme di legge; sul secondo, che non sempre la norma stabilisce in modo vincolante le circostanze di fatto in presenza delle quali il presupposto deve ritenersi verificato: ci sono presupposti, ad es. l'urgenza, in relazione ai quali esiste un ampio potere discrezionale di valutazione da parte della P.A., ed allora l'accertamento della relativa sussistenza implica (o può implicare) una indagine di merito, che gli stessi fautori dell'impostazione qui criticata ritengono sottratta al giudice ordinario. Per concludere, non può non convenirsi nella critica del SABATINI, il quale — nell'impostare il problema che ne occupa sotto il profilo della rilevanza dei tre classici vizi ex articolo 26 — rileva come l'adozione del criterio della legalità formale o sostanziale porti necessariamente a confondere « vari delicati problemi attinenti a) alla distinzione fra legittimità e merito dell'atto amministrativo; b) alla distinzione fra attività vincolata e attività discrezionale » (1).

La ragione del diffuso disinteresse della dottrina amministrativa è, invece, probabilmente da ricercare nel convincimento che gli stessi problemi, e dunque le medesime soluzioni, che emergono dallo studio dell'argomento in sede di giudizio civile, si ripropongono puntualmente in sede penale.

Così il CANNADA BARTOLI scrive: « Lo studio della disapplicazione giurisdizionale in materia penale non presenta sostanziali diversità rispetto a quanto è stato detto relativamente alla materia civile: basta all'uopo richiamare quanto si è esposto rispetto alla competenza occasionale dell'autorità giudiziaria, alla quale è devoluta la materia delle contravvenzioni, secondo l'art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo » (2); ed il FRANCHINI, più di recente, ribadisce che « non vi è

(1) Così testualmente, SABATINI, *Contravvenzioni*, cit., 146.

(2) CANNADA-BARTOLI, *Inapplicabilità*, cit., 205.

differenza (nè vi sarebbe motivo logico oltre che alcun effettivo elemento giuridico di appoggio negli articoli di legge che altrimenti fosse) fra sindacato del giudice penale e sindacato del giudice civile: l'uno e l'altro conoscono, infatti, dell'atto amministrativo ai limitati fini del giudizio » (1).

Di tale convincimento sembra lecito dubitare. Ed è la stessa giurisprudenza, nella varietà delle sue soluzioni, che indica come non sia possibile accettare *sic et simpliciter* l'equiparazione proposta dalla dottrina. Basterà ricordare una recentissima decisione (2) con la quale le Sezioni Unite, pur precisando che la disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice civile possa aver luogo unicamente se l'atto sia direttamente lesivo di un diritto soggettivo, hanno ritenuto che i poteri del giudice si estendano, oltre che alla rilevazione della incompetenza e della violazione di legge, anche a quella dell'eccesso di potere. In questo senso la decisione si è posta contro altri precedenti pronunciati dalla stessa Corte, ed è stata, perciò, anche sotto questo profilo, sottoposta a critica, ma quel che più conta, per quanto qui interessa, si è che in tal modo le Sezioni Unite hanno dato una soluzione del problema in sede civile che si differenzia radicalmente da quella che la stessa Corte adotta in sede penale.

Risulta così di tutta evidenza, attraverso la più irrefutabile delle prove (e cioè la differenza delle soluzioni giurisprudenziali), la necessità di una autonoma considerazione del problema in relazione al processo penale, onde verificarne la riducibilità o meno agli schemi elaborati per il processo civile.

3. - In primo luogo va detto che il provvedimento amministrativo, di per sé solo, non può mai costituire oggetto dell'accertamento demandato al giudice penale. L'affermazione appare intuitivamente esatta quando si tratti di una imputazione in cui il provvedimento rilevi esclusivamente come termine di qualificazione della liceità penale del fatto del privato: così nel noto esempio dell'inosservanza dell'ordine dell'autorità (art. 650 c.p.) l'indagine sulla legalità dell'atto è rivolta a stabilire la esistenza del presupposto, in presenza del quale il comportamento inottemperante si qualifica come reato; così ancora nella questione, vivamente dibattuta in giurisprudenza (3), della inosser-

(1) FRANCHINI, *Aspetti del sindacato*, cit., 357.

(2) Cass., Sez. Un., 12 gennaio 1965, n. 63, in questa *Rassegna*, 1965, 290, con nota critica di SACCHETTO.

(3) Cfr. Cass. 13 novembre 1961, *Foro It.*, 1962, II, 17, con la quale venne ritenuta la legittimità delle ordinanze istitutive del disco orario. In precedenza taluni giudici di merito avevano accolto la soluzione opposta: cfr. Pret. Roma, 6 maggio 1961, *Foro It.*, 1961, II, 130. Per la dottrina v. DUNI,

vanza dell'uso del disco orario, la legittimità dell'ordinanza del sindaco, istitutiva dell'obbligo relativo, veniva in discussione al fine di accertare la liceità penale dell'omissione dell'uso del disco. Qui si tratta evidentemente di casi in cui l'esame del provvedimento è in funzione qualificante di una azione (il comportamento del presunto contravventore) che costituisce essa stessa oggetto dell'indagine attribuita al giudice. Il provvedimento in quanto tale si inserisce in una più ampia fattispecie: l'indagine sulla sua legalità è ben lungi dall'esaurire il compito di accertamento che si andrà a svolgere nel processo.

Più delicato è il caso in cui il provvedimento venga in considerazione al fine di integrare un reato attribuibile ad un organo della pubblica Amministrazione. In prima approssimazione gioverà ipotizzare alcune situazioni concrete.

In molti di questi casi, a rigore, non può neppure parlarsi di provvedimento. Si ipotizzi un atto di controllo che sia vincolato quanto al tempo della sua emanazione, nel senso che esso debba essere emesso entro un termine stabilito per legge. L'omissione del provvedimento potrà in astratto essere inquadrabile come omissione di atti di ufficio (art. 328 c.p.), ma ciò che viene in considerazione ai fini dell'accertamento del reato non è il provvedimento — per definizione mancante — bensì un comportamento del funzionario che si concreta in mancata emissione dell'atto richiesto. Se poi il comportamento omissivo non sia inquadrabile nell'ambito dell'art. 328 c.p., ma — per diversi elementi attinenti alla situazione di fatto (ad es. per avere il funzionario agito nell'intento di agevolare altri soggetti) — sia piuttosto configurabile come concorso in altre figure di reato, non perciò cambieranno le conclusioni: l'accertamento del giudice non si porterà su alcun provvedimento ma su un mero comportamento.

Ma vi sono esempi più significativi. Si ipotizzi una imputazione di peculato nei confronti di un funzionario pubblico, che si assuma essersi realizzata mediante un provvedimento di spesa di cui sia in contestazione la legittimità.

Possono darsi diversi casi:

a) spesa disposta per fini istituzionali dell'ente pubblico; b) spesa per fini totalmente estranei all'ente, ma personali del funzionario; c) spesa per fini istituzionali dell'ente ma disposta senza l'osservanza di determinate norme.

Parcheggi custoditi e sosta limitata, Dir. autom., 1964, 2; PIOLETTI, *La vexata quaestio del disco orario, Riv. polizia*, 1964, 137; PERSEO, *In tema di disco orario, Arch. circolaz.*, 1963, 1262.

Successivamente la questione, sia pure con diverse caratteristiche di specie, è stata agitata anche nei confronti delle ordinanze istitutive di parchimetri a pagamento: cfr. Cass. 26 febbraio 1964, *Riv. penale*, 1964, 920.

Due rilievi sembrano consentiti:

1) in ciascuno dei casi previsti l'indagine del giudice deve investire la legalità del provvedimento di spesa; 2) l'indagine sulla legalità del provvedimento non esaurisce il compito di accertamento del giudice. Ciò che questi deve accertare, infatti, è la sussistenza di un fatto complesso che corrisponda alla fattispecie prevista dalla norma penale; e, dunque, non soltanto l'esistenza di un provvedimento illegittimo ma anche ogni altro estremo del reato (ad es. il profitto proprio dell'autore del provvedimento od altrui). Questo ordine di idee sembra espresso con particolare chiarezza da una sintomatica pronuncia (1) della Corte Suprema con la quale, per una fattispecie inquadrabile nell'ipotesi prospettata sub c), è stato deciso che « non sussiste il reato di peculato per distrazione nel caso di operazioni che, sebbene attuate senza l'osservanza delle regole previste, realizzino uno scopo di pubblico interesse conforme a quello stabilito dalla legge ». Qui appare di tutta evidenza che, se è vero che la configurabilità del reato di peculato discende dall'essere il provvedimento rivolto o meno allo scopo istituzionale dell'ente, il giudice penale non potrà prescindere dal valutare la rispondenza dell'atto a quello scopo. Ma la legalità del provvedimento si misura anche su siffatto metro, ond'è che una delle figure tipiche dell'eccesso di potere si configura appunto come sviamento di potere, e cioè come deviazione della potestà di cui l'ente è munito ad uno scopo diverso da quello in vista del quale la legge lo concede.

Un altro esempio. Di fronte alla istanza del privato tendente ad ottenere un provvedimento di ammissione, che si assume vincolato quanto alla emanazione ed al contenuto, l'atto con il quale l'istanza viene respinta, può essere in astratto configurabile come omissione di atti di ufficio (quando, si capisce, ne ricorrano tutti gli altri estremi). In questo caso l'esistenza del reato dipende dalla valutazione della legittimità del comportamento omissivo. Ma l'omissione si è concretata nella emanazione di un provvedimento diverso da quello dovuto. E dunque, in ultima analisi, la legittimità del comportamento dipende da quella del provvedimento emanato.

Insomma, dalla breve casistica esposta sembra consentito trarre una duplice conclusione: se è vero che l'indagine del giudice penale può talvolta portarsi sulla legittimità di un provvedimento amministrativo (2), come elemento di qualificazione della condotta (non sol-

(1) Cass. 8 ottobre 1964, *Foro It.*, 1965, II, 253.

(2) L'affermazione potrebbe sembrare superflua se non vi fosse il pericolo di una eccessiva estensione della ipotesi, pure prospettata nel testo, in cui il giudizio penale non investe alcun provvedimento. In altre parole, dal rilievo che oggetto dell'accertamento penale è sempre un comportamento si potrebbe essere indotti a concludere che in nessun caso il giudizio

tanto — si badi bene — del privato ma anche del funzionario pubblico eventualmente imputato), non è men vero che il provvedimento, rilevando unicamente in quanto componente di una più ampia situazione, non può mai costituire oggetto unico ed esclusivo dell'accertamento del giudice.

4. - Se questo è vero, una prima differenza, particolarmente rilevante ai fini che qui interessano, tra processo penale e processo civile consiste in ciò che in quest'ultimo, e non nel primo, il provvedimento amministrativo può ben costituire tutto l'oggetto dell'accertamento.

Questa affermazione, peraltro, non è senza contrasti.

Di recente, e con molta autorevolezza (1), si è sostenuto che il giudizio civile non investirebbe mai direttamente il provvedimento amministrativo, del quale il giudice si limiterebbe a conoscere o come presupposto di un rapporto, o come fatto, o come componente di fattispecie avente diversa qualificazione.

La tesi è impeccabile purchè se ne accetti il presupposto, che consiste nel ritenere la equiparazione del provvedimento illegittimo a quello legittimo quanto all'effetto che l'uno e l'altro dispiegano sulle posizioni soggettive del privato. Una volta accettata la tesi secondo cui il provvedimento, ancorchè illegittimo, essendo nondimeno munito di imperatività, degrada ad interessi legittimi gli eventuali diritti su cui incide, di tal chè non potrebbe mai esservi giurisdizione del giudice ordinario se non previa pronuncia di quello amministrativo che, annullando il provvedimento, ristabilisca l'interesse nella sua consistenza di diritto, ne segue di tutta evidenza che il giudice ordinario non potrà mai essere sollecitato al giudizio in relazione ad un provvedimento in senso proprio.

Senonchè, come avverte lo stesso GIANNINI, la scelta della tesi della equiparazione rispetto alle altre tesi pure teoricamente possibili (1° della separazione, e 2° della distinzione) è di quelle che non si giustificano tanto sulla base di principi logico-esegetici — quanto in virtù di una presa di posizione a carattere eminentemente pratico che nel nostro

si svolga sul provvedimento. Una conclusione del genere peccherebbe, però, per eccesso, in quanto — come risulta dagli esempi proposti vi sono numerosi casi (che costituiscono staticamente la regola e non l'eccezione) in cui il provvedimento rileva come termine di qualificazione della condotta. Qui occorre sottolineare che questa funzione del provvedimento si esplica non soltanto in rapporto all'azione del privato ma anche del funzionario. Il rilievo sembra degno di nota perchè la dottrina, mentre ha chiaramente ipotizzato il primo caso, trascura generalmente il secondo.

(1) GIANNINI M. S., *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, Riv. dir. proc. civ., 1963, 552, 1964, 12 e 217.

caso assume particolare forza per essere la tesi di una costante giurisprudenza; ciò che *in subiecta materia*, per la deficienza di un organico sistema normativo, acquista quasi il valore di uno *jus praetorium*. Ma, d'altra parte, è vero che alla giurisprudenza, premuta com'è dalla urgenza del caso concreto, non può chiedersi la rigida consequenzialità di un sistema logico: ed ecco che quella stessa giurisprudenza, la quale ammette la tesi dell'equiparazione ed ammettendola le attribuisce diritto di cittadinanza nel sistema, non si perita di riconoscere casi in cui oggetto dell'accertamento del giudice civile è direttamente ed esclusivamente il provvedimento amministrativo.

Il primo e più evidente esempio è quello dell'azione di accertamento della illegittimità di un provvedimento amministrativo. La giurisprudenza ne riconosce la proponibilità dinanzi al giudice ordinario, anche indipendentemente dall'azione di danni che è astrattamente ipotizzabile in relazione ad un provvedimento illegittimo (1). In dottrina le conclusioni possono essere diverse a seconda delle varie impostazioni di principio da cui si voglia prendere le mosse (2). Prescindendo dal merito della soluzione, che qui non interessa, resta il fatto che lo stato attuale della giurisprudenza su questa questione è la migliore prova dell'esattezza di quanto si diceva dianzi.

Altrettanto può dirsi in determinate ipotesi del processo tributario. È ben noto che dottrina e giurisprudenza ripetono ad una voce che nelle controversie tributarie, portate all'esame del giudice ordinario, ciò che viene in considerazione non è il provvedimento di imposizione bensì l'esistenza della obbligazione del contribuente. Ciò malgrado, la giurisprudenza molte volte si comporta come se così non fosse. Si pensi al caso di una opposizione che sia proposta per vizi formali della ingiunzione. Se fosse vero che la contestazione è pur sempre sul merito della pretesa finanziaria, anche se l'opponente ha formulato le sue richieste in relazione a vizi formali dell'atto, allora non dovrebbe essere neppure possibile distinguere processualmente fra l'una ipotesi e l'altra, perchè la contestazione formale implicherebbe, sempre e necessariamente, la contestazione di merito; e, invece la giurisprudenza (3) ha deciso che sia possibile una contestazione della validità formale dell'ingiunzione senza coinvolgere la fondatezza della pre-

(1) Cfr. Cass. 14 luglio 1961 n. 1714, *Giust. civ.*, 1961, I, 1179; Cass. 14 aprile 1964, n. 895, *ivi*, 1964, I, 1365; App. Roma, 11 aprile 1961, *Giur. it.*, 1963, I, 2, 56; Cass. 7 aprile 1965 n. 592, *Giust. civ. mass.*, 1965, 296; Cass. 19 luglio 1965, *Giust. civ. mass.*, 1965, 342. Sul punto in dottrina, cfr. CANNADA BARTOLI, *La tutela giudiziaria del cittadino verso la p. a.*, Milano, 149.

(2) Cfr. MONTESANO, *Mero accertamento e limiti della giurisdizione civile riguardo alla Pubblica Amministrazione*, *Giur. it.*, 1963, I, 2, 57.

(3) Cfr. Cass. 14 giugno 1965 n. 1207, *Riv. leg. fisc.*, 1965, 1863.

tesa tributaria. Ma allora dovrebbe inferirsi che, quando l'opponente si limiti a contestare la regolarità formale del provvedimento, il giudice non possa entrare nel merito dell'obbligazione senza incorrere nel vizio di extrapetizione (1). A questo punto sembra evidente che, al di là delle posizioni di principio, il giudizio si atteggia come un vero e proprio accertamento sulla legittimità dell'atto. Ancora: se nell'esempio dato il giudice entrasse nel merito, le eventuali ragioni dell'amministrazione, risolvendosi nell'affermazione del credito tributario e dunque nella negazione della domanda attrice, dovrebbero potere essere fatte valere in via di semplice eccezione. L'accertamento negativo della pretesa attrice implicherebbe necessariamente, e senza che occorra esplicita domanda riconvenzionale, l'affermazione positiva dell'obbligo tributario. Ma la giurisprudenza contraddice tale ordine di idee, richiedendo esplicitamente l'azione riconvenzionale, ed anzi esigendo che essa sia proposta tempestivamente (2); ciò che sembra giustificabile soltanto sul presupposto (quale che sia al riguardo la consapevolezza delle decisioni citate) che l'opposizione si configuri sul tipo della impugnazione dell'atto.

Per concludere, richiamando quanto si è svolto finora, sembra lecito affermare che nel giudizio civile, almeno allo stato attuale dell'elaborazione giurisprudenziale, esistono svariati casi in cui oggetto dell'accertamento è unicamente e direttamente il provvedimento amministrativo: ciò che, invece, come si disse in precedenza, non si verifica mai nel giudizio penale.

5. - Un secondo punto, di estremo interesse al fine di mettere in evidenza le più notevoli differenze fra processo civile e processo penale (3), è il diverso atteggiarsi delle posizioni soggettive delle parti

(1) Una autorevole conferma di questa interpretazione, sia pure per la distinta ma concettualmente analoga ipotesi che l'opponente contesti la sussistenza della pretesa tributaria ed il giudice accolga l'opposizione per vizi di forma della ingiunzione, si trova nella sentenza 20 maggio 1963 n. 1300, *Riv. leg. fisc.*, 1963, 1934, secondo la quale « incorre nel vizio di ultrapetizione il giudice che dichiara nulla una ingiunzione fiscale per vizi di forma, sebbene il contribuente si fosse limitato a contestare nel merito la pretesa della Finanza ».

(2) Cfr. Trib. Macerata, 22 marzo 1961, *Foro it. Rep.*, 1962, voce: esazione n. 85, e *Riv. fin. loc.*, 1962, 173, il quale, coerentemente del resto alle premesse assunte, ha deciso che « è inammissibile l'azione riconvenzionale proposta per l'esame del merito dall'ente pubblico che ha emesso l'ingiunzione, se tale azione sia stata proposta soltanto nell'udienza di precisazione delle conclusioni ».

(3) Sempre, ben si intende, ai limitati fini che qui interessano, e senza pretesa di eccessive generalizzazioni.

nell'uno e nell'altro. La distinzione fra interesse legittimo e diritto soggettivo, o — in una prospettiva alquanto diversa — tra valutazione della legittimità e della liceità del provvedimento, investe tutta la ricostruzione del problema in sede civile, tanto che quella teoria, la quale ritiene che soltanto nell'ipotesi di accertamento incidentale il giudice ordinario possa esercitare il suo sindacato sull'atto anche sotto il profilo di eccesso di potere, finisce con il fare leva sul diverso atteggiarsi della posizione giuridica fatta valere secondo che si tratti di accertamento diretto o incidentale.

La trasposizione di un simile ordine di concetti in sede penale dà luogo a conclusioni estremamente singolari. Sembra, infatti, possibile affermare che in tutti i casi dianzi prospettati l'accertamento giudiziale sul provvedimento amministrativo non avviene mai in via incidentale ma sempre come effetto di cognizione diretta.

Ove si rifletta che il provvedimento rileva nella fattispecie penale come termine di qualificazione del comportamento criminoso questa affermazione può apparire azzardata. Posto che il giudizio sulla legittimità, ad es. dell'ordinanza sindacale istitutiva del discorario, appare come un antecedente logico del giudizio di qualificazione della condotta del presunto reo, poichè è proprio in quella caratteristica di condizionare l'ulteriore svolgimento dell'iter logico della decisione che si suole identificare il concetto di accertamento incidentale, parrebbe doveroso inferirne la natura incidentale del giudizio sulla legittimità del provvedimento. Senonchè, impostato in questi termini, il concetto di accertamento incidentale si risolve in una definizione unicamente logica, che, pur essendo per se stessa ineccepibile, è tuttavia troppo equivoca per poter essere proficuamente utilizzata nell'esperienza giuridica. Occorre, credo, invertire l'ordine del ragionamento, e prendere le mosse dalla nozione di cosa giudicata per arrivare a concludere che è accertamento diretto tutta quella parte della decisione che è coperta dal giudicato, accertamento incidentale quel che ne rimane fuori.

Per quanto concerne il giudizio penale, vengono particolarmente in considerazione gli artt. 90 e 27 c.p.p. La pur contorta formulazione del primo può praticamente esprimersi nell'affermazione di specie che una condanna per appropriazione indebita esclude che per lo stesso fatto si possa procedere sotto l'imputazione di furto. Ciò significa che il giudicato si forma non soltanto sull'esistenza e le modalità del fatto ma anche sull'applicabilità a quel fatto di una data norma. Ora, quando la norma qualificante sia formulata in modo tale che il giudizio di qualificazione si completi in relazione ad un provvedimento (art. 650 c.p.p.), quest'ultimo diviene esso stesso norma di qualificazione. Ma l'applicabilità di una norma implica logicamente l'esigenza di controllare non soltanto la coerenza di un fatto a quella norma, ma anche,

e soprattutto, l'esistenza e la legittimità della norma: dunque, quando la norma sia, o si integri in un provvedimento amministrativo, la legittimità di quest'ultimo. Perciò, se il giudizio di applicabilità è coperto dal giudicato, dovrà ritenersi che lo sia anche quello di legittimità del provvedimento.

Spunti testuali in questo senso non mancano in dottrina. Così ABBAMONTE (1) ritiene che in caso di assoluzione del contravventore al foglio di via obbligatorio « l'autorità di P. S. dovrà conformarsi alla sentenza del giudice penale quanto al caso deciso, a norma del 2° comma dell'art. 4 della legge del contenzioso: quest'obbligo della p.a., importa praticamente che il destinatario del f.v.o., una volta assolto in sede penale, non può essere altrimenti costretto dalla autorità di P. S. all'osservanza dell'ordine di rimpatrio ». Sembra evidente come il contenuto minimo di questa proposizione sia l'affermazione che l'accertamento della illegittimità del f.v.o. sia coperto dal giudicato penale (2).

(1) ABBAMONTE, *La motivazione del foglio di via obbligatorio*, *Rass. dir. pubbl.*, 1955, 207, n. 210.

Non diversamente orientato sembra anche FRANCHINI, *Sindacato*, cit., 358, dove, in relazione all'accertamento della legittimità dell'atto amministrativo, che costituisce presupposto del reato contravvenzionale, è detto che « ci troviamo di fronte ad un caso nel quale la risoluzione della c. d. pregiudiziale, che funziona da premessa indispensabile per l'accertamento dell'esistenza di un reato, manca in maniera assoluta di quella autonomia che contraddistingue e deve necessariamente contraddistinguere ogni pregiudiziale propriamente intesa in senso giuridico ». E gli esempi possono continuare: BUOLO, *Sul giudicato penale*, *Giust. pen.*, 1963, III, 423, ritiene che il giudicato penale faccia stato circa l'antigiuridicità del fatto, il che — se non mi inganno — significa esprimere con più concisione quanto si è venuto svolgendo nel testo; FOSCHINI, *Cumulo necessario delle questioni penali e tributarie in materia di contrabbando*, *Foro it.*, 1950, I, 1182, riconduce all'ordine di concetti fin qui illustrato il problema dell'efficacia della sentenza penale per il reato di contrabbando nel successivo giudizio civile in cui si controverta circa la sussistenza dell'obbligo tributario.

(2) Parlo di contenuto minimo perchè la affermazione di ABBAMONTE risolve anche, com'è evidente, il diverso problema della efficacia della sentenza in sede extrapenale. Il rilievo è importante perchè introduce un discorso critico su una tesi che è stata di recente avanzata. Sostiene il VENDITTI, *Questioni sulla sindacabilità degli atti amministrativi da parte del giudice penale*, *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1964, 1136, che il sindacato del giudice penale sul provvedimento si estenderebbe non soltanto all'eccesso di potere ma anche al merito dell'atto, e ciò perchè le sentenze pronunciate in sede penale non produrrebbero effetti oltre l'ambito proprio del processo penale. La tesi non può essere accettata. Per quanto più particolarmente concerne l'estensione al merito del sindacato sembra determinante il rilievo, che è già accennato dallo stesso VENDITTI, senza peraltro tranne le logiche

Quanto all'art. 27 c.p.p., esso stabilisce che nel giudizio per le restituzioni e per il risarcimento del danno la sentenza penale di condanna ha autorità di cosa giudicata non solamente circa la sussistenza del fatto e la responsabilità del condannato ma anche per ciò che attiene alla qualificazione di illiceità del fatto. Questa qualificazione discende da un giudizio di conformità del fatto ad un termine di raffronto, dunque implica necessariamente la valutazione di quest'ultimo. Ne segue che la pronuncia di illiceità penale, quando, per la particolare struttura della fattispecie, risulti dalla valutazione di conformità del fatto ad una regola di condotta imposta da un provvedimento amministrativo, contiene in sè, come termine non eliminabile, la ponderazione della legittimità del provvedimento. Ciò che più conta, per espressa dizione normativa, questa ponderazione ha efficacia di cosa giudicata.

Un esempio verrà a chiarire quanto si dice. Il penultimo comma dell'art. 1 r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740, fa divieto di eseguire costru-

conclusioni, che cioè nemmeno il giudice istituzionalmente competente a pronunciare sull'atto (e cioè il giudice amministrativo) ha in ogni caso giurisdizione di merito. In questo senso merita piena approvazione la decisione 27 aprile 1964, *Riv. It. Dir. proc. pen.*, con la quale la Corte Suprema ha ribadito l'assoluta interdizione del giudizio di merito al giudice ordinario, sia esso civile o penale.

Ma quel che qui maggiormente interessa è la tesi di fondo di VENDITTI, sul punto della non rilevanza della sentenza penale oltre l'ambito del processo penale.

Si può osservare, anzitutto che, seppure l'affermazione fosse esatta, si tratterebbe pur sempre di un rilievo di modesta incidenza, non certo tale da consentire un così clamoroso scardinamento del principio fondamentale della divisione delle competenze tra autorità amministrativa e giurisdizionale, o — se si vuole — tra giudice ordinario e giudice amministrativo. Sarebbe, invero, eccessivo desumere da un fatto meramente pratico (si dice: poichè la sentenza penale non rileva fuori del giudizio il giudice può a suo piacere invadere un campo che si riconosce in via di principio interdetto all'autorità giudiziaria), sarebbe eccessivo, dicevo, desumerne lo sconvolgimento di un sistema che si appoggia al principio della divisione dei poteri, pur se quest'ultimo voglia essere inteso nel più limitato valore di principio di organizzazione (GIANNINI, *Giustizia*, cit., 138).

Ma resta il fatto decisivo che l'affermazione non è esatta; e la prova, mi pare, risulta a chiare note dal meccanismo di rilevanza della sentenza sul punto della legittimità del provvedimento di cui si è dato nel testo qualche esempio. Del resto lo stesso VENDITTI ammette eccezioni alla sua regola per le ipotesi degli artt. 27 e 28 c. p. p., ma quelle eccezioni hanno certamente anch'esse un loro rilievo pratico: ciò che, trattandosi di una tesi svolta, come si è visto, su un piano essenzialmente empirico, basta a distruggere la pretesa di inferire una posizione di principio da una notazione di mera opportunità.

zioni in corrispondenza di curve stradali di raggio inferiore a cento metri (o di incroci o di biforcazioni), e ogni qualvolta sia riconosciuto a giudizio insindacabile (dove l'insindacabilità si riferisce evidentemente al merito) delle competenti autorità che tale costruzione possa ostacolare o ridurre il campo visivo necessario a salvaguardare la incolumità della circolazione. La infrazione al divieto è perseguita come illecito penale (ult. comma dell'art. 1). Ora, una volta che in sede penale si sia avuta una sentenza irrevocabile di condanna, se l'amministrazione agisca in via civile per ottenere la *restitutio in integrum* mediante demolizione del fabbricato, potrà l'interessato difendersi eccependo l'illegittimità del provvedimento dichiarativo della pericolosità della costruzione? In virtù dell'art. 27 c.p.p. la risposta dovrebbe essere senz'altro negativa. Ma allora occorre riconoscere che il giudizio compiuto in sede penale sulla legittimità del provvedimento risulta coperto dal giudicato: dunque che esso risulta attuato in via di cognizione diretta.

Per concludere: esistono nell'ordinamento spunti testuali per sostenere la validità dell'affermazione che il giudizio penale sul provvedimento in tutti i casi in precedenza illustrati si risolva in accertamento diretto. Ma allora, applicando a questa situazione l'ordine di concetti elaborati da CANNADA-BARTOLI, se ne dovrebbe inferire che, trattandosi di cognizione non meramente occasionale, la sindacabilità dell'eventuale eccesso di potere dell'atto amministrativo debba essere sempre esclusa in sede penale.

E tuttavia una conclusione del genere lascia perplessi, non tanto per il merito della soluzione proposta quanto per l'ordine di considerazioni svolto. Si è tentato di dimostrare come la trasposizione pura e semplice in sede penale di concetti elaborati per il giudizio civile porti a conclusioni completamente difformi. Si è arrivati alla conclusione paradossale che proprio applicando l'ordine concettuale della tesi ripudiata si può giungere alle stesse soluzioni qui sostenute. Occorre adesso aggiungere che è proprio su quel procedimento di trasposizione che non è possibile consentire.

La vera ragione dell'irriducibilità della problematica civilistica al processo penale risiede, a mio parere, nella impossibilità di riprodurre in quest'ultimo quella distinzione fra diritto soggettivo ed interesse legittimo che è l'arco di volta della teoria della tutela giudiziaria nei confronti dell'azione amministrativa. Vero è che autorevole dottrina continua ad identificare l'oggetto del processo penale nel conflitto tra il diritto di punire dello Stato ed il diritto di libertà del privato (1); non men vero che, secondo una problematica tutt'altro

(1) MANZINI, *Trattato*, cit., I, 82 ss.; LEONE, *Trattato*, cit., I, 180.

anto all'art. 27 c.p.p., esso stabilisce che nel giudizio per le pene e per il risarcimento del danno la sentenza penale di merito ha autorità di cosa giudicata non solamente circa la sussistenza del fatto e la responsabilità del condannato ma anche per ciò che attiene alla qualificazione di illiceità del fatto. Questa qualificazione discende da un giudizio di conformità del fatto ad un termine di merito, dunque implica necessariamente la valutazione di quel fatto. Ne segue che la pronuncia di illiceità penale, quando, per il ricollegimento alla struttura della fattispecie, risulti dalla valutazione di conformità del fatto ad una regola di condotta imposta da un provvedimento amministrativo, contiene in sé, come termine non eliminabile, la ponderazione della legittimità del provvedimento. Ciò che conta, per espressa dizione normativa, questa ponderazione ha autorità di cosa giudicata.

Un esempio verrà a chiarire quanto si dice. Il penultimo comma dell'art. 1 r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740, fa divieto di eseguire costru-

zioni, che cioè nemmeno il giudice istituzionalmente competente a pronunciare sull'atto (e cioè il giudice amministrativo) ha in ogni caso giurisdizione di merito. In questo senso merita piena approvazione la decisione 27 aprile 1964, *Riv. It. Dir. proc. pen.*, con la quale la Corte Suprema ha ribadito l'assoluta interdizione del giudizio di merito al giudice ordinario, sia in sede civile o penale.

Ma quel che qui maggiormente interessa è la tesi di fondo di VENDITTI, sul punto della non rilevanza della sentenza penale oltre l'ambito del processo penale.

Si può osservare, anzitutto che, seppure l'affermazione fosse esatta, si tratterebbe pur sempre di un rilievo di modesta incidenza, non certo tale da consentire un così clamoroso scardinamento del principio fondamentale della divisione delle competenze tra autorità amministrativa e giurisdizionale, o — se si vuole — tra giudice ordinario e giudice amministrativo. Sarebbe, invero, eccessivo desumere da un fatto meramente pratico (si dice: poiché la sentenza penale non rileva fuori del giudizio il giudice può a suo piacere invadere un campo che si riconosce in via di principio interdetto all'autorità giudiziaria), sarebbe eccessivo, dicevo, desumerne lo sconvolgimento di un sistema che si appoggia al principio della divisione dei poteri, pur se quest'ultimo voglia essere inteso nel più limitato valore di principio di organizzazione (GIANNINI, *Giustizia*, cit., 138).

Ma resta il fatto decisivo che l'affermazione non è esatta; e la prova, mi pare, risulta a chiare note dal meccanismo di rilevanza della sentenza sul punto della legittimità del provvedimento di cui si è dato nel testo qualche esempio. Del resto lo stesso VENDITTI ammette eccezioni alla sua regola per le ipotesi degli artt. 27 e 28 c.p.p., ma quelle eccezioni hanno certamente anch'esse un loro rilievo pratico: ciò che, trattandosi di una tesi svolta, come si è visto, su un piano essenzialmente empirico, basta a distruggere la pretesa di inferire una posizione di principio da una notazione di mera opportunità.

mazione del genere, in quanto pretenda di porre una formulazione di principio, non è corretta; e ad essa si è, infatti, obiettato a buon diritto (1) che, in quanto vizio di legittimità, l'eccesso di potere non può per definizione sconfinare nel merito, e pertanto non può sottrarsi alla sorte comune agli altri due vizi di legittimità. Ammessa l'improprietà dell'affermazione, occorre tuttavia riconoscere che essa contiene una intuizione profondamente vera che si può enucleare al di là della forma verbale sicuramente impropria.

E' ben noto come l'eccesso di potere sia stato di volta in volta definito come vizio della volontà (2) o dei motivi (3) o della causa (4), o infine della funzione (5) dell'atto amministrativo. Qui non interessa tanto prendere posizione in favore dell'una o dell'altra tesi quanto piuttosto, abbandonando ogni pretesa sistematica in relazione alla struttura dell'atto, tentare una precisa individuazione del contenuto del vizio.

In questo ordine di idee appaiono estremamente significativi quei recenti orientamenti dottrinali che vanno inquadrando il fenomeno in una sorta di violazione di regole di condotta, rapportabili in ultima analisi al concetto di norma interna (6).

(1) Cfr., tra gli altri, DELFINO, *L'eccesso di potere amministrativo e il giudice ordinario*, Napoli, 1963, 292.

(2) MORTATI, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, Roma, 1935, 119; AMORTH, *Il merito dell'atto amministrativo*, Milano, 1939, 105; ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milano, 1939, 82 ss.

(3) RANELLETTI, *La giurisdizione amministrativa*, Napoli, 1924, 44; FORTI, *I motivi e la causa negli atti amministrativi*, in *Studi di diritto pubblico*, Roma, 1937, I, 492; GIANNINI M. S., *Lezioni di diritto amministrativo*, 1950, 391 ss.; ZANOBINI, *Corso*, cit., I, 250 ss.

(4) PAPPALARDO, *L'eccesso di potere amministrativo secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Studi in occasione del centenario del Consiglio di Stato*, Roma, 1932, II, 452 ss.; RESTA, *La natura giuridica dell'eccesso di potere come vizio degli atti amministrativi*, in *Annali dell'Università di Macerata*, 1932, 34; BODDA, *La nozione di causa giuridica della manifestazione di volontà nel diritto amministrativo*, Torino, 1933, 44 ss.; CAMMEO, *La violazione delle circolari come vizio di eccesso di potere*, *Giur. it.*, 1912, III, 107; CARNELUTTI, *Eccesso di potere*, *Riv. dir. proc. civ.*, 1924, 33 ss.

(5) BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1 ss.; SANDULLI, *Manuale*, cit., 384 ss.

(6) Oltre alle trattazioni che verranno indicate di seguito nel testo, cfr. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, 129 ss.; SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, 1950, 186 ss.

mazione del genere, in quanto pretenda di porre una formulazione di principio, non è corretta; e ad essa si è, infatti, obiettato a buon diritto (1) che, in quanto vizio di legittimità, l'eccesso di potere non può per definizione sconfinare nel merito, e pertanto non può sottrarsi alla sorte comune agli altri due vizi di legittimità. Ammessa l'improprietà dell'affermazione, occorre tuttavia riconoscere che essa contiene una intuizione profondamente vera che si può enucleare al di là della forma verbale sicuramente impropria.

E' ben noto come l'eccesso di potere sia stato di volta in volta definito come vizio della volontà (2) o dei motivi (3) o della causa (4), o infine della funzione (5) dell'atto amministrativo. Qui non interessa tanto prendere posizione in favore dell'una o dell'altra tesi quanto piuttosto, abbandonando ogni pretesa sistematica in relazione alla struttura dell'atto, tentare una precisa individuazione del contenuto del vizio.

In questo ordine di idee appaiono estremamente significativi quei recenti orientamenti dottrinali che vanno inquadrando il fenomeno in una sorta di violazione di regole di condotta, rapportabili in ultima analisi al concetto di norma interna (6).

(1) Cfr., tra gli altri, DELFINO, *L'eccesso di potere amministrativo e il giudice ordinario*, Napoli, 1963, 292.

(2) MORTATI, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, Roma, 1935, 119; AMORTH, *Il merito dell'atto amministrativo*, Milano, 1939, 105; ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milano, 1939, 82 ss.

(3) RANELLETTI, *La giurisdizione amministrativa*, Napoli, 1924, 44; FORTI, *I motivi e la causa negli atti amministrativi*, in *Studi di diritto pubblico*, Roma, 1937, I, 492; GIANNINI M. S., *Lezioni di diritto amministrativo*, 1950, 391 ss.; ZANOBINI, *Corso*, cit., I, 250 ss.

(4) PAPPALARDO, *L'eccesso di potere amministrativo secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Studi in occasione del centenario del Consiglio di Stato*, Roma, 1932, II, 452 ss.; RESTA, *La natura giuridica dell'eccesso di potere come vizio degli atti amministrativi*, in *Annali dell'Università di Macerata*, 1932, 34; BODDA, *La nozione di causa giuridica della manifestazione di volontà nel diritto amministrativo*, Torino, 1933, 44 ss.; CAMMEO, *La violazione delle circolari come vizio di eccesso di potere*, *Giur. it.*, 1912, III, 107; CARNELUTTI, *Eccesso di potere*, *Riv. dir. proc. civ.*, 1924, 33 ss.

(5) BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1 ss.; SANDULLI, *Manuale*, cit., 384 ss.

(6) Oltre alle trattazioni che verranno indicate di seguito nel testo, cfr. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, 129 ss.; SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, 1950, 186 ss.

QUESTIONI

stabilisce che nel giudizio per le
o del danno la sentenza penale di
udicata non solamente circa la sussis-
lità del condannato ma anche per ciò
di illiceità del fatto. Questa qualifica-
di conformità del fatto ad un termine di
ecessariamente la valutazione di que-
ronuncia di illiceità penale, quando, per
a fattispecie, risulti dalla valutazione di
a regola di condotta imposta da un prov-
contiene in sé, come termine non elimi-
ella legittimità del provvedimento. Ciò che
dizione normativa, questa ponderazione ha
ta.

a chiarire quanto si dice. Il penultimo comma
bre 1933, n. 1740, fa divieto di eseguire costru-

nemmeno il giudice istituzionalmente competente a
) (e cioè il giudice amministrativo) ha in ogni caso
rito. In questo senso merita piena approvazione la deci-
4, Riv. It. Dir. proc. pen., con la quale la Corte Suprema
ta interdizione del giudizio di merito al giudice ordinario,
penale.

qui maggiormente interessa è la tesi di fondo di VENDITTI,
non rilevanza della sentenza penale oltre l'ambito del
ervare, anzitutto che, seppure l'affermazione fosse esatta, si
r sempre di un rilievo di modesta incidenza, non certo tale
un così clamoroso scardinamento del principio fondamentale
e delle competenze tra autorità amministrativa e giurisdizio-
e si vuole — tra giudice ordinario e giudice amministrativo.
vero, eccessivo desumere da un fatto meramente pratico (si dice:
sentenza penale non rileva fuori del giudizio il giudice interdetto
vadere un campo che si riconosce in via di principio interdetto
à giudiziaria), sarebbe eccessivo, dicevo, desumerne lo sconvol-
di un sistema che si appoggia al principio della divisione dei poteri,
quest'ultimo voglia essere inteso nel più limitato valore di principio
nizzazione (GIANNINI, *Giustizia*, cit., 138).
a resta il fatto decisivo che l'affermazione non è esatta; e la prova,
re, risulta a chiare note dal meccanismo di rilevanza della sentenza
unto della legittimità del provvedimento di cui si è dato nel testo
che esempio. Del resto lo stesso VENDITTI ammette eccezioni alla sua
la per le ipotesi degli artt. 27 e 28 c. p. p., ma quelle eccezioni hanno
tamente anch'esse un loro rilievo pratico: ciò che, trattandosi di una tesi
olta, come si è visto, su un piano essenzialmente empirico, basta a distrug-
re la pretesa di inferire una posizione di principio da una notazione di
vera opportunità.

URA DELLO STATO

ne teorica, che si è riferita,
le merito l'aver contribuito a
à nell'eccesso di potere) che
ne ad una norma in qual-
tico, e dunque come tipico
regola di buona ammini-
vedimento possa dirsi vi-
li regole occorre che si
amministrazione. Ma la
strazione del caso con-
erito; d'altra parte, la
ae come regola gene-
non in via di astra-
o caso. Il fenomeno
te per ogni singolo
o cattiva ammini-
to: ma per ogni
inare una norma
iformità del sin-
li legittimità in

e della regola
Questo con-
sarà proce-
dell'eccesso
zione dallo
zione.

(così
di un
iti di
re a
sdi-
ri-
ità
il
o.

Non è dubbio che vi siano regole di buona amministrazione che sono astrattamente concepibili come dotate di assoluta validità. Così per acquistare un medesimo bene è certamente più conveniente spendere una somma minore. Ma in questo senso la nozione non avrebbe alcuna utilità, perchè il problema è quello di stabilire la regola del caso concreto, ed è certo che lo stesso bene in tempi diversi (in relazione a mutate esigenze) può acquistare minore o maggiore pregio. Lo accertamento di queste particolarità del caso concreto si risolvono certamente in indagine di merito. E, dunque, se l'amministrazione acquistasse un bene (od assentisse una concessione) per un corrispettivo *in thesi* meno economico di quanto sarebbe astrattamente prospettabile, il giudice non potrebbe tuttavia sindacarne l'atto perchè l'indagine dovrebbe necessariamente estendersi all'accertamento della sussistenza di quelle circostanze che possono giustificare lo scarto dalla formulazione astratta della regola economica. Allora, se si vuole tuttavia conservare un significato alla distinzione fra legittimità e merito, si potrà tutt'al più ammettere che la dichiarazione dell'*optimum*, cui dovrà conformarsi il caso concreto, possa essere fatto in via generale dalla stessa p. a. con efficacia di tipo normativo: ciò che a sua volta è possibile solamente in presenza di un atto rivolto a tal fine, e, dunque, o in un atto di carattere generale (circolari), ovvero, implicitamente, in un atto particolare che disciplini una medesima situazione (contraddittorietà con altro provvedimento).

Per questi motivi non sembra accettabile quell'impostazione (1), la quale, premesso che l'ordinamento statale ha titolo per pretendere, in forza del dovere di amministrazione, il migliore espletamento della funzione amministrativa da parte dei singoli ordinamenti particolari (sul che può convenirsi), finisce con il concludere che « non è detto che la valutazione circa l'opportunità di un comportamento compiuto dagli organi dell'ordinamento particolare, benchè vincolante per i soggetti di tale ordinamento, sia senz'altro esatta e cioè idonea a garantire il miglior esercizio della funzione amministrativa e quindi la validità dell'atto esterno sotto il profilo del merito. Può infatti darsi che le autorità ordinamentali investite della potestà normativa interna commettano un errore di valutazione ». L'errore della tesi è nel dimenticare che il nucleo essenziale del principio della divisione dei poteri è proprio nella insindacabilità del giudizio di valutazione operato da ciascun potere nell'ambito della sua specifica competenza (e, dunque, per quanto concerne l'attività amministrativa, nell'ambito del giudizio di merito).

(1) BASSI, *Norma*, cit., 422. Nello stesso senso qui sostenuto cfr. però gli autori citati da BASSI, *op. loc. cit.*, nota 175.

7. - Quanto si è venuto finora svolgendo può essere confermato al vaglio di talune osservazioni.

Anche quella giurisprudenza che ammette il sindacato del giudice penale sull'eccesso di potere riconosce che il giudice è carente di poteri istruttori per rilevarlo. Così la decisione 28 novembre 1961, dianzi citata, testualmente si esprime: « Un limite peraltro esiste al potere di sindacato del giudice ordinario sulla legittimità dell'atto amministrativo, ma il limite è segnato non dall'oggetto dell'indagine, bensì dai mezzi di cui il giudice ordinario può all'uopo disporre. E' stato dianzi precisato che il giudice ordinario non può sindacare la scelta dei mezzi operata dalla pubblica amministrazione per la realizzazione del pubblico interesse, cioè il modo nel quale fu adoperato il potere discrezionale per il cui esercizio esistevano i presupposti essenziali; ne deriva che l'indagine del giudice ordinario sarà necessariamente limitata alla sussistenza di questi presupposti e all'accertamento della loro efficienza logica al fine di giustificare il provvedimento. L'indagine inoltre dovrà essere condotta soprattutto sulla base di ciò che risulta dagli elementi formali del provvedimento, cioè dalla motivazione; e questa appunto è la ragione per cui la motivazione è doverosa, in conseguenza del carattere esecutivo degli atti e per una esigenza di tutela dei privati interessi. Questa indagine, tuttavia, non potrà limitarsi ad una analisi puramente formalistica della motivazione, ed il giudice potrà e dovrà tener conto di ogni altro elemento di fatto indispensabile al fine del giudizio sulla effettiva corrispondenza dell'atto alla sua funzione legale ».

È necessario in primo luogo rilevare l'equivocità della formulazione, laddove, dopo aver dichiarato che l'indagine del giudice deve essere condotta sulla motivazione del provvedimento, si aggiunge che occorre tener conto di ogni altro elemento di fatto indispensabile al fine del giudizio. In formulazione astratta la seconda proposizione nega la prima, e così tutto il ragionamento della Cassazione finirebbe con il negare se stesso. E tuttavia sembra lecito interpretare il pensiero della giurisprudenza nel senso che il giudizio sulla legittimità dell'atto possa e debba formarsi non soltanto sugli elementi formali ed espliciti del provvedimento, ma anche sugli eventuali ulteriori atti (non necessariamente di tipo imperativo, ma anche certificativo: documenti) provenienti dall'amministrazione ed allegati al provvedimento del cui accertamento si tratta, in modo tale che l'esame del giudice rimanga vincolato all'ambito della documentazione a lui offerta, ferma rimanendo l'esclusione di poteri rivolti ad acquisire materiale probatorio eventualmente esistente fuori del procedimento di formazione del provvedimento.

Nello stesso senso sembra orientata quella dottrina, che — pur ritenendo che il sindacato del giudice penale possa estendersi alla rile-

vazione dell'eccesso di potere — afferma che il giudice possa domandare la prova dello sviamento di potere « soltanto all'atto amministrativo stesso e ai documenti che eventualmente siano a questi allegati » (1).

Questa tesi non è andata esente da critica. Così ABBAMONTE, il quale, argomentando sia dal principio del libero convincimento del giudice penale, sia dal rilievo che mancherebbe qualsiasi limitazione normativa dei poteri istruttori dello stesso giudice (chè, al contrario, una serie di disposizioni, e specialmente gli artt. 308, 332, 352 c.p.p., sarebbero indicative della latitudine di siffatti poteri), conclude con l'affermare che « i poteri del giudice penale sono amplissimi tanto da poter acquisire, salvo casi eccezionali, tanto gli elementi della motivazione che della giustificazione, successivamente alla formazione dell'atto e per impulso d'ufficio » (2).

Per i fini che qui interessano non importa tanto prendere posizione in questo contrasto dottrinario (3), quanto piuttosto rilevare

(1) FRANCHINI, *Sindacato*, cit., 372. Non altrimenti sembra orientato GIANNINI M. S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, 175.

Per la giurisprudenza cfr. Cass. 18 febbraio 1952, *Giust. pen.*, 1952, II, 711.

(2) ABBAMONTE, *Motivazione*, cit., 236.

(3) La questione è di troppo impegno perchè possa essere affrontata *funditus* in questa sede. Basterà qualche cenno per giustificare l'adesione alla tesi più restrittiva. L'art. 44 del testo unico sul Consiglio di Stato, che ha certamente valore di disposizione fondamentale in materia di istruzione del processo innanzi al Consiglio di Stato (cfr. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, 1953, 154 ss.; SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Napoli, 1963, 382 ss.) attribuisce, com'è noto, al giudice amministrativo un ampio potere di acquisizione della prova, che si risolve (ciò che più conta per i nostri fini) in un penetrante intervento di tipo sindacatorio nell'ambito dell'attività dell'amministrazione. La *ratio* della norma appare particolarmente evidente proprio in relazione a quanto si è venuto finora svolgendo sulla natura dell'eccesso di potere: se l'indagine su tale vizio si esprime (o può esprimersi) in una delicata ponderazione del provvedimento in rapporto ad una precedente norma di condotta attuata dalla stessa p.a., è ben naturale che il relativo giudizio di accertamento implichi l'esigenza di una serie di poteri istruttori che siano rivolti precisamente a raccogliere il necessario materiale probatorio presso gli uffici della amministrazione. Nulla di simile, almeno per quanto riguarda la latitudine dei poteri riconosciuti al giudice, è rintracciabile nella normativa della istruzione penale. Qualche breve riferimento sarà sufficiente: 1) manca per il processo penale una norma equivalente all'art. 213 c.p.c.; 2) vero che a norma dell'art. 242 c.p.p. esiste un obbligo di consegnare all'autorità giudiziaria richiedente gli atti e documenti esistenti presso pubblici uffici, ma a prescindere dal rilievo che ciò non sempre è vero (cfr. per le inchieste ferroviarie Cass. Sez. Un.

come la prima tesi, che è poi quella della giurisprudenza consolidata, e dunque — se si accetta l'impostazione del GIANNINI (1) — costituirebbe una sorta di *jus pretorio* dal quale non potrebbe prescindersi, presupponga necessariamente una concezione dell'eccesso di potere come violazione di una norma di condotta che l'amministrazione abbia dettato a se stessa. Infatti, dire che l'archetipo, in relazione al quale si svolge il giudizio di conformità del provvedimento, non può essere ulteriormente sindacato dal giudice, sia pure sotto un profilo di carenza di mezzi istruttori, equivale a dire, mi sembra, che la dichiarazione dell'amministrazione costituisce essa stessa una sorta di regola non sindacabile, cioè un termine di paragone, assunto come ipotesi normativa, in relazione al quale non è concepibile ulteriore giudizio di legittimità.

Un altro rilievo conferma questa conclusione. È noto che sulle orme di GUGLIELMI, il quale per primo ebbe a sviluppare la tesi, la

20 maggio 1950, in questa *Rassegna*, 1950, 224, con nota di F.C. ed, in dottrina, SCAPUCCI, *Non comunicabilità all'autorità giudiziaria da parte delle FF. SS. delle relazioni di inchiesta in tema di sinistri*, *Arch. pen.*, 1949, II, 413 ss.), sta di fatto che il funzionario può rifiutarsi di eseguire l'ordine del giudice trincerandosi dietro una dichiarazione, (si badi bene) *non motivata*, di segreto politico o militare ovvero di ufficio professionale: nel primo caso (segreto politico o militare) la limitazione del potere del giudice sembra assoluta, perchè, quand'anche egli non ritenga fondata la dichiarazione del funzionario, non può insistere per l'acquisizione dei documenti ma deve limitarsi a promuovere ai sensi dell'art. 352 ultimo comma, un'azione penale per falsa testimonianza, anch'essa a sua volta subordinata all'autorizzazione del Ministro della Giustizia, e, dunque, in ultima analisi, esperibile soltanto ove la stessa amministrazione lo ritenga opportuno; nel secondo caso, il limite non è altrettanto assoluto perchè il giudice può eventualmente ordinare il sequestro dei documenti ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 342 c.p.p., ma anche questa facoltà è subordinata a notevoli condizioni che impediscono di definirla come assolutamente discrezionale; 3) lo stesso deve dirsi, ai sensi dell'art. 352 c.p.p., di eventuali testimonianze di pubblici ufficiali; 4) comunque, e premesso quanto si è detto in ordine ai limiti dell'equivalente in sede penale della richiesta di nuovi schieramenti o documenti di cui all'art. 44, resta il fatto che la possibilità di ordinare all'amministrazione nuove verificazioni rimane completamente estranea al processo penale.

Rimane, infine, il rilievo che quel principio del libero convincimento del giudice penale, cui troppo spesso si dà un valore pressochè taumaturgico, ha in realtà, quando se ne vada a cercare i fondamenti normativi (artt. 308 - 28 c.p.p.), un più modesto significato di contrapposizione all'istruttoria civile; salvo che con esso si voglia fare riferimento al processo, in buona sostanza meramente psicologico, in virtù del quale il convincimento del giudice si svolge, in assoluta libertà di giudizio, dal materiale probatorio raccolto alla decisione, nel qual caso evidentemente siamo fuori del problema della determinazione dei poteri di istruzione concessi dalla legge.

(1) GIANNINI, *Discorso generale*, cit., *passim*.

na è in prevalenza orientata nel senso di escludere che il privato, a carico del provvedimento (ad es. dell'ordine di cui all'art. 650 c.p.p.), possa sindacare l'eventuale vizio di eccesso di potere di questo provvedimento. Tuttavia non sono mancate voci discordi: così il CANNADA BARBERIS sostiene che il controllo di legalità del provvedimento, dovendo essere analoghi limiti sia per quanto concerne il privato che il destinatario, si estende anche per il destinatario dell'atto all'eccesso di

merito della soluzione che non può evidentemente essere automatico come anche la tesi di CANNADA BARBERIS prospetta che presuppone la valutazione dell'eccesso di potere. La tesi del giudizio di legittimità svolta dal potere istruttorio sia configurabile come un potere istruttorio, si ammette che quest'ultimo potere istruttorio è a rigore che, in altre parole, quel potere istruttorio avrebbero l'attività del giudice istruttore, alla soglia del controllo di una diversa regola attuata che una vera e propria attività del giudizio

attenta

g-

del vi-

berò: nel

ciascuna

mento che viene

la p.a., l'esattezza

alta di tutta evidenza;

risce proprio dalla con-

orma, e dunque - come che

ità, cit., 213 ss.

atiche di GUGLIELMI, Note di dottrina,

A, Attività e atto amministrativo, Riv. dir.

in ampie indicazioni della dottrina.

posi-
rilevare

Altra orientata
amministrazione, Mi-
n., Giust. pen., 1952,

è possa essere affrontata
o per giustificare l'adesione
mentale in materia di istruzione
(cfr. SANBULLI, L'istruzione nel
ordinati, Napoli, 1963, 382 ss.) attri-
ministrativo un ampio potere di acqui-
ciò che più conta per i nostri fini) in un
ndacatorio nell'ambito dell'attività dell'am-
ormo appare particolarmente evidente proprio
gine su tale vizio si esprime (o può esprimersi)
zione del provvedimento in rapporto ad una pre-
dotta attuata dalla stessa p.a., è ben naturale che
di accertamento impliciti l'esigenza di una serie di
e siano rivolti precisamente a raccogliere il necessario
nto riguarda la latitudine dei poteri riconosciuti al giudice,
ile sufficiente: 1) manca per il processo penale una norma
, sarà sufficiente: 1) manca per il processo penale una norma
nte all'art. 213 c.p.p.; 2) vero che a norma dell'art. 242 c.p.p. esiste
lgo di consegnare all'autorità giudiziaria richiedente gli atti e do-
ni esistenti presso pubblici uffici, ma a prescindere dal rilievo che
non sempre è vero (cfr. per le inchieste ferroviarie Cass. Sez. Un.

debba poi costruirsi, sul piano della struttura dell'atto, l'eccesso di potere — è giocoforza ammettere un necessario collegamento logico fra quest'ultimo e la violazione della norma interna: ciò tanto più quando si consideri che l'unico elemento, che le varie figure hanno in comune fra di loro, e dunque il solo dato che consenta di risalire ad una costruzione unitaria dell'eccesso di potere qual'è presupposto in siffatta concezione, è appunto l'estremo di quella violazione.

Occorre dunque dimostrare che una deviazione del tipo accennato ricorre in ognuna delle figure sintomatiche, che dottrina e giurisprudenza sono venute finora enucleando.

Quanto alla violazione delle c.d. norme interne in senso stretto (circolari o prassi) poco c'è da dire. Qui l'assunto che la sostanza dell'eccesso di potere si risolva in non conformità ad una regola o ad un sistema di regole predeterminate dalla p.a. appare di tutta evidenza (1).

Più interessante è l'esempio della disparità di trattamento (2) (e della manifesta ingiustizia, che — come è tradizionale osservazione dottrinale — in quella si risolve). In questo caso l'eccesso di potere si fa risultare dal rilievo che l'amministrazione, avendo già attuato un certo assetto di interessi per una determinata specie, ha con ciò implicitamente dichiarato quale sia, a suo insindacabile giudizio, l'uso migliore del potere discrezionale da farsi in tutti i casi che siano identici a quello regolato, donde l'eventuale successiva adozione di un diverso provvedimento può ragionevolmente essere assunto come indice di un deteriore uso di quel potere; deteriore — si badi bene — unicamente in rapporto alla predeterminazione valutativa che ne ha dato la stessa p.a. (3). Non si potrebbe desiderare, mi sembra, miglior conferma della tesi qui sostenuta.

(1) In senso contrario cfr. però, CASETTA, *Attività*, cit., 314, secondo il quale la violazione di norme interne sarebbe addirittura da espungere dalla categoria delle figure sintomatiche; e ciò perchè l'individuazione dell'interesse proprio dell'atto avverrebbe ad opera della fattispecie normativa, negandosi pertanto ogni rilevanza a norme estranee all'ordinamento giuridico generale. Sembra superfluo osservare come questa concezione si muova in un ordine di idee completamente opposto a quello sostenuto dalla prevalente dottrina, ed accolto nel testo. Può essere, invece, utile ribadire che ridurre la problematica dell'eccesso di potere ad una questione di conformità alla legge, eliminando il tramite della norma interna, significa risolvere il problema in quello della violazione di legge; cioè, in ultima analisi, negare la stessa autonomia concettuale del vizio di eccesso di potere. Ciò sembra avvertito anche da BASSI, *Norma*, cit., 285.

(2) Per un recente acuto ripensamento della materia cfr. SAMBATARO, *Giurisprudenza in tema di disparità di trattamento e spunti ricostruttivi della nozione*, *Foro amm.*, 1964, III, 8 ss.

(3) Anche qui il CASETTA, *Attività*, cit., 315, nega che si tratti di ipotesi di eccesso di potere, e ciò perchè, avendo l'art. 97 della Costituzione codifi-

Lo stesso, e per gli identici motivi, è a dirsi nell'ipotesi di contraddittorietà di provvedimenti.

Più delicato si fa il discorso per quanto concerne la manifesta illogicità della motivazione, perchè qui — trattandosi a prima vista di un difetto logico, e dunque della violazione di un sistema di norme la cui validità è indipendente dall'atto della p.a. — il momento della posizione discrezionale della regola risulta meno evidente. Occorrerà riflettere, tuttavia, che le regole logiche possono operare con il rigore, che è loro proprio, soltanto in presenza di determinate premesse; che la loro funzione si limita ad imporre la deduzione di alcune conclusioni da quelle premesse, ma la posizione del dato-premessa rimane effetto di un atto di libera scelta del soggetto. Così, nel provvedimento che motivi il licenziamento di un impiegato per scarso rendimento con l'addebito della mancanza di rispetto verso i superiori (1), la frattura logica è indubbiamente nell'assunzione di una conseguenza non collegata con la premessa, ma la posizione della premessa è attuata discrezionalmente dalla p.a. (e la relativa indagine, costituendo apprezzamento di merito, deve ritenersi interdetta al giudice ordinario): onde tutto l'ulteriore svolgimento del ragionamento, seppure vincolato alle norme di logica, deve realizzarsi nell'ordine originariamente prescelto; in questo senso alle regole logiche può tutt'al più riconoscersi un valore integrativo della proposizione normativa, le cui conseguenze debbono essere integralmente accettate dall'Amministrazione come norma di condotta. In altri termini, quel che conta in questo esempio, al fine di stabilire il momento normativo, non è la logicità della articolazione della premessa ma la posizione della premessa: ciò tanto più ove si consideri che la struttura del metodo deduttivo si risolve in una serie di proposizioni analitiche, cioè di specificazioni tautologiche. Sicchè sembra consentito concludere che l'esigenza non soltanto di una determinata conclusione ma anche di un certo tipo di articolazione è già contenuta nella posizione della premessa. In questo ordine di idee non può evidentemente accettarsi quell'affermazione, secondo la quale

cato un dovere di imparzialità da parte della p.a., la violazione di quel dovere, in cui si risolverebbe la disparità di trattamento (e la manifesta ingiustizia), realizzerebbe un caso di violazione di legge. Su questa norma della Costituzione si dovrà tornare in seguito per altri fini. Qui basterà osservare che nel caso di disparità di trattamento non viene in considerazione soltanto l'eventuale pregiudizio del privato ma anche la lesione dell'interesse pubblico che deve presumersi connesso al cattivo uso del potere discrezionale. E la valutazione di questo uso non può essere fatta che dalla stessa amministrazione appunto attraverso la posizione di quella regola di condotta, che si va tentando di rapportare al concetto di norma interna.

(1) L'esempio è tratto da SANDULLI, *Manuale*, cit., 386.

ce possa doman-
all'atto amministra-
siano a questi alle-

ca. Così ABBAMONTE, il
libero convincimento del
rebbe qualsiasi limitazione
so giudice (chè, al contrario,
e gli artt. 308, 332, 352 c.p.p.,
di siffatti poteri), conclude con
e penale sono amplissimi tanto da
successivamente alla formazione del-

(2).
ssano non importa tanto prendere posi-
dottrinario (3), quanto piuttosto rilevare

acato, cit., 372. Non altrimenti sembra orientato
re discrezionale della pubblica amministrazione, Mi-
udenza cfr. Cass. 18 febbraio 1952, Giust. pen., 1952,

ANTE, Motivazione, cit., 236.
zione è di troppo impegno perchè possa essere affrontata
questa sede. Basterà qualche cenno per giustificare l'adesione
restrittiva. L'art. 44 del testo unico sul Consiglio di Stato, che
ente valore di disposizione fondamentale in materia di istruzione
o amministrativo, Padova, 1953, 154 ss.; SANDULLI, *L'istruzione nel*
ce, com'è noto, al giudice amministrativo un ampio potere di acquisi-
nsiglio di Stato e ai giudici sottordinati, Napoli, 1963, 382 ss.) attri-
ne della prova, che si risolve (cioè che più conta per i nostri fini) in un
enetrante intervento di tipo sindacatorio nell'ambito dell'attività proprio
in relazione a quanto si è venuto finora svolgendo sulla natura dell'ec-
cedente norma di condotta attuata dalla stessa p. a., è ben esprimeresi)
il relativo giudizio di accertamento del provvedimento in rapporto ad una pre-
materiale probatorio presso gli uffici della amministrazione. Nulla di simile,
almeno per quanto riguarda la latitudine degli impieghi del necessario
è rintracciabile nella normativa della istruzione penale. Qualche breve
riferimento all'art. 213 c.p.c.; 2) vero che a norma dell'art. 242 c.p.p. esiste
un obbligo di consegnare all'autorità giudiziaria richiedente gli atti e do-
cumenti esistenti presso pubblici uffici, ma a prescindere dal rilievo che
cio non sempre è vero (cfr. per le inchieste ferroviarie Cass. Sez. Un.

UNA DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

formazione del provvedimento dovrebbe inclu-
tenere conto di tutti i presupposti che pos-
di cui il provvedimento è espressione (1).
se unicamente un procedimento neces-
o. Ciò è tanto vero che in quelle pro-
empirico (proposizioni sintetiche) il
bedienza a qualche necessità logica,
atico di convenienza (regola stati-
getti di una situazione su cui il
sione non è affatto necessario
ione. Ed infatti, ove il sog-
ti aspetti, la sua decisione
te alla premessa, pur se
da quello che sarebbe
a tutti i dati della
piano della proble-
dire che il prov-
profilo formale
in quali limiti

problema del
la costru-
di dot-
imme-
pro-

dir.
stesso
obiettivi
conformità dei
trà quindi venire

mente riportarsi ad un concetto sostanziale di eccesso di potere (1). Ed allora il problema sarà di stabilire in qual modo lo sviamento può essere concretamente rilevato dal giudice.

Occorre riflettere a questa alternativa: o il provvedimento è esplicitamente emesso in vista di un fine diverso da quello per il conseguimento del quale era concesso il potere, ed allora il vizio sarà certamente rilevabile dal giudice: ma in questa ipotesi più che di eccesso di potere dovrà parlarsi, secondo i casi, di incompetenza o di violazione di legge o, perfino, di inesistenza dell'atto; oppure lo sviamento è coperto dallo schermo di un provvedimento formalmente in regola, e cioè indirizzato al fine di legge: ed allora, poichè l'accertamento della realtà di questo fine presuppone l'accertamento dei presupposti da cui nasce il corrispettivo interesse pubblico che la p.a. dichiara di voler soddisfare, e dunque necessariamente conduce ad una indagine di merito, come tale non ammissibile, è giocoforza ricorrere al consueto ordine di concetti dianzi illustrato, concludendo che anche in questo caso la rilevabilità del vizio è subordinata alla violazione di una proposizione normativa, posta dalla p.a., e desumibile dalle ordinarie ipotesi di figura sintomatica, ed eventualmente da altri fatti parimenti significativi.

9. - Quanto s'è venuto finora svolgendo, sulla scorta della prevalente dottrina, consente di trarre finalmente alcune conseguenze in materia di sindacabilità dell'eccesso di potere in sede penale.

La concezione della norma interna come posizione di una regola di condotta da parte della p.a., nell'esercizio del suo potere discrezionale, presuppone, se non mi inganno, l'accettazione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici (2). La giuridicità della norma interna,

(1) Infatti la deviazione del potere discrezionale dal fine prestabilito per legge realizza quella divergenza dell'atto dalla sua funzione istituzionale, in cui s'è visto consistere la più moderna ed accreditata teoria circa l'inquadramento dell'eccesso di potere nella struttura del provvedimento.

(2) Diverso problema è quello di decidere se in ogni caso di ordinamento sia necessario ammettere un fenomeno di entificazione del medesimo, questione per la quale sembra potersi accettare la soluzione negativa proposta di recente da PIRAS, *Interesse*, cit., 330, nota 121. Forti perplessità, quanto meno per i fini che qui interessano, ingenerano, invece, quelle affermazioni con le quali la più recente dottrina va tentando di svincolare la nozione di norma interna dalla teoria della pluralità degli ordinamenti (cfr. PIRAS, *op. loc. cit.*; BASSI, *Norma*, cit., 17 ss.). Qui non occorre prendere posizione sul problema di teoria generale circa l'identificazione tra norma interna e norma giuridica. Basterà accennare che, per quanto si è detto in precedenza nel testo sulla necessità che la norma di condotta, in rapporto alla quale è ipotizzabile un vizio per eccesso di potere, sia

infatti, non dipende da una valutazione dell'ordinamento generale, tanto è vero che l'uso del potere di cui essa è attuazione (e, cioè, il potere discrezionale) non può neppure essere controllato dagli organi giurisdizionali di quest'ultimo. Dunque è necessario ammettere una originaria attitudine dell'Amministrazione alla produzione di norme interne di cui non può contestarsi la giuridicità.

Ma la teoria della pluralità degli ordinamenti fin dalla sua prima e più autorevole affermazione (1) ha dovuto porsi il problema dei rapporti fra quegli ordinamenti di cui essa veniva ad affermare l'esistenza. E, fatto salvo il principio della loro rispettiva indipendenza, si è finito con il riconoscere la possibilità di una gradualità di posizioni che si riassumono nel concetto della prevalenza dell'ordinamento statale (o generale) su ogni altro, potendosi ravvisare in quei rapporti una molteplicità di atteggiamenti diversi (indifferenza, ricezione, rinvio, tanto per citare alla rinfusa) che non possono, però, mai giungere fino al punto di negare la imperatività della determinazione dell'ordinamento statale. Per definire questa situazione si è fatto talvolta (2) ricorso alla distinzione fra dispositività e inderogabilità della norma ammettendosi nel primo caso e negandosi nel secondo ogni possibilità di deviazione dalla norma dell'ordinamento sovraordinato.

In questo ordine di idee il problema della rilevazione dell'eccesso di potere da parte del giudice ordinario si risolve in una indagine sui rapporti intercorrenti fra l'ordinamento interno di cui è espressione la regola di condotta attuata dalla p.a., e l'ordinamento sovraordinato, che si è convenuto di chiamare generale.

Ora, finchè si rimanga sul piano della normazione civile, la coesistenza dei due ordinamenti può agevolmente risolversi sul piano del riconoscimento dell'ordinamento interno. Qui è opportuno ricordare

posta in essere dalla stessa p. a., particolarmente essendosi affermato che il richiamo a norme di per sè non ordinamentali, quali ad esempio quelle logiche, abbia un valore limitato da un atto originario di scelta dell'organo amministrativo in rapporto alla posizione della premessa del sillogismo, la norma che viene in considerazione ai fini dell'eccesso di potere non può che essere ordinamentale in senso stretto, in quanto proposizione prescrittiva che promana dalle fonti normative dell'ordinamento della p. a. (così, BASSI, *op. loc. cit.*).

(1) SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1946, 104 ss. Per la letteratura più recente cfr. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, 197, ss.; SALVATORE ROMANO, *Introduzione allo studio del procedimento giuridico nel diritto privato*, Milano, 1961, 106 ss.; BASSI, *Norma*, cit., *passim*, e specialmente 475 ss., 560 ss. In analogo ordine di concetti, per quanto concerne l'autonomia privata, cfr. tra gli altri, DE GIOVANNI, *Fatto e valutazione nella teoria del negozio giuridico*, Napoli, 1958, 109.

(2) BASSI, *Norma*, cit., 374 ss.

quanto si è detto in precedenza circa il diverso atteggiarsi delle posizioni soggettive degli interessati in sede civile e in sede penale. Ciò che più conta nella problematica dell'eccesso di potere, per quanto concerne l'ambito di interessi civilistici, è l'attuazione di un regime di legittimità, quanto più possibile sostanziale, del provvedimento, e ciò nel senso che non è ammissibile il sacrificio di un interesse privato in forme e condizioni diverse da quel che accade per un altro interesse, pur esso privato, e che si presenti in identica situazione di fatto rispetto al primo interesse. In questo senso l'esigenza di più approfondita giustizia che ha condotto la giurisprudenza a costruire il vizio dell'eccesso di potere si enuclea, storicamente e logicamente, dalla necessità di garantire al cittadino la più assoluta imparzialità dell'azione amministrativa: l'ipotesi paradigmatica dell'eccesso di potere, in questa prospettiva, può bene identificarsi nella disparità di trattamento.

Ne è riprova il tentativo ricorrente in dottrina di costruire, sotto diverse formulazioni, un sistema di garanzie del privato in tal senso. Esempio illustre la teoria, a suo tempo elaborata con estrema autorevolezza, di un preteso diritto del cittadino alla legittimità dell'atto amministrativo, o forse, con più ampia formulazione, dell'attività amministrativa. Questa tesi, come è noto, non ha avuto fortuna. Ma l'esigenza resta: ed essa torna a suggerire, anche di recente e sulla scorta di più solidi argomenti testuali, nuove formulazioni. Così si è sostenuto (1) che, in virtù della norma dell'art. 97 della Costituzione, la pretesa di fatto alla imparzialità della pubblica amministrazione sarebbe stata elevata a diritto fondamentale del cittadino (con l'ulteriore conseguenza, in alcuni, almeno, di quegli autori, che la disparità di trattamento e la manifesta ingiustizia sarebbero da espungere dalla categoria dell'eccesso di potere, dovendosi ormai più correttamente configurare come ipotesi di violazione di legge).

Qui, è evidente, non interessano tanto le conclusioni, ed eventualmente gli ulteriori sviluppi, di simili posizioni, quanto piuttosto il sottolineare come tutto questo travaglio dottrinale sia riferibile all'esigenza di attuare una più perfetta legittimità dell'atto, che, andando al di là degli schemi formali del vizio di violazione di legge, consenta di tutelare gli interessi subbiettivi, in modo tale da realizzare una giustizia il più possibile sostanziale: ciò che, trattandosi di un ordinamento

(1) CASSETTA, *Attività*, cit., 315; BARILE, *Il dovere di imparzialità della p. a.*, in *Scritti in onore di Calamandrei*, Padova, 1956; ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 42 e 249; PALADIN, *Considerazioni sul principio costituzionale di eguaglianza*, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1962, 909; ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, Napoli, 1962, 434. Per la giurisprudenza cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 14 gennaio 1952 n. 2, *Foro amm.*, 1952, I, 3, 37.

come quello civile, il cui problema di fondo è di regolare un conflitto di interessi paritetici (tanto da giustificare la costruzione di una teoria generale imperniata sulla problematica del rapporto) (1), si risolve principalmente nella necessità di una regolamentazione che assicuri parità di trattamento a parità di condizioni di fatto.

Ed allora è evidente come alla produzione normativa dell'ordinamento sottordinato (la norma interna nel nostro caso, l'autonomia privata in un diverso ambito) possa essere riconosciuta una determinata rilevanza anche nell'ordinamento sopraordinato.

10. - Molto diversamente stanno le cose quando l'ordinamento sopraordinato sia quello penale.

Qui occorre spostare completamente il punto di osservazione. Non più un problema di interessi, ma di semplice legittimità: non un contrasto di posizioni soggettive, tendenzialmente paritetiche, ma un giudizio di valutazione secondo criteri di riferimento, che, in quanto espressione di valori assunti come assoluti, non consentono deroghe di nessun genere. Tutto il processo penale è dominato dall'esigenza fondamentale di controllare il fatto sugli schemi della norma: ciò che più conta, questa norma ha una rigidità assoluta, nel senso che essa non ammette altri termini di riferimento che se stessa. L'ordinamento penale non ammette norme dispositive. Un fenomeno come quello della autonomia privata non è qui neppur concepibile.

In questo ordine di idee interferenze di un diverso ordinamento non possono essere ammesse. Talvolta esse si risolverebbero in uno sfalsamento dello scopo perseguito dalla norma dell'ordinamento sopraordinato e dunque in una sostanziale disapplicazione della norma; ciò che, trattandosi di norma non dispositiva, equivarrebbe a violazione della stessa. Altre volte la valutazione dell'ordinamento subordinato potrebbe non modificare le conclusioni da assumere sulla scorta di quello principale, ma, trattandosi di una coincidenza puramente occasionale e non necessaria, il meno che si possa dire è che allora quella valutazione sarà del tutto indifferente, e dunque superflua, ai fini di un giudizio condotto sulla scorta dell'ordinamento sopraordinato.

In materia di eccesso di potere qualche esempio varrà a chiarire, meglio di qualsiasi discorso, quel che si viene affermando.

a) *Ipotesi di rilevanza nel giudizio penale di un provvedimento amministrativo che si assuma viziato da eccesso di potere per violazione di una circolare.*

(1) Cfr. per tutti, l'opera fondamentale di CICALA, *Il rapporto giuridico*, Milano, 1959.

Si faccia il caso di una circolare che vieti l'imposizione dell'obbligo del disco orario in determinate zone della città, e di una ordinanza sindacale che, ciò malgrado, imponga l'obbligo. Nella prospettiva in precedenza delineata la circolare rappresenta la regola di condotta che la p.a. ha ritenuto di dovere stabilire in attuazione del proprio potere discrezionale. L'ordinanza è il provvedimento viziato. Nel processo penale per contravvenzione all'obbligo dell'uso del disco, di fronte all'imputato che si difenda eccependo l'eccesso di potere del provvedimento impositivo, quali saranno i poteri del giudice? Sembra evidente che egli possa valutare la legittimità dell'ordinanza del sindaco in relazione agli artt. 3 e 4 del codice della strada, ritenendo ad esempio che il potere di imporre l'uso del disco sia stato legittimamente esercitato. Ma l'ordinanza è tuttavia affetta da eccesso di potere per contraddizione con la circolare. Se il giudice potesse e dovesse rilevare (1) questo vizio, egli sarebbe obbligato a disapplicare il provvedimento impositivo del disco assolvendo l'imputato. Ecco, dunque, che il gioco della valutazione dell'ordinamento subordinato porta alla conclusione di disapplicare la norma penale. Per un curioso gioco del meccanismo logico messo in moto, che si verifica con più frequenza di quanto non si pensi, ciò che viene annunciato come una garanzia di maggiore legittimità (quale dovrebbe essere la sindacabilità del provvedimento sotto il profilo dell'eccesso di potere) si risolve in una spoliazione della funzione istituzionale del giudice; la configurabilità del reato dipenderebbe addirittura dalla regola dell'ordinamento subordinato, cioè, in ultima analisi, dall'esercizio del potere discrezionale della p.a.

Ma, si potrebbe obiettare, la violazione della circolare è soltanto un sintomo dell'eccesso di potere; nulla impedisce che il giudice, valutata *aliunde*, e sul diretto riscontro della legge, la legittimità dell'ordinanza, ritenga inesistente il vizio del provvedimento. Anche in tal caso le conclusioni, per quanto qui interessa, non sarebbero granchè differenti. Escluso il contrasto dell'ordinamento subordinato con la norma penale, resta il fatto che la valutazione di quell'ordinamento è del tutto indifferente ai fini del giudizio penale. Ciò che il giudice deve accertare è una qualificazione che nasce, e non può che nascere, da una

(1) Questo punto va ben chiarito. La natura funzionale dei poteri del giudice implica che il loro esercizio va considerato un dovere di ufficio, salvo che, beninteso, la norma stessa non conferisca esplicitamente al giudice un margine più o meno ampio di discrezionalità. Ma questa discrezionalità può concernere ipotesi di esercizio di poteri istruttori o meramente ordinatori (es.: sospensione del processo), non anche la valutazione dell'oggetto dell'accertamento, qual'è precisamente il caso che qui interessa. Nè, d'altra parte, la rilevazione in sede penale dell'eccesso di potere è subordinata all'istanza di parte.

regola dell'ordinamento penale. Ogni altra norma di condotta traente origine da diversa fonte si pone come contraddittoria o come indifferente: nel primo caso la valutazione dell'eccesso di potere è inammissibile, nel secondo è irrilevante.

b) *Provvedimento viziato da eccesso di potere per manifesta ingiustizia (o disparità del trattamento)*. Già il Casetta ha osservato (1) che in sede penale la contraddittorietà di un provvedimento con altro precedente nulla dimostra, potendo essere illegittimo il primo e non il secondo. Qui basterà qualche ulteriore breve cenno.

A ben guardare, il valore sintomatico dell'ipotesi di disparità di trattamento si fonda su un dato unicamente (2) temporale (l'essere un provvedimento diverso da un altro precedentemente adottato). Si tratta di un elemento estremamente equivoco perchè in ipotesi nulla impedisce di considerare che il più corretto uso del potere discrezionale sia stato fatto con il secondo provvedimento e non con il primo. Tuttavia in una prospettiva esclusivamente civilistica, richiamando quell'esigenza di imparzialità dell'azione amministrativa di cui s'è in precedenza discusso, l'impostazione tradizionale può avere un suo valore sintomatico. Nulla del genere, invece, in sede penale, in cui la logica del processo appartiene a ben diversa ispirazione.

Si faccia il caso di un ordine dell'autorità emesso nei confronti di taluno che ne lamenti la illegittimità assumendo che nei confronti di altra persona, trovandosi nelle sue stesse condizioni, il provvedimento non fu emesso o fu emesso con differenti modalità di contenuto. Si riproduce qui una situazione simile a quella rilevata per la violazione di circolari. L'emanazione dell'ordine è subordinata all'esistenza di certi presupposti definibili sulla base della norma penale (e riscontrabili dal giudice sulla scorta della motivazione del provvedimento). O essi sussistono oppure no: nel primo caso la disapplicazione del provvedimento per eccesso di potere implicherebbe una sostanziale, e inammissibile, disapplicazione della norma; nel secondo, l'indagine sull'eccesso di po-

(1) CASETTA, *Attività*, cit., 316.

(2) Per quanto concerne il giudizio amministrativo, un'altro elemento indicativo è dato dal fatto che il provvedimento impugnato, a differenza di quello assunto come termine di confronto, non può mai essere inoppugnabile. Senonchè, a prescindere dal fatto che, almeno in teoria, nulla impedisce di ipotizzare che anche il provvedimento di confronto (quanto meno al momento iniziale del giudizio) non sia ancora inoppugnabile, resta il fatto che l'elemento della inoppugnabilità come espressivo della definitiva determinazione della p.a. in ordine alla posizione delle regole di condotta non può essere sopravvalutato perchè rimarrebbero comunque salvi i poteri di autotutela della p.a.

tere si rivela del tutto inconferente, perchè il relativo eventuale vizio viene assorbito nel decisivo rilievo di illegittimità per difetto dei presupposti, e dunque per violazione di legge in senso stretto.

c) *Provvedimento viziato da eccesso di potere per illogicità manifesta.*

Si può pensare ad un provvedimento (rilevante ai fini della fattispecie penale dell'art. 650 c.p.), in cui l'autorità faccia leva su motivi di sicurezza pubblica per poi dichiarare nella parte dispositiva dell'ordine che il provvedimento è adottato a fine di igiene. Se è vero che il sindacato sulla legittimità del provvedimento, nel caso dell'art. 650 c.p., riguarda la sussistenza dei presupposti stabiliti dalla legge per la emanazione dell'ordine (sussistenza che deve risultare dall'atto medesimo) (1), mentre la effettiva esistenza dei presupposti, e cioè il concreto accertamento delle circostanze atte ad integrare quei presupposti, è oggetto del sindacato di merito precluso al giudice ordinario (2), allora sembra lecito affermare che nel caso ipotizzato il vizio di illogicità non può avere alcun rilievo ai fini del giudizio penale. Infatti, non è dubbio che il provvedimento è legalmente dato per ciascuno dei tre tipi di motivi ipotizzati nella norma; una volta che l'amministrazione abbia dichiarato, adeguatamente motivando al riguardo, che una di queste tre ipotesi ricorre, c'è quanto basta per ritenere la sussistenza del potere di emanare l'ordine, dunque l'insorgenza del dovere del destinatario di ottemperarvi. In altre parole: posto che il reato consiste nell'inosservanza di un provvedimento emanato alternativamente per uno dei tre motivi indicati dalla norma, tutto ciò che il giudice penale può e deve fare è accertare che l'autorità abbia congruamente motivato circa l'esistenza dei presupposti che legittimerebbero la configurazione di almeno uno di quei motivi: tanto basta, infatti, per l'insorgenza del dovere di ottemperare. Eventuali difetti dell'atto, del tipo considerato, seppure possono rilevare ad altri fini, rimangono estranei alla fattispecie penale.

Diversamente stanno le cose in un caso di provvedimento (ipotesi, invero, di scuola, ma che occorre pur fare per completezza di esposizione), in cui l'autorità, dopo avere essa stessa ammesso che non ricorrono i presupposti di alcuna delle tre ipotesi previste dalla legge, finisca nondimeno per emanare l'ordine. Qui evidentemente il difetto dell'atto è rilevante per l'integrazione della fattispecie penale. Ma qui, a quanto sembra, il vizio che viene in considerazione non è tanto l'eccesso di potere (che pure sussiste ma è ancora una volta irrilevante), quanto piuttosto una vera e propria carenza di potere all'emanazione dell'atto per-

(1) Così Cass. 27 maggio 1955, *Giust. pen.*, II, 970.

(2) Cass. 22 febbraio 1957, *Giust. pen.*, 1957, II, 535.

chè risultano esclusi — per dichiarazione della stessa p.a. — quei presupposti cui la legge subordina la possibilità di emettere l'ordine. Dunque, si tratterà, secondo l'orientamento dogmatico che si preferisca, o di radicale inesistenza del provvedimento o di vizio per violazione di legge, in cui l'ulteriore eccesso di potere finisce con l'essere assorbito.

11. - Prima di concludere in argomento, occorre darsi carico di una obiezione che potrebbe nascere da una lettura affrettata dell'art. 20 c.p.p. (1).

Questa norma, com'è noto, dispone al suo primo comma che, qualora la decisione sull'esistenza di un reato dipenda dalla risoluzione di una controversia di competenza di un giudice amministrativo, il giudice penale può anche di ufficio con ordinanza rimettere la risoluzione di tale questione al giudice competente, assegnando un termine durante il quale il procedimento penale rimane sospeso; e aggiunge, al suo quarto comma, che se la controversia non è decisa in sede amministrativa nel termine assegnato da giudice penale, questi anche di ufficio revoca la sospensione e decide su ogni elemento dell'imputazione.

Il dubbio che può nascere al riguardo è il seguente: posto che il giudice penale può avocare a sé la decisione della pregiudiziale, senza rimetterla affatto al giudice amministrativo ovvero successivamente all'inutile decorso del termine, poichè, d'altra parte, non è dubbio che nella decisione della controversia il giudice amministrativo esplicherà senza alcun particolare limite i suoi ordinari poteri, si deve forse concludere che la norma attribuisca al giudice penale una eccezionale latitudine di poteri, modellata ad esempio di quelli del giudice amministrativo?

Una conclusione del genere sarebbe evidentemente eccessiva, sembrando *ictu oculi* non ammissibile che simile capovolgimento dei principi in materia di distribuzione della giurisdizione sia fatta quasi *per incidens* in una norma evidentemente destinata a regolare un problema di coordinamento processuale. Basterebbe pensare che su quella strada si dovrebbe finire con l'ammettere che il giudice penale in determinati casi possa sindacare anche il merito del provvedimento.

Occorre dunque capovolgere l'impostazione e leggere la norma dell'art. 20 c.p.p. al lume dei principi. In questa prospettiva appare di tutta

(1) Sul principio dell'art. 20 c.p.p., cfr. oltre alle opere di carattere generale, SALEMI, *La pregiudiziale amministrativa nel processo penale*, Riv. dir. proc. civ., 1924, 319 ss., 1925, 97 ss.; FOSCHINI, *La pregiudizialità nel processo penale*, Milano, 1942, 234 e 311; SABATINI, *Trattato dei procedimenti incidentali nel processo penale*, Torino, 1953, 19 ss.

Sulla pregiudiziale tributaria cfr. FERRARI, *Rapporti fra ingiunzione fiscale e costituzione di parte civile nei reati da evasione di tributi indiretti*, in questa *Rassegna*, 1960, 33 ss.

esattezza quella giurisprudenza (1) che ha affermato come la sentenza del giudice civile faccia stato nel processo penale soltanto quando trattasi di controversie civili o amministrative che non rientrano nella normale competenza del giudice penale, rimanendo escluse, quindi, quelle che il giudice penale può risolvere da sè, a prescindere se abbia competenza a risolverle anche il giudice civile. La soluzione sembra, dunque, essere questa: alternatività facoltativa fra la remissione al giudice amministrativo e la decisione immediata da parte del giudice penale, quando la soluzione della questione non ecceda dagli ordinari poteri del giudice penale; rimessione necessaria al giudice amministrativo, in caso contrario: in questa ipotesi, peraltro, il giudice penale rimane discrezionalmente arbitro di valutare l'incidenza della questione sulla decisione circa l'esistenza del reato, e dunque, in questo senso, la pregiudiziale rimane pur sempre facoltativa.

In questo ordine di idee occorre soltanto aggiungere che, se è vero che l'ordinanza di rimessione al giudice amministrativo implica un accertamento negativo della giurisdizione del giudice penale, allora non è possibile condividere quel ripetuto orientamento giurisprudenziale (2) che esclude qualsiasi possibilità di impugnazione dell'ordinanza: infatti, implicando essa ordinanza una decisione sulla giurisdizione, parrebbe più corretto riconoscerle la natura sostanziale di sentenza; con l'ulteriore conseguenza che dovrebbe essere proponibile il ricorso per Cassazione alla stregua dell'art. 111 della Costituzione.

TOMMASO ALIBRANDI

Il lavoro prende le mosse dal rilievo di un vizio metodologico della dottrina in materia, la quale — malgrado alcuni recenti studi — continua in prevalenza ad estendere sic et simpliciter all'argomento in questione svolgimenti e conclusioni elaborate in sede civilistica. L'esigenza di un'autonoma considerazione del fenomeno nel processo penale emergerebbe, invece, principalmente da due rilievi: a) in primo luogo, il fatto che il provvedimento amministrativo non può mai costituire oggetto unico ed esclusivo dell'accertamento demandato al giudice penale. Ciò potrebbe, invece, verificarsi nel processo civile, quanto meno in riferimento alle azioni di mero accertamento della legittimità dell'atto amministrativo, ed in determinate ipotesi del processo tributario (opposizione all'ingiunzione fiscale per vizi di forma dell'atto); b) in secondo luogo, il diverso atteggiarsi delle posizioni soggettive delle parti in sede

(1) Cass. 15 febbraio 1956, *Riv. dir. pen.*, 1956, 508.

(2) Cass. 12 dicembre 1958, *Giust. pen.*, 1959, III, 241; Cass. 22 giugno 1960 n. 1650, *Foro it. Rep.*, 1960, voce: giudizio (rapp.), n. 68; Cass. 20 novembre 1962, *ivi*, 1963, voce cit., n. 42.

civile e penale. Chè, ove volesse applicarsi al processo penale la distinzione fra valutazione di legittimità e di liceità del provvedimento elaborata per la sede civile, poichè l'accertamento del giudice penale sul provvedimento non avviene in via incidentale ma come effetto di cognizione diretta, si dovrebbe comunque pervenire alla conclusione (paradossale rispetto alle premesse adottate) che la sindacabilità dell'eccesso di potere ad opera del giudice penale sia sempre da escludere.

Ciò premesso, e passando al nucleo centrale del problema, dopo una rapida rassegna delle principali teorie in materia di eccesso di potere, si finisce con l'inquadrare quest'ultimo nell'ambito della violazione della c. d. norma interna, di cui si ricordano, sulla scorta della più recente dottrina, i connotati principali. Tale impostazione, peraltro, comporta due importanti corollari: A) essendo la norma interna vera e propria norma giuridica, l'e. p. deve configurarsi come vizio di legittimità e non di merito; B) essendo l'Amministrazione stessa fonte della norma interna, l'e. p., in ultima analisi, non può costruirsi se non come violazione di una regola di condotta che la p. a. abbia dettato a se stessa. Questa conclusione, in particolare, risulta confermata sia in relazione alla nota questione del limite dei poteri istruttori del giudice circa l'accertamento della legittimità del provvedimento, sia in relazione alle principali figure sintomatiche dell'e. p., che vengono partitamente analizzate in vista dell'individuazione, in ciascuna di esse, della predeterminazione da parte dell'autorità amministrativa della regola di condotta.

Ma allora, poichè il concetto di norma interna presuppone necessariamente l'accettazione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, il problema della rilevazione dell'e. p. da parte del giudice ordinario si risolverebbe in una indagine sui rapporti intercorrenti fra l'ordinamento interno, di cui è espressione la regola di condotta attuata dalla p. a., e l'ordinamento generale. In particolare, per quanto concerne l'ordinamento penale, poichè quest'ultimo è preordinato alla formulazione di giudizi di valutazione secondo criteri di riferimento, che — in quanto espressione di valori assunti come assoluti — non consentono deroghe di nessun genere, dovrà concludersi che la valutazione della norma interna in sede penale è o indifferente o contraddittoria con la norma dell'ordinamento sopraordinato: e dunque, che la sindacabilità del provvedimento sotto il profilo dell'e. p. deve ritenersi non consentita. Tale conclusione viene confermata con alcuni esempi, tratti dalla casistica, in relazione ad ipotesi di e. p. per violazione di circolare, per manifesta ingiustizia (o disparità di trattamento) e per illogicità manifesta.

Il lavoro si conclude con una succinta indagine sulla pregiudiziale amministrativa, al limitato fine di dimostrare come la norma dell'art. 20 c. p. p. non sia in contrasto con le conclusioni assunte.

RASSEGNA DI DOTTRINA

F. BATISTONI FERRARA, *La determinazione della base imponibile nelle imposte indirette*, Jovene, Napoli, 1964, pagg. 198.

In una lunga premessa, che occupa circa un terzo delle pagine dell'intero volume, l'A. affronta i problemi di carattere generale del contenzioso tributario, entrando nel vivo della disputa relativa alla distinzione giurisprudenziale tra questioni di estimazione semplice e questioni di estimazione complessa ed esaminando il delicato tema della natura giuridica delle Commissioni tributarie.

Dopo essersi espresso in favore della tesi che riconosce natura amministrativa alle predette Commissioni (tesi contraria alla giurisprudenza sostenuta dalla Corte Suprema) e dopo avere svolto brevi considerazioni sulla progettata riforma del Contenzioso tributario, il B. F. passa ad esaminare i vari criteri singolarmente dettati dall'ordinamento giuridico per procedere alla determinazione della base imponibile ai fini delle imposte sui trasferimenti della ricchezza e si sofferma, in particolare, sul criterio del valore venale dei beni in comune commercio, rilevandone l'astrattezza e la relatività. Segue l'esame dei noti problemi relativi all'accertamento amministrativo del valore, tra i quali, primo, quello della natura giuridica dell'avviso di accertamento, inteso dall'A. come atto di autorità idoneo, di per sé, a determinare la base imponibile, anche se soggetto ad impugnazione da parte del contribuente, e non come « proposta » o « domanda giudiziale » avente ad oggetto la determinazione della base imponibile.

Dopo aver ricordato gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali sul problema della competenza delle Commissioni tributarie, il B. F. esamina le varie categorie di questioni di diritto al fine di discriminare la competenza tra Commissioni di valutazione e Commissioni di diritto.

Un capitolo a sè stante è dedicato alla motivazione delle decisioni delle Commissioni ed al noto tema del ricorso all'Autorità giudiziaria per mancanza o insufficienza di calcolo e per grave ed evidente errore di apprezzamento.

Il volume si chiude, infine, con l'esame della questione della competenza della Commissione Centrale sulle controversie riguardanti le imposte indirette sui trasferimenti della ricchezza.

A conclusione di queste brevi note, riassuntive solo per sommi capi del contenuto del libro, possiamo dire che quest'ultimo si presenta ben costruito nell'insieme, ricco di osservazioni acute e, soprattutto, semplice e chiaro nell'esposizione.

Anche laddove non possono condividersi le soluzioni adottate, si devono riconoscere il rigore logico che sempre presiede alle argomentazioni e l'incisività con cui viene reso il pensiero dell'A.

L. M.

D. FOLIGNO, *L'Attività Amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1966, pagg. VIII-319.

Con l'opera di cui si segnala ai lettori la pubblicazione del primo volume, l'A. vuole estendere la sua indagine a tutto il campo dell'attività giuridica di tipo imperativo della Pubblica Amministrazione, concepita come « realizzazione originaria e primaria del principio di giustizia », sia nell'onere di formazione dell'atto amministrativo e nelle correlative sanzioni, reazioni tipiche fino ai rimedi amministrativi e contenzioso-amministrativi (è questa la materia del 1° volume suddivisa in 5 capitoli) e sia nel caso dei procedimenti giurisdizionali (a quest'ultima parte l'A. provvederà con il 2° volume dell'opera).

L'A., dopo propedeutiche nozioni di diritto e di ordinamento giuridico, di *poteri, funzioni e attività* dello Stato, prospetta una teoria dell'attività amministrativa come « fattispecie » giuridica, che consente di ridurre a sistema unitario la sua vasta e poliforme struttura, ricollegabile allo schema essenziale di serie di avvenimenti cui l'o. g. ricollega il verificarsi di particolari conseguenze o vicende giuridiche, unificabili nell'unica conseguenza giuridica della cura generale degli interessi pubblici, in concreto.

Con ulteriore processo di sintesi il F. individua, anzi, il principio di giustizia — di cui assume una nozione dialettica fra legislazione nello « Stato di diritto » e tipologia della realtà — come elemento causale tipico di attuazione della fattispecie legale in fattispecie concreta, rispetto all'attività amministrativa, intesa nella sua astrazione, operante, invece, come elemento causale tipico di attuazione della fattispecie reale, rispetto alle singole fattispecie di attività amministrativa.

Nel quadro delle guarentigie politiche, amministrative e contenziose assicurate ai cittadini di uno Stato democratico, enuncia il piano della trattazione intesa a ricondurre ad « elementi della fattispecie generale di attività Amministrativa » l'onere della formazione dell'atto amministrativo, le sanzioni dell'o.g., le reazioni tipiche, i rimedi dell'autocorrezione e dell'autoimpugnazione, e quelli contenzioso-amministrativi (ricorsi).

Si sofferma, quindi (nel 2° capitolo), con più approfondita analisi, sull'atto amministrativo, mettendone in luce la sua collocazione nella fenomenologia giuridica, il complesso procedimento della sua formazione — ponendo così le basi per ricollegare ai gradi di formazione altrettante ipotesi di difformità — la sua discriminazione dagli atti di altri poteri e dagli atti politici, la individuazione degli atti generali e speciali, i caratteri peculiari dell'atto amministrativo: tipicità, nominatività, esecutorietà ed irretroattività.

L'A. fa seguire un esame degli elementi essenziali dell'atto amministrativo dedicando particolare attenzione ai delicati problemi della negoziabilità e della causa, oggetto di numerosi studi sia nell'ambito del diritto privato che in quello del diritto pubblico.

Il tema della classificazione degli atti amministrativi viene trattato dall'A. nel terzo capitolo, facendo ricorso ad una serie di tavole sinottiche che raggruppano, in modo necessariamente schematico ma particolarmente incisivo, le principali distinzioni escogitate dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Ai più recenti tentativi sistematici, che muovono sempre da criteri unilaterali, il F. oppone la necessità di dare una visione eclettica del fenomeno della classificazione e procede, conseguentemente, all'elenc-

zione di una serie di distinzioni *relative*, che finiscono con il consentire la sovrapposizione di distinzioni riguardanti gli stessi fenomeni giuridici ma fondate su punti di vista nettamente diversi. Così, alla distinzione basata sul criterio soggettivo (o della titolarità del potere) l'A. fa seguire quella articolata sul criterio oggettivo (o della sfera di attribuzione del potere) e, poi ancora, quelle che fanno leva, rispettivamente, sul contenuto, sulla forma e sulla causa dell'atto amministrativo.

Esse non appaiono, quindi, come strumenti espositivi o didattici, ma rappresentano, piuttosto, il modo di dare evidenza alla sistematica e quindi il punto di arrivo di una ricerca.

Passando a parlare (nel quarto capitolo) dell'invalidità dell'atto amministrativo, il F. sussume tale nozione sotto il più ampio paradigma delle difformità dell'atto medesimo dall'o.g. e trae da tale collocazione lo spunto per ricollegare ai gradi di formazione dell'atto (esaminati nel secondo capitolo) le fattispecie di difformità dall'o.g. (inesistenza, imputazione, invalidità, nullità, illiceità, annullabilità, illegittimità e inefficacia) come sanzioni dell'o. g. o cause impeditive di perfezione, validità, efficacia.

Ne tratta poi singolarmente con riguardo al requisito dell'esecutorietà e trae dalla distinzione rigorosamente posta e dall'identificazione della nullità con l'illiceità e dell'annullabilità con l'illegittimità, conclusioni puntuali sul vessato problema.

L'analisi delle reazioni tipiche dell'ordinamento giuridico per ciascuna fattispecie di difformità viene compiuta mediante riferimento a privazioni di requisiti, legittimazione degli atti, invalidazione in corrispondenza ai singoli tipi di sanzione.

Le nozioni di *autocorrezione* ed *autoimpugnativa* degli atti amministrativi sono poste alla luce del collegamento fra i vari istituti con le anzidette specie di reazioni tipiche.

L'ultima parte del volume in rassegna è dedicata al tema dei ricorsi amministrativi. Precede l'esame dei caratteri generali di tali rimedi, dei presupposti comuni, dei requisiti nonché la ricerca dei dati strutturali che diversificano una forma di ricorso dall'altra; segue la trattazione dei singoli ricorsi, con priorità, sul ricorso gerarchico (proprio ed improprio) e sull'opposizione o rimostranza, di una individuata categoria di ricorsi (qualificati semplici), in cui l'A. raggruppa, cogliendone elementi strutturali comuni, varie specie di ricorsi atipici.

La vastità e complessità della materia, oggetto del volume, che concentra una vasta problematica e il risultato di una esperienza, sotto la specie di una trattazione istituzionale, non consentono, attesi, altresì, i ristretti limiti del presente scritto, di scendere ad una analisi più dettagliata ed approfondita dei singoli problemi affrontati nel lavoro.

Si può concludere, quindi, che l'opera, oltre alla impostazione teorica, presenta notevole interesse per la organicità della trattazione, evidenziata ancor più dalle frequenti tavole sinottiche aggiunte e fuori testo, e si impone per la dovizia di citazioni della più moderna e qualificata dottrina amministrativistica, nonché per la rilevante utilità dei richiami alla giurisprudenza ed ai più recenti progetti di riforma del procedimento e del processo amministrativo.

A. SALVATORI

S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1964, pagg.

L'A., partendo dalla constatazione che i tempi moderni comportano nuove occasioni di danneggiamenti, con una modificazione qualitativa dei fatti causativi di danni, e quindi impongono un accresciuto bisogno di protezione del singolo di fronte a tali fonti di danno, esamina sotto un nuovo profilo il problema della responsabilità civile da illecito. Secondo il R., compito, infatti, del giurista non è soltanto quello di classificare ipotesi e fattispecie, ma di procedere ad una ricostruzione del sistema su basi nuove in relazione all'ampliamento dell'area della responsabilità civile e dei riflessi di tale ampliamento sulle modalità di applicazione della normativa predisposta dal legislatore.

L'A. osserva che i nuovi casi di danneggiamenti sono molto spesso irriducibili allo schema tradizionale del danno conseguente ad un comportamento volontario imputabile a titolo di colpa ad un soggetto, sicchè nei tempi moderni non si ha soltanto una moltiplicazione delle ipotesi note, bensì un emergere di ipotesi nuove e diverse che danno luogo talora a danni « anonimi », in relazione ai quali si pone l'alternativa dell'esclusione del risarcimento ovvero dell'applicazione, per quanto possibile, dei principi generali e della normativa in vigore anche a tali fattispecie.

Aderendo a tale seconda alternativa, l'A. propone uno schema nuovo della responsabilità civile che sia formalmente rispettoso delle caratteristiche proprie delle nuove situazioni e nel contempo capace di disciplinarle alla luce delle norme vigenti.

Rilevato lo scarso interesse della dottrina italiana per il problema in esame, il R. pone in rilievo il profilo riparatorio della responsabilità civile al quale consegue il venir meno del tradizionale carattere di retribuzione e di prevenzione dell'obbligo risarcitorio in conseguenza della socializzazione dei rischi individuali e dello spostamento di attenzione dall'autore del danno alla vittima di esso.

D'altra parte, i tempi moderni e l'evoluzione della stessa coscienza sociale impongono la risarcibilità anche dei danni anonimi, i quali non possono non suscitare la reazione dell'ordinamento giuridico.

Rilevata, quindi, l'insufficienza della sistemazione data per questi nuovi profili della responsabilità dalla dottrina corrente, l'A., procedendo nella indagine intrapresa, esamina i vari significati dell'espressione « responsabilità civile » per giungere ad una accettabile definizione del concetto.

Posta in rilievo l'improprietà del riferimento al concetto di illecito per tutte quelle ipotesi nelle quali un danno deve necessariamente accadere e per le quali ovviamente non si può parlare di un dovere di tenere indenne un altro soggetto (danni anonimi), l'A. sgombra il campo dell'indagine da tre pregiudizi correnti: a) il primo *storico*, cioè di quel modo d'intendere la tradizione per cui si cerca d'imporre la vecchia disciplina anche a situazioni profondamente mutate; b) il secondo *ideologico*, consistente nell'asserita superiorità del criterio della colpa; c) il terzo, infine, *logico*, consistente nella costante preoccupazione di elaborare costruzioni in cui non esiste alcun elemento di contraddittorietà.

Ciò premesso, l'A., per definire la responsabilità civile, richiama la formula proposta dal CASETTA (*L'illecito degli enti pubblici*, Torino 1953,

78) secondo la quale « può chiamarsi responsabilità in senso sostanziale l'imputazione della fattispecie d'illecito al soggetto », ponendo in rilievo che, quale che sia il concetto di danno che si vuole accogliere, la sua rilevanza sarà sempre condizionata alla possibilità di far luogo ad un criterio che permetta di attribuirlo ad un soggetto; mancando, infatti, tale possibilità, l'evento dannoso rimane un fatto naturale. A fondamento, quindi, della responsabilità, per l'A., sta « un fatto giuridico, il fatto dannoso: un elemento unitario, dunque ». Molteplici, invece, sono i criteri per l'imputazione di tale fatto ad un soggetto e tutti comunque ritrovabili nell'ordinamento giuridico.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'A. ritiene prive di reale fondamento le varie contrapposizioni che solitamente dottrina e giurisprudenza operano, come quelle, ad es., tra responsabilità diretta ed indiretta, responsabilità per colpa ed oggettiva; ciò in quanto la responsabilità consiste sostanzialmente nella imputazione di un fatto dannoso ad un soggetto e tutto il resto concerne soltanto i vari criteri in ragione dei quali siffatta imputazione viene operata.

Dall'esame dell'art. 2043 c. c., e principalmente dal valore innovativo del requisito dell'ingiustizia riferito al danno anziché alla condotta, l'A. afferma che nel nostro sistema giuridico vi è una clausola generale di responsabilità in forza della quale si può dedurre l'obbligo di risarcire tutti i danni arrecati ad altri quando, naturalmente, concorrano determinati requisiti.

Dal rilievo che esistono numerose disposizioni legislative (artt. 833, 1175, 1337 c. c.) che fanno ritenere la esistenza di un principio di solidarietà o di correttezza nelle relazioni interindividuali, indipendentemente dall'esistenza di una preesistente relazione giuridica tra i consociati, il R. afferma che il limite della solidarietà opera anche nel campo della responsabilità extracontrattuale, in quanto esso non esaurisce la propria operatività in rapporti già definiti, ma investe le posizioni dei soggetti in quanto membri della medesima comunità. Tuttavia il principio della solidarietà è indubbiamente legato al requisito previsto dall'art. 2043 dell'ingiustizia del danno che viene sottoposto acutamente ad esame.

Considerato che non è configurabile una violazione del principio di solidarietà disgiunta dalla lesione della situazione giuridica cui esso si riferisce e per la rilevanza della quale occorre una qualsiasi forma di protezione legislativa, l'A. propone una lettura dell'art. 2043 c. c. che porti ad individuare in esso due diverse previsioni, la prima relativa alla posizione di una clausola generale di responsabilità e la seconda che pone il primo criterio di collegamento (il dolo o la colpa) per l'imputazione del fatto dannoso. Oltre a tale criterio, poichè l'attività dell'uomo non è l'unico mezzo di imputazione soggettiva degli effetti della responsabilità, sussistono altri criteri di imputazione costituiti da riferimenti a elementi diversi dall'attività (qualità soggettiva, titolarità di una posizione giuridica, rischio, etc.) i quali sono insensibili al fatto che vi sia stato o meno un effettivo spiegamento di attività umana.

Rilevata l'esistenza, dall'esame dell'art. 2043 c. c., nel nostro ordinamento della clausola generale di responsabilità la quale rappresenta lo strumento più idoneo a regolare una realtà dal dinamismo crescente, per ciò

sfuggente ad una disciplina intesa come tipizzazione di ipotesi già definite, l'A. osserva che il giudice non è libero di ricostruire a suo piacimento la fattispecie, giacchè i criteri di imputazione del fatto dannoso al soggetto sono stabiliti dall'ordinamento. Essi poi non costituiscono soltanto lo strumento logicamente necessario al collegamento del fatto al responsabile del suo risarcimento, ma adempiono anche alla funzione di circoscrivere l'operatività della causola generale.

In tale visione del problema il R. ritiene che sia del tutto fuori luogo continuare a fare riferimento ai concetti di presunzione di colpa e di inversione dell'onere della prova comunemente adoperati dalla giurisprudenza; così per l'ipotesi di cui all'art. 2048 c. c., concernente la responsabilità dei genitori, dei tutori, dei precettori e dei maestri d'arte, non può parlarsi di presunzione di colpa, bensì di una diretta imputazione del fatto dannoso ad un soggetto individuato in base alla sua qualità di genitore o di tutore o di precettore e questa imputazione viene compiuta dalla norma senza la mediazione della colpa, ma appunto mediante la scelta del criterio di collegamento dato dalla qualità considerata. Nella stessa norma il riferimento alla colpa contenuto nel terzo comma non si pone come presupposto del giudizio di responsabilità, ma unicamente come condizione per l'esclusione dell'operatività del criterio.

Attraverso l'esame di alcuni dei criteri di imputazioni previsti dal codice (in particolare per l'ipotesi di cui all'art. 2054 c. c.), l'A. deduce l'impossibilità di far capo soltanto al criterio della colpa per la ricostruzione unitaria del sistema e ritiene necessaria una riduzione della stessa a più esatti termini aderenti alla realtà normativa, particolarmente con riferimento al principio della solidarietà. Egli pone, inoltre, in rilievo che un medesimo fatto dannoso può essere imputato a più soggetti in base a criteri diversi o ad uno solo soggetto in base a titoli diversi. In tali ipotesi, mentre non può escludersi il concorso di più soggetti responsabili con conseguente rafforzamento della garanzia del danneggiato, è da considerare, invece, prevalente il più vigoroso tra i vari criteri possibili quando l'unico soggetto può essere chiamato a rispondere del danno in base a titoli diversi.

Nell'ultima parte del lavoro il R. precisa i limiti dell'area dei danni risarcibili in base alla clausola generale di responsabilità e per mezzo dei criteri di collegamento. Egli esamina così il tradizionale e grave problema dell'oggetto della lesione ponendo in rilievo l'insufficienza del riferimento al concetto di lesione del diritto soggettivo assoluto come unica fonte di responsabilità civile extracontrattuale. In sostanza il riferimento al diritto soggettivo assoluto, ad avviso dell'A., non appare per sé idoneo ad esaurire la valutazione dell'ingiustizia del danno secondo l'interpretazione dell'articolo 2043 c. c. tradizionalmente proposta, essendo sufficiente, perchè sussista l'ingiustizia, la lesione di qualsiasi situazione giuridica rilevante con la precisazione che la possibilità di considerare giuridicamente rilevante, ai fini risarcitori, una determinata situazione soggettiva dipende unicamente dalla qualificazione operata da una norma.

Circa il problema della identificazione della rilevanza di tale situazione giuridica, l'A. afferma che « un sicuro e rigoroso criterio può appunto essere ritrovato soltanto nella idoneità oggettiva della situazione considerata ad

essere ingiustamente lesa, idoneità che può essere valutata esclusivamente in termini strutturali ». Siffatta idoneità manca ovviamente nelle situazioni giuridiche di svantaggio (dovere, obbligo) ovvero in quelle che si esauriscono nella sfera giuridica del titolare (diritti potestativi), mentre sussiste quando la situazione si manifesti verso soggetti estranei siano essi determinati o indeterminati. In tale prospettiva, conclude l'A., la disciplina della responsabilità, con il riferimento al concetto di situazione giuridica rilevante ed al limite della solidarietà, ritrova intatta la sua capacità di corrispondere alle esigenze dei terzi.

La pubblicazione in rassegna viene segnalata per il suo particolare interesse e per la nuova impostazione che il R. dà al problema della responsabilità civile con riferimento in specie alle nuove occasioni di danneggiamento che costituiscono un ineliminabile portato dell'era tecnica nella quale viviamo.

Con ricca informazione sia della dottrina italiana che della dottrina straniera, particolarmente tedesca e inglese, l'A. propone una impostazione del problema molto acuta e seducente mediante l'enucleazione della clausola generale di responsabilità nel nostro ordinamento e del principio di solidarietà.

Tuttavia non si può condividere la soluzione prospettata per quanto concerne l'oggetto della lesione e la circoscrizione dell'area del danno risarcibile. Ci sembra, in particolare, che il ripudio del riferimento, come unico possibile oggetto della lesione, al diritto soggettivo assoluto non trovi adeguata giustificazione sul piano teorico, mentre l'indicazione in sua vece del concetto di situazione giuridica rilevante introduce un criterio molto discutibile per la sua genericità e per il conseguente empirismo che potrebbe derivare dalla sua applicazione.

A. QUARANTA

A. Ross, *Diritto e Giustizia*, Einaudi, Torino, 1965, pagg. XXII-365. (Introduzione e traduzione di G. Gavazzi; titolo originale dell'opera: « *On Law and Justice* », Stevens & Sons Ltd., London).

Nella stessa collana in cui è stato recentemente pubblicato il libro di HERBERT L. A. HART, *Il concetto di diritto*, già da noi recensito (v. questa *Rassegna* 1965, II, 67), l'editore Einaudi, nell'intento di offrire al lettore italiano un panorama del mondo del diritto corrispondente ai nuovi confini del mondo del ventesimo secolo, ha dato alle stampe, su consiglio di Norberto Bobbio e di Alessandro Passerin D'Entreves, quest'opera di Ross, che, come quella di Hart, non mancherà di suscitare interesse per l'originalità e novità delle tesi espressevi.

L'autore del libro, che è oggi professore di diritto presso la Università di Copenaghen e che ha svolto per parecchi anni attività di operatore pratico del diritto presso il « Kammeradvokat » danese, corrispondente alla nostra Avvocatura dello Stato, ha subito a lungo l'influenza di Hans Kelsen, di cui è stato allievo alla Università di Vienna, oltre a quella dei maggiori esponenti della scuola giuridica « scandinava ».

Il volume che segnaliamo e che può considerarsi una raccolta di « saggi » sulla filosofia, politica e teoria generale del diritto mira dichiaratamente a sottoporre a revisione critica gli stessi fondamenti dell'attuale scienza giuridica e chiarisce, in modo particolarmente incisivo, le notevoli, sostanziali differenze che intercorrono tra la « scuola realistica » scandinava e quella omonima americana.

Partendo da una concezione del diritto come scienza empirica e respingendo, sulla scorta dei risultati raggiunti dalle correnti neopositivistiche di origine inglese, ogni tipo di metafisica giuridica, il R. critica le teorie tradizionali propugnando un realismo giuridico che non ha nulla in comune con quello di tipo americano, il quale, com'è noto, finisce per dissolvere il diritto in concezioni sociologiche o paragiuridiche.

Per la stringatezza con cui viene condotto, il ragionamento dell'A. avvince sempre il lettore anche laddove non riesce a fugare le sue perplessità.

Così tutto il discorso del R. sul concetto di « diritto valido », che costituisce il nucleo essenziale della teoria « realistica » da lui propugnata e che intende individuare la « validità della norma » nella « probabilità » di assunzione della norma medesima da parte dei giudici come « criterio » per la decisione di future controversie, anche se non convince lo studioso di mentalità giuridica continentale, desta comunque interesse per il modo in cui le argomentazioni vengono svolte ed i problemi approfonditi.

La parte più interessante del libro, quella che, da sola, varrebbe a farne raccomandare la lettura, è, a nostro avviso, quella relativa all'interpretazione delle norme giuridiche: in essa il problema dell'analisi del linguaggio normativo, con tutti i suoi corollari, viene affrontato con un'acutezza e sottigliezza d'indagine e con una dovizia di efficaci esemplificazioni, quali difficilmente si riscontrano in opere sull'argomento anche di più ampio respiro.

L'attualità dei temi contenuti nel volume e l'eco che molti di essi hanno avuto anche nel recente congresso dei Magistrati italiani, tenutosi a Gardone Riviera (V. relazione Maranini), contribuiscono ancor più a rendere la lettura del libro veramente stimolante per il cultore del diritto.

L. MAZZELLA

SEGNALAZIONI *

M. CASTELLUCCI, *Carenza della funzione del Prefetto nella Regione della Valle d'Aosta, Comuni d'Italia*, 1966, n. 2.

Dall'esame delle norme contenute nel d.l.l. 7 settembre 1945, n. 545, istitutivo della Regione a Statuto Autonomo della Valle d'Aosta, dell'arti-

(*) La redazione di queste brevi segnalazioni, a carattere meramente espositivo, di libri, articoli e note a sentenza è stata curata dall'avv. LUIGI MAZZELLA.

colo 116 della Costituzione e della legge costituzionale 26 gennaio 1948, n. 4, l'A. fa derivare l'illegittimità dell'esercizio da parte del Presidente della Regione delle funzioni proprie del Prefetto nonchè la nullità di tutti gli atti da lui emanati nell'esercizio delle funzioni predette (es. decreti d'occupazione d'urgenza e di espropriazione per pubblica utilità per opere a carico dello Stato).

Il C. conclude il suo scritto auspicando il ripristino dell'istituto prefetizio nella Regione, sia pure con funzioni ridotte (così come avviene, del resto, nelle altre Regioni a Statuto Autonomo), anche per la considerazione della mancanza in Val d'Aosta della figura del Commissario del Governo.

N. CATALANO, *Compatibilità con la Costituzione Italiana della legge di ratifica del trattato C.E.C.A.*, *Foro It.* 1966, I, 8.

Si tratta di nota alla sentenza 27 dicembre 1965, n. 98 della Corte Costituzionale. Il C., fautore della tesi dell'inserimento diretto negli ordinamenti interni degli Stati Membri della complessa normativa comunitaria, costituita sia dalle disposizioni contenute nei tre trattati e sia dalle norme generali ed astratte emanate dagli organi comunitari, rileva che il giudice di costituzionalità, nella decisione annotata, ha aderito, invece, all'opposta tesi della netta separazione dell'ordinamento comunitario da quello interno, affermando esplicitamente che la C.E.C.A., per il fine di coordinare alcune iniziative economiche svolgentisi nel territorio di più Stati, compone un ordinamento del tutto distinto dall'ordinamento interno e da quest'ultimo solo riconosciuto per rendere operante la cooperazione internazionale e per delimitare i casi di efficacia interna dell'attività degli organi comunitari.

Pur riconoscendo che l'adozione dell'una o dell'altra tesi non conduce a risultati diversi, perchè da nessuno delle due dottrine viene contestata l'applicabilità diretta delle norme comunitarie non soltanto nei confronti degli Stati Membri ma anche dei loro cittadini, l'A. elenca una serie di argomenti che, a suo giudizio, fanno ritenere preferibile la tesi del c. d. *inserimento diretto*.

Dopo questa precisazione sul piano dottrinale, il C. prosegue nel commento, sostanzialmente adesivo, della decisione della Corte Costituzionale, la quale, com'è noto ai lettori (v. questa *Rassegna*, 1965, I, 1114) ha dichiarato infondata, in riferimento agli artt. 102 e 113 della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'art. 2 della legge 25 giugno 1952, n. 766, che ha reso esecutivo il trattato istitutivo della C.E.C.A. per la parte in cui sono stati immessi nell'ordinamento dello Stato gli artt. 33 comma 2, che limita ai casi di sviamento di potere l'impugnativa delle decisioni e delle raccomandazioni generali dell'Alta Autorità, 41 e 92, ultimo comma, del trattato stesso, che prevedono l'esclusiva competenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee a conoscere dei provvedimenti emessi dall'Alta Autorità ed a sospenderne l'efficacia esecutiva.

G. CRISCI, *Proponibilità davanti al Consiglio di Stato di eccezioni di incostituzionalità di leggi attributive di poteri discrezionali alla P. A.*, *Foro Amm.vo*, 1965, II, 225.

Prendendo spunto dalla decisione 10 dicembre 1965, n. 1108 della V Sez. del Consiglio di Stato (in questa *Rassegna*, 1966, I, 389) l'A. critica la tesi dell'improponibilità davanti al giudice amministrativo dell'eccezione d'incostituzionalità delle leggi che attribuiscono alla P. A. un potere discrezionale, di cui l'atto amministrativo impugnato costituisce esplicazione. Dopo avere osservato che la teoria criticata parte dal presupposto che la dichiarazione d'incostituzionalità annulla la legge con effetto retroattivo e che la medesima si fonda essenzialmente sulla considerazione che, dovendosi per effetto della retroattività considerare la legge stessa come giammai esistita nel mondo giuridico, si deve altresì ritenere inesistente *ab initio* il potere discrezionale conferito alla P. A. dalla legge dichiarata incostituzionale, il C. ricorda che dalle sopradette premesse i fautori della tesi avvertata fanno derivare la duplice conseguenza: a) dell'arbitrarietà del comportamento dell'P. A., lesivo, come tale, di un diritto soggettivo del cittadino, e b) dell'improponibilità davanti al giudice amministrativo dell'eccezione d'incostituzionalità della norma attributiva del potere discrezionale. Più precisamente la seconda conseguenza si fa derivare dalla considerazione che, sollevandosi tale eccezione, si tende alla dichiarazione d'incostituzionalità della legge e si nega, quindi, l'esistenza del potere discrezionale fin dall'origine, facendosi valere, in ultima analisi, una posizione di diritto soggettivo, con esclusione della giurisdizione generale di legittimità del Consiglio di Stato.

Contestando innanzitutto le premesse dell'opposta dottrina, l'A. rileva che non è possibile parlare genericamente di efficacia *ex tunc* ed *erga omnes* della dichiarazione d'incostituzionalità di una legge in presenza di norme come quelle contenute negli artt. 136 della Costituzione e 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Secondo il C. solo l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 avrebbe introdotto una correzione al principio dell'irretroattività della declaratoria d'illegittimità costituzionale, consentendo un effetto *ex tunc* della pronuncia sul giudizio in cui viene sollevata l'eccezione d'incostituzionalità (effetto estensibile anche agli altri giudizi in corso, nei quali l'eccezione non è stata, ma potrebbe essere, sollevata, per ragioni eminentemente tecniche).

Passando ad esaminare le conseguenze tratte da tali premesse, il C. osserva che il soggetto leso da un atto amministrativo adottato in base al potere discrezionale conferito alla P. A. da una legge ordinaria vigente (ed ancora non dichiarata incostituzionale), al momento del ricorso, ha una posizione indiscutibilmente di interesse legittimo e deve, pertanto, impugnare l'atto davanti al giudice amministrativo entro un breve termine perentorio, quali che siano le sue convinzioni sulla legittimità costituzionale della legge attributiva del potere discrezionale alla P. A.

L'A. conclude sottolineando le affinità esistenti tra la situazione esaminata e quella studiata dalla dottrina in materia di diritti affievoliti o soggetti a compressione.

G. GALIPÒ, *Le agevolazioni fiscali per l'industrializzazione del Mezzogiorno*, Nuova Rivista Tributaria Editrice, Roma, 1966, pagg. 431.

Il volume, aggiornato al 28 febbraio 1966, comprende il testo della legislazione sull'industrializzazione dell'Italia meridionale ed insulare, le principali note, circolari e risoluzioni ministeriali e decisioni giurisprudenziali sulla materia. Una parte a se stante è dedicata alla legislazione della Regione Siciliana. Il libro è corredato da diversi indici e da un'appendice.

E. GUICCIARDI, *Rinnovazione di provvedimento amministrativo e deduzione di motivi di impugnativa*, Giur. it., 1965, III, 167.

La questione affrontata nello scritto segnalato è se, rinnovato a seguito di annullamento (su ricorso amministrativo o giurisdizionale) un dato provvedimento amministrativo, l'interessato, nell'impugnare anche il nuovo provvedimento, incontri dei limiti nella deduzione dei motivi di ricorso. Il Consiglio di Stato (V sezione), nella decisione 8 gennaio 1965, n. 2 (al cui commento è dedicata la nota) ha statuito che non sono deducibili contro il provvedimento rinnovato quei motivi che, potendo essere già dedotti contro il provvedimento originario, non lo siano stati, ovvero, se dedotti siano stati rigettati e non già dichiarati assorbiti, per effetto dell'accoglimento del motivo che ha determinato l'annullamento. L'A. critica la decisione dell'organo giurisdizionale amministrativo e le argomentazioni sulle quali essa si fonda ed esprime l'avviso che l'impugnativa di un provvedimento emanato dalla P. A. in sostituzione di un precedente provvedimento annullato, essendo solo storicamente collegata con il primo atto e con il giudizio su di esso esperito, deve considerarsi un'impugnativa assolutamente nuova ed autonoma, nella proposizione della quale l'interessato può dedurre tutti i motivi di ricorso che l'esame dell'operato della P. A. gli suggeriscono, compresi quelli che già nella prima impugnativa avrebbero potuto essere, ma non erano stati, dedotti.

L. PALADIN, *Un caso estremo nell'applicazione del principio di uguaglianza*, Giur. Cost., 1966, I, 620.

L'A., prendendo in esame la sentenza 31 maggio 1965, n. 40 della Corte Costituzionale (v. questa *Rassegna*, 1965, I, 605), relativa ad un tema da lui particolarmente approfondito (v. PALADIN, *Il principio costituzionale d'uguaglianza*, recensito in questa *Rassegna*, 1966, II, 1), sottolinea che l'importanza della pronuncia non risiede nella risoluzione del caso di specie, poco significativo, ma nella portata assai larga implicitamente riconosciuta alla norma generale d'eguaglianza davanti alla legge.

La novità assoluta ed effettiva della decisione consisterebbe, secondo il P., nell'allargamento al massimo grado della cerchia soggettiva del principio stabilito dall'art. 3, comma I, della Cost., ritenuto applicabile dal giudice di costituzionalità anche in ordine ad una controversia tra Enti Pubblici (Ospedale civile di Catania e Ministero del Tesoro).

L'A. aggiunge che la sentenza annotata costituisce una chiara ed inequivocabile smentita della tesi che concepisce la parità giuridica come una pretesa azionabile da parte dei soli cittadini a non essere discriminati per opera dello Stato, perchè, nel caso deciso, non erano affatto in gioco privati cittadini, miranti a salvaguardare proprie situazioni soggettive, ma istituzioni giuridiche pubbliche, entrate in conflitto per difendere i loro interessi finanziari.

Da tutto quanto sopra ricordato si dovrebbe desumere, secondo il P., che l'art. 3, comma I, della Costituzione non è stato inteso, nel giudizio in discorso, come fondamento di situazioni soggettive comunque qualificate e circoscritte, ma come limite assai vasto della legislazione, preclusivo in ogni campo di classificazioni normative radicalmente ingiustificate od arbitrarie.

A. M. SANDULLI, *Perdita di vigore di vincoli urbanistici in conseguenza di costruzioni autorizzate in violazione di essi? Foro it.*, 1966, III, 76.

Un Comune concede licenze edilizie per costruzioni su un'area privata vincolata a « verde pubblico » dal piano regolatore generale. Successivamente, i beneficiari di una di tali licenze, appellandosi appunto a quella destinazione di piano regolatore, impugnano, in difesa dell'amenità delle loro costruzioni, un'analoga licenza comunale, concessa in epoca più recente per l'utilizzazione edilizia di un'ulteriore parte dell'area.

Il Consiglio di Stato, in adunanza plenaria, dichiara inammissibile il ricorso, sulla considerazione che con il venir meno, sia pure *contra ius*, di uno stato di fatto viene meno anche l'interesse a conseguire la caducazione di atti amministrativi lesivi di posizioni giuridiche che quello stato di fatto chiaramente presuppongono.

L'A. nella nota in rassegna critica la decisione 8 gennaio 1966 n. 1 del Consiglio di Stato relativamente alla motivazione adottata e sostiene che l'organo giurisdizionale avrebbe dovuto piuttosto dichiarare inammissibile il ricorso per il fatto che i ricorrenti da una situazione da essi stessi realizzata *contra ius* non potevano trarre titolo per alcuna protezione giuridica.

Secondo il S., seguendo il principio affermato nella decisione e ritenendo che l'impedimento a realizzare il parco pubblico determinato dalle costruzioni illegittime autorizzate ed eseguite rende applicabile sull'area non più il piano regolatore ma il regolamento edilizio vigente anteriormente, si perviene all'inaccettabile risultato di ritenere abrogata una fonte di diritto in virtù di fatto illecito (costruzione *contra ius*) o quanto meno di atto amministrativo concreto (licenza edilizia).

V. SGRÖI, *Attribuzioni del Collegio arbitrale e del Ministro in ordine al compenso del dipendente inventore*, *Giust. civ.* 1965, I, 2204.

In tema di compenso spettante al dipendente inventore, la Suprema Corte, con sentenza 23 luglio 1965, n. 1724, ha statuito che mentre il Ministro, allorchè si tratti di inventore dipendente statale ha il potere di stabilire esclusivamente la misura del compenso, il Collegio arbitrale, pre-

visto dall'art. 25 del t. u. 29 giugno 1939, n. 1127, sui brevetti d'invenzione, ha il potere di decidere non solo sul *quantum* ma anche sull'*an debeatur*.

L'A. commenta in senso critico la decisione rilevando che la Corte di Cassazione, proprio muovendo dal presupposto che al Ministro non possa spettare un potere più ampio di quello circoscritto alla determinazione della misura del compenso, avrebbe dovuto ritenere che il Collegio arbitrale, per mancanza di persuasivi dati in contrario, non potesse avere competenza diversa da quella dell'organo pubblico investito della funzione in rapporto al dipendente statale.

G. STOLFI, *Simulazione e Fisco*, Riv. dir. comm., 1966, I, 1 e segg.

Nello studio sopraindicato l'A. affronta il problema dell'assoggettabilità della sentenza dichiarativa della simulazione assoluta ad imposta proporzionale o ad imposta fissa di registro.

Dalla considerazione che il negozio simulato deve considerarsi nullo perchè mancante del requisito del consenso, lo S. fa discendere la duplice conseguenza: a) che esso non modifica i diritti di cui le parti godevano in precedenza; b) che con la proposizione della azione dichiarativa della simulazione si mira solo ad avere una decisione che accerti che il consenso venne palesato solo in apparenza e che quindi non poteva avere alcuna efficacia ed, in particolare, non poteva trasferire la proprietà della cosa.

Precisato, dunque, che la sentenza dichiarativa della simulazione non dà e non può dare luogo alla retrocessione della cosa, giacchè in base all'atto simulato non era avvenuta alcuna cessione della cosa medesima, l'A., dopo aver ricordato la normativa fiscale in materia, conclude per l'assoggettabilità della sentenza in discorso ad imposta fissa di registro, rilevando che nessuna norma si potrebbe invocare a sostegno della contraria tesi, fatta, peraltro, propria dalla giurisprudenza.

G. TORREGROSSA, *Il problema della responsabilità da atto lecito*, Giuffrè, Milano, 1964, pagg. 212.

Il volume suindicato si divide in tre parti ben distinte. Nella prima, dedicata all'esame dell'ingiustizia del danno, l'A. comincia a porre le necessarie premesse per la trattazione del tema che dà titolo al libro ed affronta, tra l'altro, anche il delicato e ben noto problema della risarcibilità dei danni per lesione di interessi legittimi. Dopo aver preso nettamente posizione in favore della tesi tradizionale, che limita l'ammissibilità del diritto al risarcimento del danno alle sole ipotesi di violazione di un diritto soggettivo, il T. esamina distintamente i casi che, in diritto privato, hanno dato luogo a discussione per la questione anzidetta (ipotesi di responsabilità del notaio ex art. 76 del r. d. l. 16 febbraio 1913, n. 89; ipotesi di responsabilità ex art. 872 c. c. per inosservanza di norme edilizie non concernenti le distanze tra le costruzioni; ipotesi di responsabilità ex art. 64 c.p.c. del consulente tecnico d'ufficio; ipotesi di responsabilità ex art. 2675 c.c. del Conservatore dei Registri Immobiliari) per concludere che in essi si riscontrano le note distintive del diritto soggettivo.

Nella seconda parte del libro, l'A. entra nel vivo dell'argomento della c. d. responsabilità per atti legittimi, affrontando il problema innanzitutto nel campo del diritto pubblico. Dopo aver premesso, in via generale, che la predetta responsabilità, lungi dall'essere una responsabilità da atto lecito, presuppone un'illiceità di comportamento che rende agevolmente sussumibile la fattispecie sotto il paradigma degli artt. 2043 e segg. del c. c., il T. rileva la stessa « contraddizione in termini » dell'espressione « *responsabilità da atto lecito* » e sottopone ad esame l'art. 46 della legge 25 giugno 1865 n. 2359 sull'espropriazione per pubblica utilità, per dedurne la conseguenza che tale norma prevede elementi costitutivi di responsabilità del tutto analoghi a quelli della responsabilità da fatto illecito.

Passando ad esaminare, nella terza parte, lo stesso problema sotto il profilo del diritto privato, l'A. afferma l'inaccettabilità della concezione dell'atto dannoso necessitato come atto lecito e si sofferma prima sull'ipotesi prevista dall'art. 2045 c. c. e successivamente su quelle disciplinate dagli artt. 1017, 937, 938, 2041, 1338, 843, 924 e 925 dello stesso codice.

A giudizio del T. in queste ipotesi come in quelle di diritto pubblico il termine « indennità » usato dal Legislatore starebbe per risarcimento *indiretto*, con esso volendosi solo escludere il risarcimento in forma specifica.

Il libro termina con un esame degli argomenti storici che, secondo l'A., provano che il termine « indennità » è stato sempre usato dal legislatore nella sua accezione di risarcimento per equivalente.

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

DISEGNI E PROPOSTE DI LEGGE

**Disegno di legge n. 1620 (Senato) (Modificazioni alle norme sul conten-
tamento amministrativo).**

ART. 1.

Il regolamento delle leggi per la composizione e l'elezione delle amministrazioni comunali, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è abrogato e sostituito dal seguente:

1. Le deliberazioni del consiglio comunale o del consiglio provinciale amministrativa in sede di deliberazione, possono essere impugnate da qualsiasi cittadino nella segreteria della Giunta provinciale amministrativa in sede di deliberazione della pronuncia stessa. La causa è decisa in prima istanza dall'avvocato.

2. Le deliberazioni amministrative sono notificare notificato giudizialmente a chiunque ne ha interesse, entro il termine di un mese dalla data di pubblicazione.

3. Le deliberazioni amministrative sono impugnate in sede di deliberazione della pronuncia stessa.

4. Le deliberazioni amministrative sono impugnate in sede di deliberazione della pronuncia stessa.

Il regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è abrogato e sostituito dal seguente:

1. Le deliberazioni per l'elezione dei consigli comunali, succedute al decreto di convocazione dei comizi, ogni cittadino può impugnare innanzi alla Giunta provinciale amministrativa in sede di deliberazione della pronuncia stessa. La causa è decisa in prima istanza dall'avvocato.

non
ase al-
ma, l'A.,
l'assogget-
o, rilevando
contraria tesi,

atto lecito, Giuffrè,

ben distinte. Nella prima, A. comincia a porre le neces-
ne dà titolo al libro ed affronta,
blema della risarcibilità dei danni,
aver preso nettamente posizione in
di violazione di un diritto al risar-
ne, in diritto privato hanno dato luogo a
zidetta (ipotesi di responsabilità del notaio
oraio 1913, n. 89; ipotesi di responsabilità ex
za di norme edilizie ex art. 64 c.p.c. del Conservatore
di responsabilità ex art. 2675 c.c. del Conservatore
ari) per concludere che in essi si riscontrano le note
o soggettivo.

teria della Giunta medesima entro trenta giorni dalla proclamazione degli eletti.

Il ricorso, a cura di chi l'ha proposto, deve essere notificato giudiziariamente, nel termine di cinque giorni, alla parte che ne ha interesse, la quale ha dieci giorni per rispondere.

Contro la decisione della Giunta provinciale amministrativa è ammesso il ricorso, anche di merito, al Consiglio di Stato.

Le cause di cui al presente articolo sono decise senza che occorra ministero di procuratore o di avvocato.

Per i ricorsi di cui al presente articolo e per quelli di cui all'articolo precedente si applica il disposto dell'art. 40 della l. 7 ottobre 1947, n. 1508 ».

ART. 3.

All'art. 84 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, le parole « Il Consiglio comunale » sono soppresse.

ART. 4.

I ricorsi in materia di eleggibilità o di operazioni elettorali pendenti innanzi ai consigli comunali, devono essere trasmessi, d'ufficio, alla Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale nel termine di quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

I termini per la presentazione dei ricorsi di cui ai precedenti artt. 1 e 2 decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge per le questioni in materia di eleggibilità o di operazioni elettorali sorte successivamente al 31 dicembre 1965, o per le quali, alla predetta data, non era stato presentato ricorso e non era scaduto il termine per l'impugnativa davanti al consiglio comunale.

I ricorsi in materia di eleggibilità o contro le operazioni elettorali pendenti innanzi alla Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale, sia per avocazione che in appello, contro le decisioni dei consigli comunali sono decisi dalle Giunte medesime come giudici di primo grado.

ART. 5.

Le norme contenute nell'art. 75 nonché negli artt. 82, 83 e 84 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, modificati dalla presente legge, e le norme di cui al precedente art. 4, si applicano anche per i consigli provinciali.

L'art. 2 della l. 28 maggio 1951, n. 328, è abrogato.

ART. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

OSSERVAZIONI:

Nel decorso anno, su questa Rassegna (1965, I, 1112) è stata pubblicata la sentenza 27 dicembre 1965, n. 93, della Corte Costituzionale con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 82 ed 83 del d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570 (t. u. delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), nonché dall'art. 43 della legge 23 marzo 1956, n. 136, (artt. 74 e 75 del d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203), esclusivamente nelle parti che riguardano i Consigli Comunali, in riferimento all'art. 108, comma 2, della Costituzione.

Come si ricorderà, con la stessa decisione è stata, inoltre, dichiarata, a norma dell'art. 27 della legge 2 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale degli artt. 84 del predetto t.u. approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 57, e 76 del d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203, limitatamente alle parole « il Consiglio Comunale », nonché dell'art. 2 della l. 18 maggio 1951, n. 328, nella parte in cui attribuisce ai Consigli Provinciali, in materia di contenzioso elettorale, una competenza analoga a quella dei Consigli Comunali.

La lacuna legislativa verificatasi nel contenzioso elettorale amministrativo a seguito della predetta declaratoria d'incostituzionalità e l'urgente necessità di colmarla adeguando l'ordinamento vigente ai precetti contenuti nella decisione della Corte, hanno indotto prima i senatori Palumbo e Trimarchi e poi lo stesso Ministro dell'Interno, di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia, a presentare al Senato della Repubblica due disegni di legge, portanti rispettivamente i nn. 1592 e 1620.

Come appare chiaro dall'esame del testo del secondo disegno di legge, sopra pubblicato, tra le varie soluzioni possibili si è scelta quella più radicale ed indubbiamente più soddisfacente, attese anche le deformazioni interpretative delle vecchie norme operate, nel passato, sul piano processuale-giudiziario, dai Consigli comunali e provinciali, di accantonare in maniera definitiva le attribuzioni giurisdizionali dei Consigli medesimi e di riportare il contenzioso elettorale nell'ambito delle competenze giurisdizionali della G.P.A., in primo grado, e della Corte d'Appello o del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione, in sede di gravame.

Si è provveduto, a tal fine, a sopprimere del tutto l'attuale primo grado di giurisdizione, finora di competenza dei Consigli comunali e provinciali, lasciando inalterato tutto il restante precedente ordinamento.

In particolare, con i primi due articoli del disegno si è sostituito il dettato degli artt. 83 ed 82 del t.u. 16 maggio 1960, n. 570, e si sono resi applicabili alla materia elettorale le disposizioni di leggi e di regolamenti che disciplinano il procedimento innanzi alla G.P.A. in sede giurisdizionale; con il terzo articolo si sono soppresse, in aderenza al dettato della Corte Costituzionale, le parole « il Consiglio comunale » nell'art. 84 del predetto t.u.; con il quarto articolo si è dettata la norma di transizione dal sistema precedente a quello nuovo per i ricorsi giurisdizionali eventualmente pendenti innanzi ai Consigli comunali e provinciali e davanti alla G.P.A. in sede giurisdizionale, in caso d'avocazione o d'appello, nel giorno di entrata in vigore della legge; e con il quinto articolo, infine, si è estesa l'applicabilità delle disposizioni dell'art. 75 del t.u. n. 570 del 1960 e di quelle degli artt. 82 ed 83 della nuova formulazione al contenzioso riguardante i Consigli provinciali.

NORME SOTTOPOSTE A GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE (*)

NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

codice di procedura penale, art. 398 (*Poteri del Pretore nel procedimento con istruzione sommaria*), limitatamente alle parti in cui, nei procedimenti di competenza del Pretore, non prevede la contestazione del fatto e l'interrogatorio dell'imputato, qualora si proceda al compimento di atti di istruzione.

Sentenza 28 aprile 1966, n. 33, G.U. 30 aprile 1966, n. 105.

Ordinanze di remissione 23 febbraio 1965 del Pretore di Iseo (G.U. 15 maggio 1965, n. 122, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 78), 9 marzo 1965 del Pretore di Codigoro (G.U. 5 giugno 1965, n. 139, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 78), 26 marzo 1965 del Tribunale di Ferrara (G.U. 15 maggio 1965, n. 122, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 78), 8 maggio 1965 del Pretore di Chieti (G.U. 17 luglio 1965, n. 178, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 107), 23 giugno 1965 del Comandante del porto di Trapani (G.U. 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 107), 5 luglio 1965 del Pretore di Reggio Emilia (G.U. 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 107) e 8 luglio 1965 del Pretore di Padova (G.U. 4 settembre 1965, n. 223, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 142).

(*) Tra parentesi sono indicati gli articoli della Costituzione in riferimento ai quali sono state proposte o decise le questioni di legittimità costituzionale.

r. d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani), art. 11.

Sentenza 23 marzo 1966, n. 26, G.U. 26 marzo 1966, n. 76.

Ordinanze di remissione 12 aprile 1965 (G. U. 17 luglio 1965, n. 178, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 107), e 10 maggio 1965 (G.U. 25 settembre 1965, n. 242, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 143) del Tribunale di Ascoli Piceno.

l. 5 ottobre 1962, n. 1539 (Provvedimenti in favore dei mutilati ed invalidi civili), art. 5, primo e quinto comma, nella parte in cui dispone che un medico nominato componente della Commissione provinciale o della Commissione centrale sia « della libera associazione nazionale mutilati invalidi civili o di altri enti o associazioni più rappresentativi ».

Sentenza 23 marzo 1966, n. 25, G.U. 26 marzo 1966, n. 76.

Ordinanza di rimessione 9 luglio 1964 del Pretore di Bologna, 4 novembre 1964, n. 282, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 211.

l. 12 febbraio 1963, n. 327 (Norme sui contratti a miglioria in uso e del Lazio) artt. 4, 5, 7 e 8.

Ordinanza 8 aprile 1966, n. 30, G.U. 30 aprile 1966, n. 105.

Ordinanza di rimessione 28 marzo 1964 del Pretore di Alatri 1964, n. 126, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 99); 13 Tribunale di Frosinone e 15 maggio 1964 del Pretore luglio 1964, n. 169, in questa *Rassegna*, 1964, II, Tribunale di Frosinone (G. U. 29 agosto 1964, 1964, II, 155); 23 luglio 1964 del Pretore 1964, n. 238, e in questa *Rassegna*, 1964,

l. 1756 (Norme in materia di contratti agrari),

Ordinanza 30 aprile 1966, n. 30, G. U. 30 aprile 1966, n. 105.

l. 15 giugno 1965 (Proroga di agevolazioni tributarie in materia di edilizia), art. 1, salve le parti in cui proroga per gli edifici non destinati ad albergo le norme contenute nell'art. 5 della legge regionale 28 aprile 1954, n. 11 e negli artt. 1 e 2 della legge regionale 11 gennaio 1963, n. 4; **artt. 2 e 4.**

Sentenza 10 marzo 1966, n. 23, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

(1) Illegittimità costituzionale dichiarata a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

),
ali,
del
ambito
, e della
associazione,
attuale primo
agli comunali e
precedente ordi-

NORME DELLE QUALI È STATA DICHIARATA NON FONDATA
LA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

codice penale, art. 204 (*Accertamento di pericolosità. Pericolosità sociale presunta*), **secondo comma** (art. 13 della Costituzione).

Sentenza 10 marzo 1966, n. 19, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

Ordinanza di rimessione 30 ottobre 1964 della Corte di Appello di Genova, *G. U.* 13 febbraio 1965, n. 39, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 13.

codice penale, art. 684 (*Pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento*) (artt. 3 e 31 della Costituzione).

Sentenza 10 marzo 1966, n. 18, *G. U.* 12 marzo 1965, n. 64.

Ordinanze di rimessione 14 ottobre 1964 (due) del Tribunale di Bologna, *G. U.* 14 novembre 1964, n. 282 e 28 novembre 1964, n. 295, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 209.

codice di procedura penale, art. 164, n. 1 (*Divieto di pubblicazione di determinati atti*) (artt. 3 e 21 della Costituzione) (2).

Sentenza 10 marzo 1966, n. 18, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

Ordinanze di rimessione 14 ottobre 1964 (due) del Tribunale di Bologna, *G. U.* 14 novembre 1964, n. 282 e 18 novembre 1964, n. 295, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 209.

codice di procedura penale, art. 506 (*Casi di giudizio per decreto e poteri del Pretore*), nella parte in cui dà facoltà al Pretore di pronunciare condanna per decreto penale senza aver prima interrogato l'imputato od enunciato il fatto in un mandato rimasto senza effetto (art. 24 della Costituzione) (3).

Sentenza 23 marzo 1966, n. 27, *G. U.* 26 marzo 1966, n. 76.

Ordinanza di rimessione 19 luglio 1965 del Pretore di Padova, *G. U.* 30 ottobre 1965, n. 273, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 143.

(2) Con sentenza 14 aprile 1965, n. 25 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 164 c. p. p., ai sensi e nei limiti di cui in motivazione, nella parte « *fino a che siano trascorsi i termini stabiliti dalle norme sugli archivi di Stato* » riferita all'ipotesi di cui all'art. 423 c. p. p. « *quando avvengono da parte del pubblico manifestazioni che possono turbare la serenità del dibattimento* », e dell'art. 164, n. 3, c. p. p., limitatamente alle ipotesi di dibattimento celebrato a porte chiuse perchè la pubblicità « *può eccitare riprovevole curiosità* » e per « *ragioni di pubblico igiene* ».

(3) Altra questione di legittimità costituzionale dell'art. 506 c. p. c., in quanto consente di pronunciare decreto di condanna senza dibattimento, è stata dichiarata non fondata con sentenza 23 dicembre 1963, n. 170.

r. d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (*Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani*), **art. 10** (artt. 3, 25 e 70 della Costituzione).

Sentenza 23 marzo 1966, n. 26, *G. U.* 26 marzo 1966, n. 76.

Ordinanze di rimessione 12 aprile 1965 (*G. U.* 17 luglio 1965, n. 178, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 107) e 10 maggio 1965 (*G. U.* 25 settembre 1965, n. 242, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 143) del Tribunale di Ascoli Piceno.

r. d. l. 8 settembre 1932, n. 1390 (*Approvazione del piano regolatore di alcune zone del centro della città di Genova e delle relative norme di attuazione*), convertito in l. 30 marzo 1933, n. 361, **art. 17** (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1966, n. 32, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

Ordinanza di rimessione 30 giugno 1964 del Tribunale di Genova, *G. U.* 26 settembre 1964, n. 238 e in questa *Rassegna*, 1964, II, 179.

l. 30 marzo 1933, n. 361 (*Conversione in legge del r. d. l. 8 settembre 1932, n. 1390, con il quale sono stati approvati il piano regolatore di alcune zone del centro della città di Genova e le relative norme di attuazione*), in quanto converte l'art. 17 del r.d.l. 8 settembre 1932, n. 1390 (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1966, n. 32, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

Ordinanza di rimessione 30 giugno 1964 del Tribunale di Genova, *G. U.* 26 settembre 1964, n. 238, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 179.

r. d. 27 febbraio 1936, n. 501 (*Modificazione dell'art. 14 delle norme di attuazione del r.d.l. 8 settembre 1932, n. 1390, relativo all'approvazione del piano regolatore di alcune zone del centro di Genova*) (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1966, n. 32, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

Ordinanza di rimessione 30 giugno 1964 del Tribunale di Genova, *G. U.* 26 ottobre 1964, n. 238, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 179.

l. 10 giugno 1940, n. 653 (*Trattamento degli impiegati privati richiamati alle armi*), **art. 32** (art. 27, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 12 febbraio 1966, n. 12, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

Ordinanza di rimessione 19 novembre 1964 del Pretore di Torino, *G. U.* 13 febbraio 1965, n. 39, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 14.

d. l. lgt. 9 novembre 1945, n. 788 (*Istituzione della Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e disposizioni transitorie*

a favore dei lavoratori dell'industria dell'Alta Italia), **art. 16** (art. 27, terzo comma, della Costituzione (4)).

Sentenza 12 febbraio 1966, n. 12, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

Ordinanza di rimessione 19 novembre 1964 del Pretore di Torino, *G. U.* 13 febbraio 1965, n. 39, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 14.

d. I. C. P. S. 28 novembre 1947, n. 1430 (*Esecuzione del trattato di pace tra l'Italia e le potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947*), **art. 1** (artt. 3, 24 e 42 della Costituzione).

Sentenza 10 marzo 1966, n. 20, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

Ordinanze di rimessione 6 febbraio 1964 (due) del Tribunale di Venezia, *G. U.* 26 settembre 1964, n. 238, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 180, e *G. U.* 5 giugno 1965, n. 139, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 79.

l. 4 aprile 1952, n. 218 (*Riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti*), **art. 23** (art. 27, terzo comma, della Costituzione (4)).

Sentenza 12 febbraio 1966, n. 12, *G. U.* 12 marzo 1965, n. 64.

Ordinanza di rimessione 19 novembre 1964 del Pretore di Torino, *G. U.* 13 febbraio 1965, n. 139, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 14.

d. P. R. 30 maggio 1955, n. 797 (*Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari*), **artt. 82 e 85** (art. 27, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 12 febbraio 1966, n. 12, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

Ordinanza di rimessione 19 novembre 1964 del Pretore di Torino, *G. U.* 13 febbraio 1965, n. 39, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 14.

l. 5 ottobre 1962, n. 1539 (*Provvedimenti in favore dei mutilati e invalidi civili*), **art. 4, secondo comma** (artt. 3, 2, 4 e 18 della Costituzione).

Sentenza 23 marzo 1966, n. 25, *G. U.* 26 marzo 1966, n. 76.

Ordinanza di rimessione 9 luglio 1964 del Pretore di Bologna, *G. U.* 14 novembre 1964, n. 282, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 211.

l. 25 febbraio 1963, n. 327 (*Norme sui contratti a miglioria in uso nelle Province del Lazio*) **artt. 1, 2 e 3** (artt. 3, 41 e 42 della Costituzione).

Sentenza 28 aprile 1966, n. 30, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

Ordinanze di rimessione 28 marzo 1964 del Pretore di Alatri (*G. U.* 23 maggio 1964, n. 126, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 99); 13 maggio 1964 del Tribunale di Frosinone e 15 maggio 1964 del Pretore di

(4) In riferimento all'art. 13 della Costituzione la questione è stata dichiarata non fondata con sentenza 23 aprile 1965, n. 32.

Veroli (*G. U.* 11 luglio 1964, n. 169, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 135); 8 giugno 1964 del Tribunale di Frosinone (*G. U.* 29 agosto 1964, n. 212, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 135); 23 luglio 1964 del Pretore di Sora (*G. U.* 26 settembre 1964, n. 238, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 181).

I. reg. sarda approv. 15 gennaio 1964 (*Utilizzazione dei mezzi, dei fondi e del personale a disposizione delle Giunte regionali nel corso delle elezioni del quarto Consiglio regionale della Sardegna*).

Sentenza 28 aprile 1966, n. 29, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

I. reg. sic. approv. 3 giugno 1965 (*Provvedimenti riguardanti gli insegnanti delle scuole secondarie*) (artt. 3, 81, 36 e 97 della Costituzione).

Sentenza 10 marzo 1966, n. 22, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

NORME DELLE QUALI È STATO PROMOSSO GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

codice civile, art. 271 (*Legittimazione attiva e termine*), **primo comma**, in quanto limita nel tempo, con sanzione di decadenza, la proponibilità dell'azione di dichiarazione giudiziale di paternità naturale (art. 30 della Costituzione) (5).

Tribunale di Roma, ordinanza 8 novembre 1965, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

codice civile, art. 316 (*Esercizio della patria potestà*), in quanto attribuisce solo al padre l'esercizio della patria potestà (artt. 3, 29, secondo comma, e 30, prima parte, della Costituzione) (6).

Pretore di Imola, ordinanza 7 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

codice civile, art. 320 (*Rappresentanza e amministrazione*), in quanto attribuisce solo al padre la rappresentanza dei figli e l'amministrazione dei loro beni (artt. 3, 29, secondo comma, e 30, prima parte, della Costituzione).

Pretore di Imola, ordinanza 7 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

(5) Questione già proposta, in riferimento anche all'art. 3 della Costituzione, con ordinanza 28 maggio 1965 dal Tribunale di Torino (*G. U.* 31 dicembre 1965, n. 236, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 172).

(6) Questione già proposta, in riferimento al solo art. 29, secondo comma, della Costituzione, con ordinanza 10 giugno 1964 del Pretore di Tricarico (*G. U.* 12 settembre 1964, n. 225, e in questa *Rassegna*, 1964, II, 178).

codice di procedura civile, art. 301 (*Morte o impedimento del procuratore*), **primo comma**, e **art. 305** (*Mancata prosecuzione o riassunzione del processo*), **primo comma**, in quanto ispirati ad una presunzione *iuris et de iure* di conoscenza dell'evento interruttivo del processo (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 17 gennaio 1966, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

codice di procedura civile, art. 513 (*Ricerca delle cose da pignorare*), **primo comma, ultima parte**, in quanto, nell'autorizzare l'ufficiale giudiziario a ricercare le cose da pignorare anche sulla persona del debitore, consente una perquisizione personale senza atto motivato dell'autorità giudiziaria (art. 13, primo e secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Fermo, ordinanza 28 novembre 1965, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

codice di procedura penale, art. 177 bis (*Notificazione all'imputato all'estero*), **primo comma**, per la parte in cui dispone che le formalità dell'avviso di procedimento all'imputato residente all'estero non sospende e non ritarda il procedimento (artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione (7)).

Pretore di Castiglione delle Stiverie, ordinanza 21 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

codice di procedura penale, art. 231 (*Atti e informative del Pretore*), **primo comma**, in quanto consente al Pretore di emettere decreti di citazione a giudizio senza che l'imputato sia stato interrogato (artt. 3 e 24 della Costituzione) (8).

Pretore di Novara, ordinanza 12 febbraio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

codice di procedura penale, art. 356 (*Norme relative all'assunzione di determinati testimoni*), **primo comma**, in quanto prescrive modalità particolari (accordi preventivi e spostamento dell'autorità giurisdizionale nel luogo indicato dal teste) per il raccoglimento della deposizione testimoniale dei Grandi Ufficiali dello Stato (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Fermo, ordinanza 27 dicembre 1965, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 12.

(7) L'art. 177 bis, nella parte « nel luogo in cui si procede », è stato dichiarato incostituzionale con sentenza 23 aprile 1965, n. 31.

(8) Nello stesso senso, è stato dichiarato illegittimo l'art. 398 c. p. p. (sentenza 28 aprile 1966, n. 33).

codice di procedura penale, art. 392 (*Forme, avocazione e trasformazione della istruzione sommaria*), nella parte in cui, con l'inciso « *in quanto applicabili* », rende possibile non applicare alla istruzione sommaria le disposizioni degli artt. 304 *bis*, 304 *ter* e 304 *quater* c.p.p. (art. 24 della Costituzione) (9).

Pretore di Empoli, 5 gennaio 1966, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

codice di procedura penale, art. 392 (*Forme, avocazione e trasformazione della istruzione sommaria*), **primo comma**, nella parte in cui, con l'inciso « *in quanto applicabili* », rende possibile non applicare alla istruzione sommaria l'art. 372 del c.p.p. (art. 24, secondo comma, della Costituzione) (10).

Pretore di Pieve di Cadore, ordinanze 25 gennaio 1966 (due), *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64 e 30 aprile 1966, n. 105.

codice di procedura penale, art. 398 (*Poteri del pretore nel procedimento con istruzione sommaria*), **terzo comma**, in quanto implicitamente consente al Pretore di emettere decreto di citazione a giudizio senza che l'imputato sia stato interrogato (art. 24, secondo comma, della Costituzione) (11).

Tribunale di Ferrara, ordinanze 7 dicembre 1965 e 21 dicembre 1965 (quattro), *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64; 24 gennaio 1966 e 1 febbraio 1966 (tre), *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

Pretore di Castelfranco Veneto, ordinanza 17 dicembre 1965, *G. U.* 11 marzo 1966, n. 64.

Pretore di Novara, ordinanza 12 febbraio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105 (12).

codice di procedura penale, art. 419 (*Anticipazione di spese*), in quanto impone anche all'imputato, quale « *parte privata* », di anticipare

(9) La disposizione, nella parte denunciata, è stata già dichiarata illegittima con sentenza 26 giugno 1965, n. 52. La questione è stata nuovamente sollevata (« *in via subordinata* » rispetto alla richiesta di decisione sul conflitto sorto tra la Corte costituzionale e la Corte di cassazione e al provvedimento di sospensione del processo in attesa della risoluzione, d'ufficio, del conflitto) nel condizionante presupposto che possa considerarsi necessario provocare in ciascun processo, perché rispetto ad esso risulti operante, la decisione della Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale delle disposizioni (*cfr., infra*, nota 17).

(10) La disposizione è stata già dichiarata illegittima, in quanto rende possibile non applicare all'istruzione sommaria gli artt. 304 *bis*, 304 *ter*, e 304 *quater*, c. p. p., con sentenza 26 giugno 1965, n. 52.

(11) La disposizione è stata dichiarata illegittima con sentenza 28 aprile 1966, n. 33.

(12) Per altre ordinanze di rimessione *cfr. retro*, II, 22, con richiamo ai precedenti.

le spese per la citazione dei testimoni di cui ha chiesto l'escussione (artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 24 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

codice delle navigazione, art. 84 (*Ingiunzione per rimborso di spese*), **terzo comma**, in quanto limita i motivi di opposizione a quelli inerenti all'esistenza e all'ammontare del credito (artt. 24 e 113 della Costituzione) e in quanto condiziona la proponibilità dell'opposizione al previo versamento della somma indicata nell'atto di ingiunzione (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Civitavecchia, ordinanza 14 febbraio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

l. 30 gennaio 1896, n. 26 (*Testo unico delle leggi sugli spiriti*), **art. 18**, in quanto obbliga il giudice ad emettere giudizio di responsabilità sulla sola base di una presunzione *iuris et de iure* (artt. 3, 24, terzo comma, 27 e 111, primo comma, della Costituzione) (13).

Tribunale di Belluno, ordinanza 28 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. 16 settembre 1909, n. 704 (*Testo unico delle leggi sugli spiriti*), **art. 23**, in quanto obbliga il giudice ad emettere giudizio di responsabilità sulla sola base di una presunzione *iuris et de iure* (artt. 3, 24, terzo comma, 27 e 111, primo comma, della Costituzione) (13).

Tribunale di Belluno, ordinanza 28 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (*Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*), se ed in quanto conferisce ai Comitati provinciali forestali il potere di dettare norme per la previsione e la repressione dei reati (artt. 25 e 77 della Costituzione).

Pretore di Troina, ordinanza 11 novembre 1965, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64 (14).

(13) La stessa questione, proposta per l'art. 37, terzo comma, del d. m. 8 luglio 1924 con ordinanza di remissione 30 aprile 1965, dallo stesso Tribunale di Belluno (in questa *Rassegna*, 1965, II, 107), è stata dichiarata manifestamente infondata dalla Corte costituzionale con ordinanza 6 dicembre 1965, n. 81 (in questa *Rassegna*, 1965, II, 176), con riguardo alla natura amministrativa del provvedimento sottoposto a giudizio di legittimità costituzionale.

(14) Dal testo dell'ordinanza la questione risulta proposta, in riferimento al r. d. 30 dicembre 1923, n. 3267, per gli artt. 27 e 30 delle prescrizioni di massima e di polizia forestale per la provincia di Enna. Per altra ordinanza di remissione, di pari data, dello stesso Pretore in Troina, cfr. *retro*, II, 23.

r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269 (Legge del registro), art. 72, in quanto consente di sottoporre all'imposta proporzionale di registro le sentenze non passate in giudicato, imponendo il pagamento di un tributo che, per essere liquidato su convenzioni ancora in contestazione, potrebbe poi risultare non dovuto (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione (15)).

Corte di appello di Milano, ordinanza 21 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. l. 15 marzo 1927, n. 436 (Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del pubblico Registro Automobilistico presso le sedi dell'Automobile Club d'Italia), art. 7, quarto comma, in quanto impone l'esecuzione del decreto di vendita quando il debitore opponente non documenti, alla prima udienza, l'avvenuto pagamento delle somme dovute (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanze 14 gennaio 1966, *G. U.* 26 marzo 1966, n. 76 e 25 gennaio 1966, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

r. d. 28 maggio 1931, n. 602 (Disposizioni di attuazione del codice di procedura penale) art. 28, in quanto richiama l'art. 419 del codice di procedura penale nella parte in cui impone anche all'imputato di anticipare le spese per la citazione dei testimoni di cui ha chiesto l'escusione (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 24 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 156, in quanto condiziona ad un provvedimento discrezionale della pubblica Amministrazione la possibilità di fare « raccolta di fondi o di oggetti, collette o questue » (artt. 2, 3, 18, 21 e 49 della Costituzione) ed esclude dalla disciplina la « materia religiosa » (art. 3 della Costituzione) (16).

Pretore di Gonzaga, ordinanza 19 novembre 1965, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 12.

(15) La questione, proposta dalla stessa Corte di appello di Milano, è stata già dichiarata non fondata con sentenza 8 giugno 1963, n. 82.

(16) Questione già dichiarata infondata, in riferimento agli artt. 17, 18, 19, 21, 33, 39, 45 e 49 della Costituzione, con sentenza, 26 gennaio 1957, n. 2. La questione è stata riproposta, in riferimento agli artt. 2, 3 e 21, con ordinanza 12 febbraio 1965 del Tribunale di Reggio Emilia (*G. U.* 30 aprile 1965, n. 102, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 48) e, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con ordinanza 14 giugno 1965 del Pretore di Avezzano (*G. U.* 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 108) e 14 settembre 1965 del Tribunale di Brescia (*G. U.* 30 ottobre 1965, n. 273, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 143).

r. d. 3 marzo 1934, n. 383 (*Testo unico della legge comunale e provinciale*), **art. 108, primo comma**, in quanto rimette la determinazione della somma da pagare a titolo di oblazione alla discrezione del sindaco (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Orvieto, ordinanze 5 febbraio 1966 (sei), *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. 5 giugno 1939, n. 1016 (*Testo unico delle leggi sulla protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia*), **art. 67, primo comma**, in quanto consente solo agli iscritti alla Federazione italiana della caccia l'esercizio della caccia nelle riserve costituite dai Comuni nella zona delle Alpi (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Saluzzo, ordinanza 17 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. 5 giugno 1939, n. 1016 (*Testo unico delle leggi sulla protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia*), **art. 77**, in quanto attribuisce al Prefetto la facoltà di accogliere o rigettare le domande di oblazione e il potere di determinare discrezionalmente la somma da pagare (artt. 3, 25 e 102 della Costituzione).

Pretore di Narni, ordinanza 18 gennaio 1966, *G. U.* 26 marzo 1966, n. 76.

r. d. 30 gennaio 1941, n. 12 (*Ordinamento giudiziario*), **art. 16, primo comma**, se ed in quanto non consenta ai magistrati di essere eletti consiglieri comunali (art. 51 della Costituzione).

Consiglio comunale di Borbona, deliberazione 30 ottobre 1965, *G. U.* 12 marzo 1965, n. 64.

d. P. R. 5 luglio 1951, n. 573 (*Norme sulla dichiarazione unica annuale dei redditi soggetti alle imposte dirette*), **art. 22, primo comma**, in quanto, disponendo che in caso di omessa dichiarazione i redditi accertati per l'anno precedente continuano ad essere iscritti a ruolo, aumentati, per i redditi di categoria A, B e C1, del 10 per cento, esclude, nel caso di omessa (o ritardata) dichiarazione che il debitore d'imposta possa assolvere l'obbligazione tributaria in proporzione della sua capacità contributiva, e che l'imposizione nei suoi confronti possa essere eguale a quella degli altri debitori d'imposta che, nello stesso periodo, abbiano realizzato un identico reddito (artt. 53 e 3 della Costituzione).

Commissione provinciale delle imposte di Catania, ordinanza 17 novembre 1964, *G. U.* 26 marzo 1966, n. 76.

l. 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), **art. 30**, se ed in quanto escluda, secondo l'interpretazione adottata dalla Corte di Cassazione, efficacia retroattiva

r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269 (Legge del registro), art. 72, in quanto consente di sottoporre all'imposta proporzionale di registro le sentenze non passate in giudicato, imponendo il pagamento di un tributo che, per essere liquidato su convenzioni ancora in contestazione, potrebbe poi risultare non dovuto (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione (15)).

Corte di appello di Milano, ordinanza 21 gennaio 1966, G. U. 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. l. 15 marzo 1927, n. 436 (Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del pubblico Registro Automobilistico presso le sedi dell'Automobile Club d'Italia), art. 7, quarto comma, in quanto impone l'esecuzione del decreto di vendita quando il debitore opponente non documenti, alla prima udienza, l'avvenuto pagamento delle somme dovute (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanze 14 gennaio 1966, G. U. 26 marzo 1966, n. 76 e 25 gennaio 1966, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

r. d. 28 maggio 1931, n. 602 (Disposizioni di attuazione del codice di procedura penale) art. 28, in quanto richiama l'art. 419 del codice di procedura penale nella parte in cui impone anche all'imputato di anticipare le spese per la citazione dei testimoni di cui ha chiesto l'escusione (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 24 gennaio 1966, G. U. 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 156, in quanto condiziona ad un provvedimento discrezionale della pubblica Amministrazione la possibilità di fare « raccolta di fondi o di oggetti, collette o questue » (artt. 2, 3, 18, 21 e 49 della Costituzione) ed esclude dalla disciplina la « materia religiosa » (art. 3 della Costituzione) (16).

Pretore di Gonzaga, ordinanza 19 novembre 1965, G. U. 12 marzo 1966, n. 12.

(15) La questione, proposta dalla stessa Corte di appello di Milano, è stata già dichiarata non fondata con sentenza 8 giugno 1963, n. 82.

(16) Questione già dichiarata infondata, in riferimento agli artt. 17, 18, 19, 21, 33, 39, 45 e 49 della Costituzione, con sentenza, 26 gennaio 1957, n. 2. La questione è stata riproposta, in riferimento agli artt. 2, 3 e 21, con ordinanza 12 febbraio 1965 del Tribunale di Reggio Emilia (G. U. 30 aprile 1965, n. 102, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 48) e, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con ordinanza 14 giugno 1965 del Pretore di Avezzano (G. U. 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 108) e 14 settembre 1965 del Tribunale di Brescia (G. U. 30 ottobre 1965, n. 273, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 143).

d. P. R. 14 luglio 1960, n. 1032 (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini*), **articolo unico**, per la parte con cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 56 del contratto collettivo di lavoro 24 luglio 1959 per gli operai addetti all'industria edilizia ed affini (artt. 76 e 24 della Costituzione) (19).

Tribunale di Catania, ordinanza 9 novembre 1965, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

d. P. R. 11 settembre 1960, n. 1326 (*Norme sul trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti dalle imprese grafiche e affini*), **articolo unico**, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 10 del contratto collettivo di lavoro 1 ottobre 1959 (artt. 39, 76 e 77 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 14 febbraio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

d. P. R. 9 maggio 1961, n. 715 (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Genova, Imperia, La Spezia e Savona*), **articolo unico**, per la parte in cui rende obbligatori *erga omnes* l'art. 11 del contratto collettivo integrativo per la provincia di La Spezia, l'accordo collettivo 30 settembre 1959 per la costituzione della Cassa edile spezzina di mutualità e di assistenza e l'accordo 2 ottobre 1959 per la redazione dello statuto e del regolamento della Cassa (artt. 70, 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di La Spezia, ordinanza 25 ottobre 1965, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

d. P. R. 9 maggio 1961, n. 866 (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria*), **articolo unico**, per la parte in cui rende obbligatorie *erga omnes* le clausole concernenti la Cassa edile contenute nell'art. 11 del Contratto integrativo collettivo 1° luglio 1959 per gli operai edili della provincia di Reggio Calabria (art. 76 della Costituzione) (20).

(19) Questione già proposta, contestualmente a quella relativa all'art. 55 del contratto collettivo 24 luglio 1959 e in riferimento al solo art. 76 della Costituzione, con ordinanze 15 aprile 1965 del Pretore di Fermo (*G. U.* 5 giugno 1965, n. 139, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 82) e 30 aprile 1965 del Tribunale di Fermo (*G. U.* 3 luglio 1965, n. 163, e in questa *Rassegna* 1965, II, 111). Il d. P. R. 14 luglio 1960, n. 1032 è stato già dichiarato illegittimo per la parte in cui rende obbligatorie *erga omnes* le seguenti disposizioni del contratto collettivo di lavoro 24 luglio 1959: art. 34, per il riferimento alle casse edili di cui alla fine del terzultimo comma. (sentenza 13 luglio 1963, n. 129), art. 55 (sentenza 6 luglio 1965, n. 56), art. 61 (sentenza 9 giugno 1965, n. 43), art. 62 (sentenza 13 luglio 1963, n. 129).

(20) Questione già proposta, con riguardo all'intero art. 11 del contratto integrativo 1° luglio 1959, con ordinanza 26 febbraio 1965 della Corte di Cassazione (*G. U.* 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 112).

r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269 (Legge del registro), art. 72, in quanto consente di sottoporre all'imposta proporzionale di registro le sentenze non passate in giudicato, imponendo il pagamento di un tributo che, per essere liquidato su convenzioni ancora in contestazione, potrebbe poi risultare non dovuto (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione (15)).

Corte di appello di Milano, ordinanza 21 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. l. 15 marzo 1927, n. 436 (Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del pubblico Registro Automobilistico presso le sedi dell'Automobile Club d'Italia), art. 7, quarto comma, in quanto impone l'esecuzione del decreto di vendita quando il debitore opponente non documenti, alla prima udienza, l'avvenuto pagamento delle somme dovute (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanze 14 gennaio 1966, *G. U.* 26 marzo 1966, n. 76 e 25 gennaio 1966, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

r. d. 28 maggio 1931, n. 602 (Disposizioni di attuazione del codice di procedura penale) art. 28, in quanto richiama l'art. 419 del codice di procedura penale nella parte in cui impone anche all'imputato di anticipare le spese per la citazione dei testimoni di cui ha chiesto l'escusione (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 24 gennaio 1966, *G. U.* 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 156, in quanto condiziona ad un provvedimento discrezionale della pubblica Amministrazione la possibilità di fare « raccolta di fondi o di oggetti, collette o questue » (artt. 2, 3, 18, 21 e 49 della Costituzione) ed esclude dalla disciplina la « materia religiosa » (art. 3 della Costituzione) (16).

Pretore di Gonzaga, ordinanza 19 novembre 1965, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 12.

(15) La questione, proposta dalla stessa Corte di appello di Milano, è stata già dichiarata non fondata con sentenza 8 giugno 1963, n. 82.

(16) Questione già dichiarata infondata, in riferimento agli artt. 17, 18, 19, 21, 33, 39, 45 e 49 della Costituzione, con sentenza, 26 gennaio 1957, n. 2. La questione è stata riproposta, in riferimento agli artt. 2, 3 e 21, con ordinanza 12 febbraio 1965 del Tribunale di Reggio Emilia (*G. U.* 30 aprile 1965, n. 102, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 48) e, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con ordinanza 14 giugno 1965 del Pretore di Avezzano (*G. U.* 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 108) e 14 settembre 1965 del Tribunale di Brescia (*G. U.* 30 ottobre 1965, n. 273, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 143).

r. d. 30 dicembre 1923, n. 3269 (Legge del registro), art. 72, in quanto consente di sottoporre all'imposta proporzionale di registro le sentenze non passate in giudicato, imponendo il pagamento di un tributo che, per essere liquidato su convenzioni ancora in contestazione, potrebbe poi risultare non dovuto (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione (15)).

Corte di appello di Milano, ordinanza 21 gennaio 1966, G. U. 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. l. 15 marzo 1927, n. 436 (Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del pubblico Registro Automobilistico presso le sedi dell'Automobile Club d'Italia), art. 7, quarto comma, in quanto impone l'esecuzione del decreto di vendita quando il debitore opponente non documenti, alla prima udienza, l'avvenuto pagamento delle somme dovute (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanze 14 gennaio 1966, G. U. 26 marzo 1966, n. 76 e 25 gennaio 1966, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

r. d. 28 maggio 1931, n. 602 (Disposizioni di attuazione del codice di procedura penale) art. 28, in quanto richiama l'art. 419 del codice di procedura penale nella parte in cui impone anche all'imputato di anticipare le spese per la citazione dei testimoni di cui ha chiesto l'escusione (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 24 gennaio 1966, G. U. 30 aprile 1966, n. 105.

r. d. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 156, in quanto condiziona ad un provvedimento discrezionale della pubblica Amministrazione la possibilità di fare « raccolta di fondi o di oggetti, collette o questue » (artt. 2, 3, 18, 21 e 49 della Costituzione) ed esclude dalla disciplina la « materia religiosa » (art. 3 della Costituzione) (16).

Pretore di Gonzaga, ordinanza 19 novembre 1965, G. U. 12 marzo 1966, n. 12.

(15) La questione, proposta dalla stessa Corte di appello di Milano, è stata già dichiarata non fondata con sentenza 8 giugno 1963, n. 82.

(16) Questione già dichiarata infondata, in riferimento agli artt. 17, 18, 19, 21, 33, 39, 45 e 49 della Costituzione, con sentenza, 26 gennaio 1957, n. 2. La questione è stata riproposta, in riferimento agli artt. 2, 3 e 21, con ordinanza 12 febbraio 1965 del Tribunale di Reggio Emilia (G. U. 30 aprile 1965, n. 102, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 48) e, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con ordinanza 14 giugno 1965 del Pretore di Avezzano (G. U. 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 108) e 14 settembre 1965 del Tribunale di Brescia (G. U. 30 ottobre 1965, n. 273, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 143).

d. l. l. 7 gennaio 1946, n. 1 (*Ricostruzione delle amministrazioni comunali su basi elettive*) (22).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 17, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazione 8 aprile 1965 del Consiglio comunale di Pomezia, G. U. 17 luglio 1965, n. 178, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 108.

l. 23 marzo 1956, n. 136 (*Modificazioni al testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con d. P. R. 5 marzo 1951, n. 203, e alla legge 8 marzo 1951, n. 122, recante norme per la elezione dei Consigli provinciali*) art. 43 (22) (24).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 16, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazioni 7 febbraio 1965 del Consiglio comunale di S. Andrea del Garigliano (G. U. 3 aprile 1965, n. 85, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 48 e 50); 15 maggio 1965 del Consiglio comunale di Castello d'Argile (G. U. 31 luglio 1965, n. 191, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 109 e 110); 31 maggio 1965 del Consiglio comunale di Lanciano (G. U. 31 luglio 1966, n. 191, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 109 e 111); 14 giugno 1965 del Consiglio comunale di Noto (G. U. 25 settembre 1965, n. 242, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 145).

l. 31 luglio 1956, n. 991 (*Modificazioni alla legge 8 gennaio 1952, n. 6 sulla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori*), artt. 5 e 6 - restituzione degli atti per nuovo esame sulla rilevanza (25).

Ordinanza 12 febbraio 1966, n. 14, G. U. 12 marzo 1963, n. 64.

Ordinanza di rimessione 22 ottobre 1964 del Pretore di Foligno, G. U. 9 gennaio 1965, n. 7, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 15.

l. 31 luglio 1956, n. 991 (*Modificazioni alla legge 8 gennaio 1952, n. 6, sulla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori*), art. 17 (artt. 3, 36, 53, 102, 111 e 113 della Costituzione) - inammissibilità.

Sentenza 12 febbraio 1966, n. 13, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Ordinanza di rimessione 9 marzo 1965 del Presidente del Tribunale di Aosta, G. U. 30 aprile 1965, n. 109 e in questa *Rassegna*, 1965, II, 48.

(24) La disposizione, nella parte che riguarda i Consigli comunali, è stata dichiarata illegittima con sentenza 27 dicembre 1965, n. 93.

(25) La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 31 luglio 1956, n. 991, in riferimento all'art. 53, primo e secondo comma, della Costituzione, è stata dichiarata non fondata con sentenza 2 aprile 1964, n. 30.

d. P. R. 29 gennaio 1958, n. 645 (*Testo unico delle leggi sulle imposte dirette*), art. 136, let. b - restituzione degli atti per un nuovo giudizio sulla rilevanza.

Ordinanza 28 aprile 1966, n. 36, G. U. 30 aprile 1966, n. 105.

Ordinanza di rimessione 20 novembre 1964 della Commissione provinciale delle imposte di Genova, G. U. 13 marzo 1965, n. 65, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 48.

d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*), art. 14 (22).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 17, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazione 10 marzo 1965 del Consiglio comunale di Civitaluparella, G. U. 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110.

d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570, (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*), art. 15 (e, in particolare, i nn. 3, 4, 6, 7, 8 e 9) (22).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 17, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazioni 27 gennaio 1965 del Consiglio comunale di Portofino (G. U. 3 aprile 1965, n. 85, e in questa *Rassegna* 1965, II, 49); 19 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Belcastro (G. U. 25 settembre 1965, n. 242, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 143); 24 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Cassola (G. U. 17 aprile 1965, n. 98, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 49); 27 febbraio 1965 del Consiglio comunale di San Vitaliano (G. U. 15 maggio 1965, n. 122, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 80); 27 febbraio 1965 (due) del Consiglio comunale di Cagnano Varano (G. U. 15 maggio 1965, n. 122, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 81); 27 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Brescello (G. U. 31 luglio 1965, n. 191, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110); 27 febbraio 1965 (sei) del Consiglio comunale di Roccarainola (G. U. 30 ottobre 1965, n. 273, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 143); 5 marzo 1965 del Consiglio comunale di Albi (G. U. 17 luglio 1965, n. 178, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110); 10 marzo 1965 del Consiglio comunale di Civitaluparella (G. U. 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110); 11 marzo 1965 del Consiglio comunale di Soriano (G. U. 15 maggio 1965, n. 122, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 78); 13 marzo 1965 (quindici) del Consiglio comunale di Vico Equense (G. U. 31 luglio 1961, n. 191, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110); 25 marzo 1965 del Consiglio comunale di Ventimiglia (G. U. 19 giugno 1965, n. 151, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 81); 25 marzo 1965 (due) del Consiglio comunale di Reggio Emilia (G. U. 5 giugno 1965, n. 139, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 81); 26 marzo 1965 del Consiglio comunale di Celenza Valfor-

tore (G. U. 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110); 26 marzo 1965 del Consiglio comunale di Sassari (G. U. 15 maggio 1965, n. 122, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 78); 1° aprile 1965 del Consiglio comunale di Calanna (G. U. 5 giugno 1965, n. 139, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 78); 5 giugno 1965 del Consiglio comunale di Bassiano (G. U. 17 luglio 1965, n. 178, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110); 15 giugno 1965 del Consiglio comunale di Maenza (G. U. 28 agosto 1965, n. 216, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110); 6 luglio 1965 del Consiglio comunale di Lucera (G. U. 25 settembre 1965, n. 242, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 143).

d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*), art. 41 (22).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 17, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazione 10 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Calanna, G. U. 17 aprile 1965, n. 98, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 49).

d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570, (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*), artt. 54, 64 e 65 (22).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 17, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazione 10 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Calanna, G. U. 30 aprile 1965, n. 109, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 49.

d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*), art. 79 (22).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 17, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazioni 1° febbraio 1965 del Consiglio comunale di Carrara, (G. U. 27 marzo 1965, n. 78, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 49), e 9 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Sansepolcro (G. U. 3 aprile 1965, n. 85, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 49).

d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*), art. 82 (22) (26).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 16, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazioni 19 dicembre 1964 del Consiglio comunale di Montefalcione (G. U. 13 marzo 1965, n. 65, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 50); 20 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Calabritto (G. U. 17 aprile 1965, n. 98, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 50); 26 febbraio 1965 del

(26) La disposizione, nella parte che riguarda i consigli comunali, è stata dichiarata illegittima con sentenza 27 dicembre 1965, n. 93.

Consiglio comunale di Capri (G. U. 15 maggio 1965, n. 122, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 80 e 81); 13 marzo 1965 (due) del Consiglio comunale di Castelfranci (G. U. 31 luglio 1966, n. 191, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 111); 25 marzo 1965 (due) del Consiglio provinciale di Reggio Emilia (G. U. 31 luglio 1965, n. 191, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 111); 8 aprile 1965 del Consiglio comunale di Ravarino (G. U. 17 luglio 1965, n. 178, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110); 15 maggio 1965, del Consiglio comunale di Castello d'Argile (G. U. 31 luglio 1965, n. 191, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110); 31 maggio 1965 del Consiglio comunale di Lanciano (G. U. 31 luglio 1965, n. 191, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110).

d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*), **art. 83** (22) (26).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 16, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazioni 19 dicembre 1964 del Consiglio comunale di Montefalcione (G. U. 13 marzo 1965, n. 65, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 50); 7 febbraio 1965 del Consiglio comunale di S. Andrea del Garigliano (G. U. 3 aprile 1965, n. 85, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 50); 26 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Capri (G. U. 15 maggio 1965, n. 122, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 80 e 81); 25 marzo 1965 (due) del Consiglio provinciale di Reggio Emilia (G. U. 31 luglio 1965, n. 191, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 111); 8 aprile 1965 del Consiglio comunale di Ravarino (G. U. 17 luglio 1965, n. 178, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 110).

d. P. R. 16 maggio 1960, n. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*), **art. 84** (22) (27).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 16, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazione 26 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Capri, G. U. 15 maggio 1965, n. 122, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 80 e 81.

d. P. reg. sic. 20 agosto 1960, n. 3 (*Testo unico per l'elezione dei Consigli comunali nella Regione siciliana*), **art. 5** (22).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 17, G. U. 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazioni 10 aprile 1964 del Consiglio comunale di Venetico (G. U. 25 luglio 1964, n. 182); 11 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Giarratana (G. U. 3 aprile 1965, n. 85); 28 febbraio 1965 (quattro) del Consiglio comunale di Furnari (G. U. 3 aprile 1965, n. 85, e G. U. 30 aprile 1965, n. 109).

(27) La disposizione, limitatamente alle parole « Il consiglio comunale », è stata dichiarata illegittima (a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87) con sentenza 27 dicembre 1965, n. 93.

d. P. reg. sic. 20 agosto 1960, n. 3 (*Testo unico per l'elezione dei Consigli comunali nella Regione siciliana*), **artt. 60 e 61** (22).

Ordinanza 22 febbraio 1966, n. 16, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

Deliberazioni 18 febbraio 1965 del Consiglio comunale di Furnari (*G. U.* 3 aprile 1966, n. 85); 11 maggio 1965 del Consiglio comunale di Siracusa (*G. U.* 28 agosto 1965, n. 216); 14 giugno 1965 del Consiglio comunale di Noto (*G. U.* 25 settembre 1965, n. 242).

l. 25 febbraio 1963, n. 289 (*Modifiche alla legge 8 gennaio 1952, n. 6, sull'istituzione della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore degli avvocati e procuratori*), **artt. 3 e 4** (artt. 3, 36, 53, 102, 111 e 113 della Costituzione) - Inammissibilità (28).

Sentenza 12 febbraio 1966, n. 13, *G. U.* 12 marzo 1966, n. 64.

Ordinanza di rimessione 9 marzo 1965 del Presidente del Tribunale di Aosta, *G. U.* 30 aprile 1965, n. 109, e in questa *Rassegna*, 1965, II, 48.

(28) Le disposizioni, rispettivamente nelle parole « alla Corte costituzionale » e « della Corte costituzionale », sono state dichiarate illegittime con sentenza 6 dicembre 1965, n. 75.

CONSULTAZIONI

AERONAUTICA E AEROMOBILI

Aeroporti - Vincoli alla proprietà privata.

Se con l'entrata in vigore della legge 4 febbraio 1963, n. 58, che ha modificato gli artt. 714-717 del Codice della Navigazione, sia rimasto fermo il principio che al proprietario del fondo vincolato per la sicurezza degli impianti aeronautici sia dovuta indennità soltanto nei casi in cui l'imposizione del vincolo comporti l'abbattimento di ostacoli alla navigazione aerea esistente alla data d'emanazione del D. M. previsto dal 2° comma dell'art. 715 *quater*, e non anche nei casi in cui il vincolo consista in semplici divieti (n. 15).

AGRICOLTURA E FORESTE

A.S.F.D. - Terreni boschivi - Esenzioni fiscali.

Se possa l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali giovare delle esenzioni fiscali previste dall'art. 90 r. d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (n. 43).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Contratto non approvato - Indebito arricchimento.

Se possa configurarsi un arricchimento senza causa della P. A. con correlativo diritto in capo all'ingegnere progettista di opera qualora la convenzione con la stessa non ottenga il parere favorevole del Consiglio di Stato, ma il progetto venga utilizzato dalla P. A. (n. 308).

Responsabilità civile - Registrazione medicinali dannosi.

Se l'Amministrazione possa ritenersi responsabile, per il fatto della concessa registrazione, delle conseguenze provocate da nuove specialità medicinali che l'uso ha poi rivelato dannose (n. 309).

Ufficio Italiano Cambi - Fondazione a favore figli dei dipendenti.

Se il Consiglio di Amministrazione dell'Ufficio Italiano Cambi possa legittimamente deliberare assegnazione di fondi in favore della Fondazione costituita per i figli dei dipendenti dell'Ufficio medesimo (n. 310).

AMNISTIA ED INDULTO

Condono.

Se, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 85/65, si debba concedere il condono delle soprattasse per omessa o infedele dichiarazione a

coloro che lo hanno richiesto nei modi e nel termine stabilito dalla l. 30 luglio 1959, n. 559, sulla semplice base della definizione amministrativa dell'accertamento, indipendentemente da quando verrà effettuata (n. 16).

Se i pagamenti di soprattassa effettuati prima del giorno successivo a quello della pubblicazione della sentenza della Corte, debbano essere rimborsati (n. 16).

APPALTO

Fallimento dell'appaltatore.

Se, dopo il fallimento dell'appaltatore, l'Amministrazione conservi la facoltà — prevista dall'art. 17 del vigente Capitolato generale approvato con d. P. R. 16 luglio 1962, n. 1063 — di pagare di ufficio le retribuzioni arretrate alle maestranze già alle dipendenze dell'appaltatore fallito (n. 292).

ASSICURAZIONI

Assicurazione crediti all'esportazione.

Se in materia di assicurazione di crediti per la esportazione di forniture destinate all'estero l'assicurato può cedere ad un terzo il diritto di farsi pagare direttamente dal debitore straniero le somme che saranno ancora dovute, in relazione alle rate assicurate, dopo che l'impresa assicuratrice si è rimborsata di tutto l'indennizzo pagato e relativi accessori (n. 69).

Se l'assicurato può cedere i diritti derivantigli dall'assicurazione, tra cui quello di ottenere il pagamento delle somme che l'assicuratore riscuote dal debitore straniero in più dell'indennizzo pagato in relazione alle singole rate assicurate (n. 69).

Immobili offerti a cauzione da società assicuratrici.

Se, ai fini dell'accertamento della libertà degli immobili offerti dalle Società di assicurazione a copertura delle cauzioni legali e delle riserve matematiche, debba essere prodotta la documentazione afferente alla situazione tributaria di tutti gli atti di trasferimento compresi nel ventennio (n. 70).

BORSA

Società commissionaria - Tessera per l'ingresso al rappresentante.

Se l'interesse delle Società commissionarie operatrici di Borsa, all'ingresso, mediante rappresentanti, nei locali della stessa o in particolari recinti, debba configurarsi quale interesse legittimo ovvero come diritto soggettivo (n. 21).

CACCIA E PESCA*Pesca - Credito peschereccio.*

Se il privilegio previsto a garanzia del credito derivante dai finanziamenti a favore della pesca, dall'art. 9, l. 27 dicembre 1956, n. 1457, sopra i macchinari e le attrezzature di bordo sia soggetto a forme speciali di pubblicità (n. 31).

Caccia - Trasporto gratuito dei cani sui treni.

Se, ai sensi dell'art. 15, par. 2, delle C.T. per il trasporto delle cose sulle F.S., il trasporto gratuito di cani da caccia sui treni debba intendersi limitato ai soli periodi dell'anno in cui la caccia è aperta (n. 32).

COMUNI E PROVINCIE*Contributi dei Comuni per opere e lavori portuali.*

Se il termine prescrizione del diritto dello Stato ai contributi dei Comuni per le opere e lavori portuali decorra dalla data di ultimazione dei lavori o da quella della compilazione del prospetto di liquidazione e ripartizione delle spese (n. 120).

Spedalità manicomiali.

Se sia ammissibile il ricorso gerarchico al Prefetto in tema di spedalità manicomiali (art. 7 l. 14 febbraio 1904, n. 36) (n. 121).

CONCESSIONI*Demanio marittimo.*

Se è possibile, per l'Amministrazione della Marina Mercantile, concedere il subingresso di un soggetto in una concessione provvisoria assentita ex art. 10 Reg. al Codice della Navigazione (n. 78).

CONCORSI*Revoca di concorsi.*

Se l'Amministrazione possa revocare concorsi già banditi, ricorrendo fini di pubblico interesse (n. 9).

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO*Fermo amministrativo.*

Se possa disporsi il fermo amministrativo di cui all'art. 69 legge contabilità di Stato a garanzia di un credito non certo, nè liquido, nè esigibile (n. 212).

Se e come vada dichiarata l'esistenza del fermo amministrativo quando il credito sul quale il fermo è stato posto sia oggetto di pignoramento (n. 212).

COSTITUZIONE

Condono delle sopratasse.

Se, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 85/65 si debba concedere il condono delle sopratasse per la omessa o infedele dichiarazione a coloro che lo hanno richiesto nei modi e nei termini stabilito dalla l. 30 luglio 1959, n. 559, sulla semplice base della definizione amministrativa dell'accertamento, indipendentemente da quando verrà effettuato (n. 31).

Se i pagamenti di sopratassa effettuati prima del giorno successivo a quello della pubblicazione della sentenza della Corte, debbano essere rimborsati (n. 31).

Imposta di registro - Trasferimento di aziende.

Se siano contrastanti con l'art. 3 della Costituzione gli artt. 43 legge del registro e 81 Tar. all. A (nota) secondo il cui disposto nei conferimenti in società di aziende l'imposta è commisurata al valore lordo di queste (n. 32).

Imposte e tasse.

Se l'aver stabilito che per gli spiriti agevolati, tuttora gravati d'imposta, perchè non estratti dai magazzini fiduciari, al momento dell'entrata in vigore del d. l. 30 luglio 1964, n. 619, la percentuale di abbuono debba essere calcolata sull'intera imposta, mentre per gli spiriti già liberi da imposta, anche se di provenienza agevolata, per i quali la percentuale di abbuono fosse stata già scontata, al momento della estrazione dai magazzini fiduciari, sull'ammontare dell'imposta allora vigente, debba essere integralmente corrisposta la differenza tra l'imposta vigente e quella successivamente disposta, offenda il principio dell'eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (n. 33).

Prestazioni patrimoniali - Canoni demaniali.

Se i canoni demaniali possano essere ricompresi tra le prestazioni patrimoniali di cui all'art. 23 Costituzione (n. 34).

Se i canoni demaniali relativi a nuove concessioni debbano essere fissati non discrezionalmente ma in base ai criteri stabiliti nel r. d. l. 25 febbraio 1924, n. 456 e d. l. 7 gennaio 1947, n. 24 (n. 34).

DAZI DOGANALI

Trasporti internazionali di merci su strada.

Se la sospensione temporanea dal beneficio delle disposizioni della l. 12 agosto 1962 n. 1517, esecutiva della Convenzione di Ginevra 15 gennaio

1959, in tema di trasporti interanzionali di merci su strada, prevista dall'art. 29 n. 1 della citata legge, possa disporsi, a titolo cautelativo, anche in pendenza di procedimento penale a carico di chi abbia infranto le disposizioni di legge o di regolamento in materia (n. 31).

Se tale sospensione possa applicarsi solo alla persona del dipendente (autista) denunciato ovvero anche al soggetto (impresa) da cui il denunciato dipende (n. 31).

Quale sia l'organo competente ad adottare il provvedimento di sospensione di cui sopra (n. 31).

DEMANIO

Canoni demaniali.

Se i canoni demaniali possano essere ricompresi tra le prestazioni patrimoniali di cui all'art. 23 Costituzione (n. 204).

Se i canoni demaniali relativi a nuove concessioni debbano essere fissati non discrezionalmente ma in base ai criteri stabiliti nel r. d. l. 25 febbraio 1924, n. 456 e d. l. 7 gennaio 1947, n. 24 (n. 204).

Demanio marittimo.

Se è possibile, per l'Amministrazione della Marina Mercantile, concedere il subingresso di un soggetto in una concessione provvisoria assentita ex art. 10 Reg. al codice della Navigazione (n. 205).

Patrimonio indisponibile - Privilegi fiscali.

Se l'inclusione di un bene, sul quale grava un privilegio fiscale, nel patrimonio indisponibile o nel demanio dello Stato, faccia automaticamente venir meno il privilegio stesso, o comunque lo renda inidoneo a fungere da presupposto di un'esecuzione forzata (n. 206).

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

Alloggi economici e popolari - Contratti di cessione in proprietà.

Se i contratti di cessione in proprietà degli alloggi costruiti a totale carico dello Stato in applicazione del d. P. R. 17 gennaio 1959 n. 2 e della legge 27 aprile 1962 n. 231 possano essere stipulati con persone diverse dagli assegnatari (n. 176).

Alloggi riservati a famiglie numerose.

Se siano applicabili le agevolazioni previste dall'art. 4 l. 27 giugno 1961 n. 551 per le famiglie numerose ai bandi di assegnazione degli alloggi costruiti dalla Gestione INA-Casa (n. 177).

Se siano applicabili le agevolazioni previste dall'art. 4 l. 27 giugno 1961, n. 551 per le famiglie numerose nelle assegnazioni degli alloggi costruiti dalla Gescal (n. 177).

Gescal - Gravi difetti o rovina - Legittimazione per l'esercizio delle azioni di cui agli artt. 1667 e 1669 c. c.

Se, per i lavori relativi ai piani della GESCAL sia da considerare « committente » in riferimento agli artt. 1667 e 1669 la stessa GESCAL o la stazione appaltante (n. 178).

Se però l'azione prevista dall'art. 1667 c. c. possa essere esercitata anche dalla GESCAL in base all'art. 102 del capitolato generale di appalto (n. 178).

Se anche l'azione prevista dall'art. 1667 c. c. o solo quella prevista dall'art. 1669 c. c. possa essere esercitata dai singoli assegnatari di alloggi popolari, o dagli enti cui gli alloggi vengano trasferiti in virtù dell'art. 4 della l. 14 febbraio 1963, n. 60 (n. 178).

Se il momento della scoperta, da cui ai sensi degli artt. 1667 e 1669 c. c. decorrono i termini per la denuncia, sia quello in cui il vizio si è manifestato o è stato portato a conoscenza della Gestione ovvero quello in cui se ne sono constatate mediante accertamento tecnico le cause (n. 178).

Imposta generale sull'entrata sui compensi pagati agli I.A.C.P.

Se siano soggette ad I.G.E. le somme corrisposte dalla GESCAL agli Istituti Autonomi Case Popolari o alle stazioni appaltanti in genere per le spese di progettazione, direzione, sorveglianza e assistenza al collaudo dei lavori di costruzione di alloggi popolari (n. 179).

ELETTRICITA'

E.S.E. - Sovracanone previsto dalla l. 27 dicembre 1953, n. 959.

Se gli impianti dell'Ente Siciliano di Eletticità (E.S.E.) siano soggetti al sovracanone previsto dalla l. 27 dicembre 1953, n. 959 (n. 22).

Successione dell'ENEL all'EAV - Legge 24 marzo 1921 n. 375 - Inapplicabilità.

Se le norme di cui alla l. 24 marzo 1921, n. 375, relative alle garanzie che dovevano assistere i mutui concessi dal Ministero del Tesoro all'Ente Autonomo Volturno, siano applicabili all'ENEL, succeduto all'E.A.V. per trasferimento dell'impresa elettrica (n. 23).

ESECUZIONE FISCALE

Privilegi - Immobili del demanio.

Se l'inclusione di un bene, sul quale grava un privilegio fiscale, nel patrimonio indisponibile o nel demanio dello Stato, faccia automaticamente venir meno il privilegio stesso, o comunque lo renda inidoneo a fungere da presupposto di un'esecuzione forzata (n. 73).

ESECUZIONE FORZATA*Pignoramento presso terzi - Fermo amministrativo.*

Se possa disporsi il fermo amministrativo di cui all'art. 69 legge Contabilità di Stato a garanzia di un credito non certo, nè liquido nè esigibili (n. 39).

Se e come vada dichiarata l'esistenza del fermo amministrativo quando il credito sul quale il fermo è stato posto sia oggetto di pignoramento (n. 39).

ESPROPRIAZIONE PER P. U.*Decreto di espropriazione - Scadenza dei termini.*

Se sia illegittimo il decreto di espropriazione pronunciato oltre la scadenza dei termini stabiliti per la efficacia della dichiarazione di pubblica utilità quando l'opera pubblica sia stata già eseguita (n. 216).

Se sia illegittimo il decreto di espropriazione quando la dichiarazione di pubblica utilità non contenga la prefissione dei termini di cui all'art. 13 l. 25 giugno 1895, n. 2359 (n. 216).

Indennità di espropriazione - Certificazioni.

Se i certificati di cui all'art. 1 della legge 686 del 1926 debbano riguardare ogni atto di opposizione notificato alla Prefettura, sia che si tratti di opposizione alla misura (ex artt. 51 e 54 l. 25 giugno 1895, n. 2359) che al pagamento (ex art. 55 stessa legge) dell'indennità di espropriazione (n. 217).

Mezzogiorno - Proroga.

Se il termine del 30 giugno 1965, stabilito dall'art. 29 l. 29 luglio 1957, n. 634 per la dichiarazione di pubblica utilità delle opere interessanti l'industrializzazione dell'Italia meridionale ed insulare e per la dichiarazione di urgenza ed indifferibilità dei lavori relativi, debba ritenersi prorogato, con la proroga dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno, fino al 31 dicembre 1980 (n. 218).

Termini.

Se i termini fissati per il compimento delle espropriazioni e dei lavori nei provvedimenti di approvazione dei progetti comportanti dichiarazione di pubblica utilità costituiscano limitazione al potere del Prefetto di prorogare (ex art. 11 legge 22 luglio 1961, n. 729) il termine d'urgenza di cui all'art. 73 l. 25 giugno 1895, n. 2359 (n. 219).

FALLIMENTO*Concordato - Pagamenti rateali - Interessi - Decorrenza.*

Se, in caso di concordato fallimentare che prevede versamenti rateali, la decorrenza degli interessi (pattuiti con la clausola « come per legge ») debba computarsi dalla data di scadenza delle singole rate, od invece dalla data di passaggio in giudicato della sentenza di omologazione (n. 98).

Fallimento dell'appaltatore di OO.PP.

Se, dopo il fallimento dell'appaltatore, l'Amministrazione conservi la facoltà — preveduta dall'art. 17 del vigente Capitolato generale approvato con d. P. R. 16 luglio 1962, n. 1063 — di pagare di ufficio le retribuzioni arretrate alle maestranze già alle dipendenze dell'appaltatore fallito (n. 99).

Rivendita generi di monopolio - Fallimento del titolare.

Se il curatore fallimentare del titolare di una rivendita di generi di monopolio possa sottoscrivere l'atto di rinuncia alla rivendita previsto dall'art. 31 della l. 22 dicembre 1957, n. 1923 in luogo e contro la volontà del fallito, prima che, essendo decorso un biennio dalla dichiarazione di fallimento, senza che il fallito abbia ottenuto la cancellazione dal registro dei falliti, questi decada automaticamente, ai sensi dell'art. 13, lett. c) della succitata legge, dalla concessione (n. 100).

FARMACIA*Registrazione medicinali dannosi.*

Se l'Amministrazione possa ritenersi responsabile, per il fatto della concessa registrazione, delle conseguenze provocate da nuove specialità medicinali che l'uso ha poi rivelato dannose (n. 13).

FERROVIE*Procedimento disciplinare.*

Se il dipendente delle F. S., punito disciplinarmente con la sanzione della multa, possa ricusare, ai fini della decisione del ricorso gerarchico, il proprio superiore, competente a decidere del ricorso a norma dell'art. 151 della S.G.P., il quale risulti però esso stesso offeso dalla contestata infrazione disciplinare (n. 373).

Trasporto cani da caccia.

Se, ai sensi dell'art. 15, par. 2, della C. T. per il trasporto delle cose sulle F. S., il trasporto gratuito di cani da caccia sui treni debba intendersi limitato ai soli periodi dell'anno in cui la caccia è aperta (n. 374).

IMPIEGO PUBBLICO*Concorsi - Revoca.*

Se l'Amministrazione possa revocare concorsi già banditi, ricorrendo fini di pubblico interesse (n. 606).

Istituto per il Commercio Estero - Impiegati locali.

Sul trattamento economico e normativo del personale assunto alle dipendenze degli Uffici esteri dell'Istituto Nazionale per il Commercio Estero (n. 607).

Istituto per il Commercio Estero - Servizio di prova - Riscatto.

Se i dipendenti delle carriere di concetto e d'ordine dell'I.C.E., assunti in servizio anteriormente alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento per il personale (20 aprile 1961) possano essere ammessi a riscattare, ai fini del calcolo dell'anzianità per gli effetti del trattamento di previdenza e di quiescenza, il periodo trascorso in servizio di prova (n. 608).

Istituti di Assistenza per dipendenti pubblici - Recupero anticipazioni.

Se gli Istituti sforniti di persona giuridica costituiti da Enti Pubblici per l'assistenza ai propri dipendenti possano recuperare le anticipazioni ancora scoperte al momento della cessazione del rapporto di impiego sulle indennità dovute all'impiegato dal Fondo istituito con il r. d. l. 8 gennaio 1942, n. 5 (n. 609).

Procedimento disciplinare - Recusazione.

Se il dipendente delle F. S., punito disciplinarmente con la sanzione della multa, possa ricusare, ai fini della decisione del ricorso gerarchico, il proprio superiore, competente a decidere del ricorso a norma dell'art. 151 dello S.G.P., il quale risulti però esso stesso offeso dalla contestata infrazione disciplinare (n. 610).

Ufficio Italiano Cambi - Personale - Benefici ai combattenti.

Se, in seguito alla estensione, nel quadro dell'applicazione della l. 1 luglio 1955, n. 565, ai dipendenti dell'Ufficio Italiano Cambi dei benefici di natura combattentistica previsti dall'art. 207 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato, operata con d. m. 10 aprile 1963 la valutazione della anzianità convenzionale ai fini delle promozioni debba essere effettuata retroattivamente, con riguardo alla data di entrata in vigore della suddetta legge (n. 611).

IMPORTAZIONI-ESPORTAZIONI*Assicurazione crediti all'esportazione.*

Se in materia di assicurazione di crediti per la esportazione di forniture destinate all'estero, l'assicurato può cedere ad un terzo il diritto di farsi pagare direttamente dal debitore straniero le somme che saranno ancora dovute, in relazione alle rate assicurate, dopo che l'impresa assicuratrice si è rimborsata di tutto l'indennizzo pagato e relativi accessori (n. 38).

Se l'assicurato può cedere i diritti derivantigli dall'assicurazione, tra cui quello di ottenere il pagamento delle somme che l'assicuratore riscuote dal debitore straniero in più dell'indennizzo pagato in relazione alle singole rate assicurate (n. 38).

Importazione zucchero.

Se, a termini dei provvedimenti C.I.P. n. 1025 del 25 maggio 1963 e n. 1036 del 7 agosto 1963, sia ammesso il rimborso in favore degli importatori di zucchero degli interessi bancari sui finanziamenti loro concessi da banche non italiane o comunque non autorizzate ad esercitare in Italia la propria attività (n. 39).

Importazione zucchero raffinato.

Se sia legittima la revoca della concessione di integrazione di prezzo per l'importazione di zucchero raffinato qualora il concessionario, nel termine stabilito dalla concessione, non produca atto di accettazione senza riserve delle condizioni di concessione nonchè copia del contratto d'acquisto dello zucchero (n. 40).

IMPOSTA DI REGISTRO*Agevolazioni fiscali - Proroga dei termini di decadenza.*

Se, in materia di agevolazioni fiscali per l'industrializzazione del Mezzogiorno previste dal d. l. C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1598, la proroga dei termini di decadenza dal beneficio, concessa dalla l. 5 ottobre 1962, n. 1492, comporti l'obbligo di restituzione delle imposte già percepite anche in caso di rapporti definiti per giudicato o per avvenuta prescrizione ex art. 136 l. reg. (n. 229).

Immobili offerti a cauzione da società assicuratrici.

Se, ai fini dell'accertamento della libertà degli immobili offerti dalle Società di assicurazione a copertura delle cauzioni legali e delle riserve matematiche, debba essere prodotta la documentazione afferente alla situazione tributaria di tutti gli atti di trasferimento compresi nel ventennio (n. 230).

Trasferimento di aziende.

Se siano contrastanti con l'art. 3 Costituzione gli artt. 43 legge del registro e 81 tar. all. A (nota) secondo il cui disposto nei conferimenti in società di aziende l'imposta è commisurata al valore lordo di queste (numero 231).

IMPOSTA DI SUCCESSIONE*Detrazione debiti - Documentazione.*

Se l'imposta sul valore globale dell'asse ereditario possa essere assorbita nell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio accertata a carico del *de cuius* per i beni caduti in successione (n. 43).

Se, ai fini dell'imposta di successione, la predetta imposta sul patrimonio possa essere, se definita *post mortem*, detraibile dall'attivo ereditario (n. 43).

Se la certificazione della illiquidità del debito verso la p. A. richiesta dall'art. 50, 2° comma legge tributaria sulle successioni per la deducibilità del debito dall'attivo, possa essere esibita in qualsiasi momento ricompreso nel biennio successivo all'apertura della successione o invece perentoriamente soltanto al 24° mese (n. 43).

Decadenza - Liquidazione - Interessi moratori.

Se, quando la valutazione dei fondi rustici caduti nella successione si effettui in maniera rigida e predeterminata, la mancata applicazione dei coefficienti tabellari su alcuni dei cespiti si concreti non in un giudizio di stima, ma in un semplice errore di applicazione della legge (art. 1 l. 20 ottobre 1954, n. 1044), per cui non tornerebbe applicabile il termine di decadenza stabilito dall'art. 37 legge sulle successioni (n. 44).

Se, nel caso in cui il testatore lasci ai suoi pronipoti nati e nascituri pro-famiglia tutte le sue proprietà col vincolo di non venderle che dopo venti anni, l'imposta debba essere liquidata subito sull'intero asse relitto, nei confronti dei pronipoti nati, salva la formazione di una nuova e diversa attribuzione di quote, con conseguente riforma della liquidazione di imposta ed eventuale restituzione del tributo percepito in più (n. 44).

Se la rettifica dell'errore riguardante l'ammissione al passivo ereditario di quella parte di imposta straordinaria progressiva sul patrimonio che atteneva al patrimonio della premorta moglie del testatore, sia questione diversa dalle questioni di estimazione e come tale non soggetta al termine di decadenza di cui all'art. 37 succ. (n. 44).

Se gli interessi moratori per il periodo intercorrente dalla data di esigibilità alla data della definizione e pagamento delle imposte complementari siano applicabili anche sull'ammontare percepito erroneamente in meno e cioè sulle imposte suppletive (n. 44).

Immobili offerti a cauzione da società assicuratrici.

Se, ai fini dell'accertamento della libertà degli immobili offerti dalle Società di assicurazione a copertura delle cauzioni legali e delle riserve matematiche, debba essere prodotta la documentazione afferente alla situazione tributaria di tutti gli atti di trasferimento compresi nel ventennio (n. 45).

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

GESCAL - Compensi pagati agli I.A.C.P.

Se siano soggette ad I.G.E. le somme corrisposte dalla GESCAL agli Istituti Autonomi Case Popolari o alle stazioni appaltanti in genere per spese di progettazione, direzione, sorveglianza e assistenza al collaudo dei lavori di costruzione degli alloggi popolari (n. 112).

IMPOSTA SUL PATRIMONIO*Imposta di successione - Detrazione debiti.*

Se l'imposta sul valore globale dell'asse ereditario possa essere assorbita nell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio accertata a carico del *de cuius* per i beni caduti in successione (n. 13).

Se, ai fini dell'imposta di successione, la predetta imposta sul patrimonio possa essere, se definita *post mortem*, detraibile dall'attivo ereditario (n. 13).

IMPOSTE E TASSE*Agevolazioni fiscali - Regione Siciliana.*

Se le agevolazioni fiscali previste dalla legge regionale siciliana 18 gennaio 1949, n. 2, per le nuove costruzioni edilizie condotte a termine entro il 31 dicembre 1953 siano applicabili, in virtù dell'art. 12 l. reg. 28 aprile 1954, n. 11 e successive modifiche, anche agli edifici non ultimati entro detto periodo (n. 407).

Agevolazioni fiscali - Terreni boschivi dell'A.S.F.D.

Se possa l'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali giovare delle esenzioni fiscali previste dall'art. 90, r. d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (n. 408).

Condono tributario.

Se, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 85/65, si debba concedere il condono delle sopratasse per omessa o infedele dichiarazione a coloro che lo hanno richiesto nei modi e nel termine stabilito dalla l. 30 luglio 1959, n. 559, sulla semplice base della definizione amministrativa dell'accertamento, indipendentemente da quando verrà effettuato (n. 409).

Se i pagamenti di sopratassa effettuati prima del giorno successivo a quella della pubblicazione della sentenza della Corte, debbano essere rimborsati (n. 409).

Imposta di fabbricazione spiriti.

Se l'avere stabilito che per gli spiriti agevolati, tuttora gravati d'imposta, perchè non estratti dai magazzini fiduciari, al momento dell'entrata in vigore del d. l. 30 luglio 1964, n. 619 la percentuale di abbuono debba essere calcolata sull'intera imposta, mentre per gli spiriti già liberi da imposta, anche se di provenienza agevolata, per i quali la percentuale di abbuono fosse stata, quindi, già scontata, al momento della estrazione dai magazzini fiduciari, sull'ammontare dell'imposta allora vigente, debba essere integralmente corrisposta la differenza tra l'imposta vigente e quella successivamente disposta, offenda il principio dell'eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (n. 410).

Istituti di credito - Trattamento tributario.

Quale sia la portata delle disposizioni della l. 27 luglio 1962, n. 1228 concernente la disciplina tributaria delle operazioni di credito a medio e lungo termine e quale la sua incidenza sulle norme di agevolazioni tributarie presistenti relative a tali operazioni (n. 411).

Spese giudiziali.

Se gli interessi sulle somme liquidate a titolo di spese in sentenza di condanna dell'Amministrazione nelle vertenze tributarie abbiano anche essi natura tributaria (n. 412).

Se i detti interessi decorrono dal passaggio in giudicato della sentenza ovvero dalla messa in mora (n. 412).

Se il *dies a quo* costitutivo della mora nei confronti dell'Amministrazione sia dato dalla normale *interpellatio* di cui all'art. 1219 c. c. ovvero dal momento in cui la spesa viene ordinata con l'emissione del relativo titolo di pagamento (n. 412).

INVALIDI DI GUERRA

Spedalità manicomiali.

Se sia ammissibile il ricorso gerarchico al Prefetto in tema di spedalità manicomiali (art. 7 l. 14 febbraio 1904, n. 36) (n. 2).

LOCAZIONI

Successioni.

Se il rapporto locatizio può validamente essere costituito da chi non è titolare di un diritto reale sull'immobile locato, purchè sia in condizione di trasferire materialmente al conduttore la detenzione e il godimento dell'immobile stesso.

Se l'erede di colui che ha locato l'immobile, pur essendo il proprietario dello stesso fin da prima della locazione, subentri nella posizione del locatore e nelle relative obbligazioni verso il conduttore (n. 125).

MATRIMONIO

Matrimonio religioso - Pensione di reversibilità - Perdita del diritto.

Se debba ritenersi che un soggetto beneficiario di pensione di reversibilità, che contragga matrimonio religioso, anche nella forma del matrimonio di coscienza, successivamente trascritto, perda il diritto alla pensione non soltanto dal giorno della avvenuta trascrizione, ma fin dal giorno della celebrazione del matrimonio (n. 19).

MEZZOGIORNO

Imposta di registro - Agevolazioni fiscali - Proroga dei termini di decadenza - Limiti.

Se, in materia di agevolazioni fiscali per l'industrializzazione del Mezzogiorno previste dal d. l. C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1598, la proroga dei termini di decadenza dal beneficio, concessa dalla l. 5 ottobre 1962, n. 1492, comporti l'obbligo di restituzione delle imposte già percepite anche in caso di rapporti definiti per giudicato o per avvenuta prescrizione ex art. 136 l. reg. (n. 34).

Industrializzazione - Dichiarazione di p. u. - Proroga.

Se il termine del 30 giugno 1965, stabilito nell'art. 29 l. 29 luglio 1957 n. 634 per la dichiarazione di pubblica utilità delle opere interessanti l'industrializzazione dell'Italia meridionale ed insulare e per la dichiarazione di urgenza ed indifferibilità dei lavori relativi, debba ritenersi prorogato, con la proroga dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno, fino al 31 dicembre 1980 (n. 35).

MONOPOLI

Rivendita generi di monopolio - Fallimento del titolare.

Se il curatore fallimentare del titolare di una rivendita di generi di monopolio possa sottoscrivere l'atto di rinuncia alla rivendita previsto dall'art. 31 della l. 22 dicembre 1957, n. 1923 in luogo e contro la volontà del fallito, prima che, essendo decorso un biennio dalla dichiarazione di fallimento, senza che il fallito abbia ottenuto la cancellazione dal registro dei falliti, questi decada automaticamente, ai sensi dell'art. 13, lett. c) della succitata legge, dalla concessione (n. 50).

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

Arricchimento senza causa della P. A. - Ammissibilità - Fattispecie.

Se possa configurarsi un arricchimento senza causa della P. A. con correlativo diritto in capo all'ingegnere progettista di opera qualora la convenzione con lo stesso non ottenga il parere favorevole del Consiglio di Stato, ma il progetto venga utilizzato dalla P. A. (n. 44).

PENSIONI

Arretrati di pensione - Prescrizione.

Se il termine prescrizione del diritto agli emolumenti sorto in seguito e per effetto di un provvedimento amministrativo conseguente ad una valutazione discrezionale dell'Amministrazione possa decorrere da data anteriore a quella in cui il provvedimento sia stato portato a conoscenza dell'interessato. - Art. 2 r. d. l. 19 gennaio 1939, n. 295 (n. 109):

Pensione di reversibilità - Matrimonio religioso.

Se debba ritenersi che un soggetto beneficiario di pensione di reversibilità, che contragga matrimonio religioso, anche nella forma del matrimonio di coscienza, successivamente trascritto, perda il diritto alla pensione non soltanto dal giorno della avvenuta trascrizione, ma fin dal giorno della celebrazione del matrimonio (n. 110).

POLIZIA*Esplosivi - Chiusura di stabilimento.*

Se la titolarità di una licenza per fabbricazione di esplosivi attribuisca alcuna posizione tutelata rispetto all'attività di terzi nelle zone circostanti il polverificio (n. 36).

Se sia fondata una richiesta di risarcimento dei danni conseguenti a decreto di chiusura di un polverificio emesso dal Prefetto per il venir meno delle condizioni che ne avevano consentito l'autorizzazione (n. 36).

PORTI*Contributi dei Comuni per opere e lavori portuali.*

Se il termine prescrizione del diritto dello Stato ai contributi dei Comuni per le opere e lavori portuali decorra dalla data di ultimazione dei lavori o da quella della compilazione del prospetto di liquidazione e ripartizione delle spese (n. 15).

POSTE*Contravvenzioni agli artt. 42 e 73 codice postale.*

Se, nella ipotesi di spedizione contestuale di una pluralità di oggetti con modalità difformi dalle prescrizioni di cui all'art. 42 e 73 r. d. 27 febbraio 1936, n. 645, l'utente postale debba ritenersi responsabile di una pluralità di reati (n. 120).

PRESCRIZIONE*Opere marittime - Contributi comunali.*

Se il termine prescrizione del diritto dello Stato ai contributi dei Comuni per le opere e lavori portuali decorra dalla data di ultimazione dei lavori o da quella della compilazione del prospetto di liquidazione e ripartizione delle spese (n. 54).

Pensione.

Se il termine prescrizione del diritto agli emolumenti sorto in seguito e per effetto di un provvedimento amministrativo conseguente ad una valutazione discrezionale dell'Amministrazione possa decorrere da data anteriore a quella in cui il provvedimento sia portato a conoscenza dell'interessato - art. 2 r. d. l. 19 gennaio 1939, n. 295 (n. 55).

Responsabilità civile per fatti costituenti reato.

Se, nell'ipotesi di risarcimento prevista dall'art. VIII della Convenzione di Londra, possa trovare applicazione il termine di prescrizione di cui all'art. 2947, 3° comma c. c. (n. 56).

PREZZI

Importazione zucchero.

Se, a termine dei provvedimenti C.I.P. n. 1025 del 25 maggio 1963 e numero 1036 del 7 agosto 1963, sia ammesso il rimborso in favore degli importatori di zucchero degli interessi bancari sui finanziamenti loro concessi da banche non italiane o comunque non autorizzate ad esercitare in Italia la propria attività (n. 64).

Importazione zucchero raffinato - Revoca della concessione.

Se sia legittima la revoca della concessione di integrazione di prezzo per l'importazione di zucchero raffinato qualora il concessionario, nel termine stabilito dalla concessione, non produca atto di accettazione senza riserve delle condizioni di concessione nonchè copia del contratto di acquisto dello zucchero (n. 65).

REGIONI

Regione Friuli-Venezia Giulia - Art. 56 Statuto.

Se, nella ipotesi di bene immobile patrimoniale dello Stato, soggetto a trasferimento alla Regione a norma dell'art. 56 Statuto Friuli-Venezia Giulia che sia però in parte disponibile e in parte indisponibile, debba ritenersi indisponibile, e quindi non trasferibile alla Regione, tutto l'immobile ovvero soltanto la parte in uso governativo (n. 134).

Regione Siciliana - Agevolazioni fiscali.

Se le agevolazioni fiscali previste dalla legge regionale siciliana 18 gennaio 1949, n. 2 per le nuove costruzioni edilizie condotte a termine entro il 31 dicembre 1953 siano applicabili, in virtù dell'art. 12 l. reg. 28 aprile 1954, n. 11 e successive modifiche, anche agli edifici non ultimati entro detto periodo (n. 135).

RESPONSABILITÀ CIVILE

Amministrazione Pubblica - Registrazione medicinali dannosi.

Se l'Amministrazione possa ritenersi responsabile, per il fatto della concessa registrazione, delle conseguenze provocate da nuove specialità medicinali che l'uso ha poi rivelato dannose (n. 223).

Fatti costituenti reato - Prescrizione.

Se, nell'ipotesi di risarcimento prevista dall'art. VIII della Convenzione di Londra, possa trovare applicazione il termine di prescrizione di cui all'art. 2947, 3° comma c. c. (n. 224).

Incidenti stradali causati da automezzi dell'Amministrazione - Onorari ai consulenti tecnici dei terzi danneggiati.

Se, nella definizione stragiudiziale di vertenze relative a danni prodotti a privati dalla circolazione di autoveicoli dell'Amm.ne, quest'ultima sia tenuta a corrispondere oltre all'indennizzo concordato, anche eventuali compensi ai consulenti tecnici per l'opera professionale prestata nell'interesse dei danneggiati (n. 225).

Se, nell'ipotesi di cui sopra, la parte danneggiata possa pretendere dall'Amministrazione il rimborso di quanto da essa pagato per l'eventuale perizia (n. 225).

SPESE GIUDIZIALI

Interessi di mora.

Se gli interessi sulle somme liquidati a titolo di spese in sentenza di condanna dell'Amministrazione nelle vertenze tributarie abbiano anch'essi natura tributaria (n. 19).

Se i detti interessi decorrono dal passaggio in giudicato della sentenza ovvero dalla messa in mora (n. 19).

Se il *dies a quo* costitutivo della mora nei confronti dell'Amministrazione sia dato dalla normale *interpellatio* di cui all'art. 1219 c. c. ovvero dal momento in cui la spesa viene ordinata con l'emissione del relativo titolo di pagamento (n. 19).

SUCCESSIONI

Locazioni.

Se il rapporto locatizio può validamente essere costituito anche da chi non è titolare di un diritto reale sull'immobile locato, purchè sia in condizione di trasferire materialmente al conduttore la detenzione e il godimento dell'immobile stesso (n. 75).

Se l'erede di colui che ha locato l'immobile pur essendo il proprietario dello stesso fin da prima della locazione, subentri nella posizione del locatore e nelle relative obbligazioni verso il conduttore (n. 75).

TRATTATI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI

Convenzione di Londra - Responsabilità per fatti costituenti reato.

Se, nell'ipotesi di risarcimento prevista dall'art. VIII della Convenzione di Londra, possa trovare applicazione il termine di prescrizione di cui all'art. 2947, 3° comma, c. c. (n. 25).

NOTIZIARIO

CONVEGNO DI STUDI

Il convegno di studi avente ad oggetto il problema dei riflessi giuridici ed economici della sentenza 20 gennaio 1966, n. 6 della Corte Costituzionale, di cui abbiamo dato notizia nel precedente numero di questa Rassegna, si è svolto a Napoli alla data prefissata del 12 marzo 1966 con l'intervento di eminenti giuristi e di insigni cultori di urbanistica.

Tutti gli intervenuti alla manifestazione hanno messo nel dovuto rilievo le conseguenze che potrà avere, in futuro, sulle situazioni regolate dalle norme urbanistiche, la recente sentenza 20 gennaio 1966, n. 6 della Corte Costituzionale (che, com'è noto, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 2, della l. 20 dicembre 1932, n. 1849 sulle servitù militari, in riferimento all'art. 42, comma 3, della Costituzione, per la mancata previsione di indennizzo ed ha, altresì, precisato che sono da considerarsi di carattere espropriativo anche gli atti che, pur non disponendo una traslazione totale o parziale di diritti, impongano limitazioni tali da svuotare di contenuto il diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene tanto profondamente da renderlo inutilizzabile in rapporto alla destinazione del bene stesso o determinando il venir meno di tutto o di parte tali da svuotare di contenuto il diritto del proprietario).

Particolare preoccupazione è stata manifestata da molti partecipanti per le remore che, a seguito della predetta decisione, inevitabilmente subiranno la formazione e la realizzazione dei piani urbanistici.

Il tema del dibattito si è poi esteso alla ricerca dei criteri per determinare l'indennizzo e per evitare la formazione di plus-valori per singoli fondi che, sfruttati per ultimi, sarebbero avvantaggiati dall'inizio della realizzazione dei piani, proponendosi da taluni il ragguaglio del valore dei fondi da espropriare a quello corrente al momento dell'imposizione del vincolo e sottolineandosi da altri la necessità della formazione di una vera e propria Carta dei valori attuali di tutti i fondi di un determinato comprensorio, da aggiornare periodicamente ma sempre in proporzioni uguali per tutto il comprensorio.

Da tutti i partecipanti al Convegno è stato auspicato, infine, un più frequente scambio di opinioni tra i cultori delle diverse discipline scientifiche e tecniche interessate allo scottante problema della pianificazione urbanistica.