ANNO XVI - N. 6 NOVEMBRE - DICEMBRE 1964

RASSEGNA
DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

Pubblicazione di servizio

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE	pag.	985
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE	»	1027
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA CIVILE	»	1063
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA	»	1111
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA	»	1133
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE	»	1163
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA PENALE	»	1185

Parte seconda: RASSEGNE - QUESTIONI - CONSULTAZIONI VARIETA'

RASSEGNA DI DOTTRINA	pag.	193
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	»	199
QUESTIONI	»	213
CONSULTAZIONI	»	220
VARIETA'	»	235

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

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

Coordinamento generale: avvocati
Aristide Salvatori e Ugo Gargiulo.

Elenco delle principali annotazioni a sentenze

L. TRACANNA, *Costituzionalità degli interventi legislativi in materia di tariffe professionali* . . . . . pag. 990

G. MANDO', *Il potere di controllo dello Stato sulle scuole private* » 1028

G. MANDO', *In tema di rapporti tra gli Uffici Unici notificazioni, esecuzioni, e protesti ed i propri dipendenti* . . . . » 1042

F. CARUSI, *In tema di concessioni d'uso di beni pubblici* . . » 1065

G. GUGLIELMI, *Questione di legittimità costituzionale delle norme concordatarie* . . . . . » 1097

P. FIORI, *In tema di redazione dei piani regolatori di zona da parte dei Consorzi per lo sviluppo industriale* . . . . . » 1111

P. V. DI TARSIA DI BELMONTE, *L'imposta di titolo ed il diritto al rimborso nell'ipotesi di riforma della sentenza* . . . » 1138

G. DEL GRECO, *In tema di tempestività delle riserve* . . . » 1179

G. GUGLIELMI, *La cessazione del giuoco d'azzardo in Taormina* » 1191

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

ACQUE PUBBLICHE

— Concessione - Decadenza per decorso dei termini stabiliti per la derivazione e l'utilizzazione delle acque - Necessità di preventiva diffida o messa in mora - Non sussiste, 1171.

— Concessione di varianti - Nulla osta a cessione di utenza - Necessità di provvedimenti formali - Inammissibilità di equipollenti, 1170.

— Controversie tra privati - Derivazione di acqua pubblica - Competenza, 1166.

— Danni derivati da concessioni di acque pubbliche - Responsabilità esclusiva del concessionario, 1168.

— Domanda di varianti - Rigetto per mancata sottoscrizione del disciplinare - Obbligo di preventiva fissazione di termine - Non sussiste, 1171.

— Domande di derivazione - Concorrenza eccezionale - Accertamenti sulla ricorrenza dei presupposti - Portata - Limiti, 1173.

— Domande di derivazione - Concorrenza eccezionale - Sfruttamento di miniera - Maggiore impiego di mano d'opera - Costituiscono speciali motivi di pubblico interesse, 1173.

— Tribunale delle Acque - Parte contumace - Appello - Termine - Decorrenza, 1166.

— V. anche *Competenza e giurisdizione.*

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO ED ENTI PUBBLICI

— Notificazione della citazione ad Amministrazione statale non eseguita presso la competente Avvocatura dello Stato - Nullità assoluta - Rilevabilità d'ufficio, 1109.

— V. anche *Competenza e giurisdizione, Comune.*

APPALTO

— Appalto di opere pubbliche - Pagamento di corrispettivi - Ritardo nella compilazione degli atti amministrativi e contrattuali - Obbligo di pagamento degli interessi, con nota di G. DEL GRECO, 1178.

— Appalto di opere pubbliche - Riserve - Fatti accertabili in ogni tempo - Decadenza - Esclusione, con nota di G. DEL GRECO, 1178.

— V. anche *Arbitrato, Imposta di registro.*

APPELLO

— Appello incidentale - Termine di proposizione - Udienza di prima comparizione - Nozione, 1096.

ARBITRATO

— Ampliamento della domanda indicata in riserva - Ammissibilità, 1175.

— Mancata approvazione del collaudo - Domanda di arbitrato - Proponibilità - Limiti, con nota di G. DEL GRECO, 1178.

— Opere pubbliche - Appalto - Controversie - Competenza arbitrale - Limiti, 1163.

— Richiesta di deposito della relazione riservata di collaudo - Inammissibilità, 1175.

ATTO AMMINISTRATIVO

— Autorizzazione all'impianto ed esercizio di distributori di carburante - Definitività - Revoca ed annullamento delle stesse - Non definitività, con nota di S. ROSA, 1122.

— Autorizzazione - Termine finale di efficacia - Irrilevanza, con nota di S. ROSA, 1122.

— Provvedimento prefettizio regolante l'orario dei negozi - Distinzione della categoria dei grandi magazzini dai comuni negozi - Legittimità, 1121.

— Ricorso gerarchico - Provvedimento prefettizio regolante l'orario dei negozi - Definitività implicita, 1121.

— V. anche *Competenza e giurisdizione.*

BELLEZZE NATURALI

— Decreto ministeriale di annullamento del nulla osta della Sovraintendenza ai Monumenti a edificare per erronea indicazione del rapporto tra superficie coperta e scoperta - Irrilevanza di tale elemento dell'istruttoria - Eccesso di potere - Sussistenza, 1125.

— Dichiarazione di notevole interesse pubblico - Pubblicità eseguita ai sensi della l. n. 778 del 1922 - Funzione ed effetti, 1126.

— Ordinanza sindacale di annullamento di licenza edilizia sul presupposto dell'annullamento del nulla osta della Sopraintendenza - Legittimità del nulla osta per il venir meno del decreto ministeriale che ne aveva disposto l'annullamento - Reviviscenza della licenza edilizia, 1125.

— Pretesa difformità della disciplina urbanistica - Omessa impugnazione della licenza edilizia - Carenza di interesse, 1125.

CASSAZIONE

— Controricorso - Esposizione sommaria dei fatti - Desumibilità dagli argomenti addotti a confutazione del ricorso - Sussistenza del requisito, 1106.

— Memorie illustrative - Non possono contenere nuovi motivi o illustrare nuove questioni, 1109.

— Osservanza dei limiti esterni della giurisdizione attribuita al giudice speciale - Violazioni interne di norme giuridiche da parte del giudice speciale: incensurabilità, 1040.

— Potestà della Corte di Cassazione di esaminare anche d'ufficio non solo la ammissibilità del ricorso ma anche quella dell'impugnazione di cui ha preso cognizione il giudice della sentenza impugnata per cassazione, 1108.

— V. anche *Esecuzione forzata, Imposte e tasse, Impugnazione.*

COLLEGIO

— V. *Enti pubblici.*

COMMISSIONI TRIBUTARIE

— V. *Imposte e tasse.*

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

— Acque pubbliche - Grandi e piccole derivazioni - Occupazione provvisoria di immobili - Autorizzazione - Attribuzione - Non spetta all'a.g.o., 1052.

— Atti della p.a. - Controversie - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Criterio di discriminazione, con nota di G. MANDO', 1027.

— Consiglio di Stato - Giurisdizione esclusiva sul rapporto di impiego - Sindacato di legittimità della Corte di Cassazione - Limiti, 1040.

— Espropriazione per p.u. - Determinazione della indennità - Accertamento tecnico preventivo in pendenza del procedimento espropriativo - Ammissibilità, 1047.

— Impiego pubblico - Ente nazionale di assistenza sociale: natura giuridica - Controversie con i propri dipendenti: giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato, 1040.

— Istruzione pubblica - Scuole private - Vigilanza del Provveditore agli Studi - Non sussiste - Controversia - Giurisdizione a.g.o., con nota di G. MANDO', 1027.

— Parrocchia - Beneficio parrocchiale - Provvista - Provvedimenti dell'Autorità ecclesiastica - Sindacato del Giudice italiano - Esclusione - Difetto di giurisdizione - Fattispecie, 1053.

— Provvedimenti di istruzione preventiva - Natura giurisdizionale - Regolamento di giurisdizione - Ammissibilità, 1046.

— Sentenza della Sezione Specializzata Agraria - Nullità della sentenza - Rimessione della causa al giudice competente - Concorrente difetto di giurisdizione per improponibilità della domanda - Carattere assorbente, 1045.

— Uso dei beni demaniali - Negozio di diritto pubblico - Proroga legale dei contratti agrari - Inapplicabilità - Controversia - Difetto di giurisdizione dell'a.g.o., 1046.

— V. anche *Cosa giudicata, Ufficiale giudiziario.*

COMUNE

— Contratti di enti locali - Visto di esecutività del prefetto - Rifiuto per considerazioni di convenienza economica - Legittimità, 1120.

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

— Concessioni di uso dei beni pubblici - Natura giuridica, 1063.
— V. anche *Demanio.*

CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI

— V. *Regione Siciliana, Trentino-Alto Adige.*

CONTRATTI AGRARI

— V. *Competenza e giurisdizione.*

CORTE COSTITUZIONALE

— Pronunzia di incostituzionalità - Efficacia retroattiva - Limiti, 1045.
— Questione di legittimità costituzionale proposta in via incidentale - Rilevanza nel giudizio di merito - Riferimento all'intero giudizio, e non soltanto al grado nel corso del quale viene sollevata la questione - Esclusione, 1008.

COSA GIUDICATA

— Giudicato sulla giurisdizione - Presupposti, 1039.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

— V. *Edilizia popolare ed economica, Esecuzione fiscale, Imposte e tasse, Legge, Notaio, Ordinamento giudiziario, Previdenze ed assistenze, Procedimento civile, Procedimento penale, Professioni, Trattati.*

DEMANIO E PATRIMONIO

— Beni pubblici - Regime giuridico, 1063.
— Concessione di utilizzazione di bene demaniale - Incompatibilità con la disciplina legale delle locazioni di immobili urbani, con nota di F. CARUSI, 1064.
— Demanio stradale - Natura delle facoltà dei proprietari latistanti, con nota di F. CARUSI, 1064.
— Destinazione del bene demaniale all'uso eccezionale - Concessione costitutiva - Effetti, con nota di F. CARUSI, 1064.
— Usi speciali ed usi eccezionali - Tutela possessori nei rapporti tra privati, con nota di F. CARUSI, 1065.
— Uso eccezionale del bene demaniale - Fonte - Concessione amministrativa, con nota di F. CARUSI, 1064.
— Utilizzazione dei beni demaniali - Varie specie di uso dei medesimi, con nota di F. CARUSI, 1064.
— V. anche *Competenza e giurisdizione, Concessioni amministrative.*

EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA

— Case per lavoratori - Contributi versati dai datori di lavoro e dai lavoratori per l'attuazione della legge 28 febbraio 1949, n. 43 (INA-Casa) - Contrasto con gli artt. 23 e 42 Cost. - Esclusione, 1024.

ELETTRODOTTO

— Attraversamento di linee ferroviarie - Concerto tra i Ministri dei Trasporti e dei LL.PP. - Non necessario - Nulla osta delle FF.SS. - Sufficienza, 1117.
— Servitù di elettrodotto con vincolo di inamovibilità — Dichiarazione di p.u. con valutazione dell'interesse pubblico all'inamovibilità - Caducazione della dichiarazione di p.u. - Nuova dichiarazione - Riesame dell'interesse pubblico all'inamovibilità - Necessità - Esclusione - Nuovo decreto riferentesi alla domanda contenente la richiesta del vincolo di inamovibilità - Motivazione « per relationem » - Ammissibilità, 1117.
— Tracciato eccessivamente gravoso per il privato - Mancata segnalazione da parte del privato dell'eccessiva onerosità del progetto e della possibilità di un diverso tracciato egualmente rispondente allo scopo - Difetto di istruttoria - Insussistenza, 1117.
— V. anche *Espropriazione per p.u.*

ELEZIONI AMMINISTRATIVE E POLITICHE

— Segretario del seggio elettorale - Necessità di residenza nel Comune - Limitazione della libertà di voto - Insussistenza, 998.

ENTI E BENI ECCLESIASTICI

— V. *Competenza e giurisdizione.*

ENTI PUBBLICI

— Organi individuali o collegiali - Funzionari onorari - Durata limitata o illimitata - Principio della « prorogatio » - Casi di disapplicazione - Durata illimitata - Provvedimento che dichiara la cessazione dal servizio di funzionari onorari componenti l'organo collegiale e la nomina di altri - Natura - Competenza - È atto di controllo, di competenza dell'autorità tutoria - Fattispecie, 1129.

— V. anche *Comune, Controinteressato, Espropriazione, Riforma fondiaria, Ufficiale giudiziario.*

ESECUZIONE FISCALE

— Inammissibilità dell'opposizione agli atti esecutivi sui mobili del debitore da parte del coniuge o di parenti o affini entro il terzo grado - Ricorso all'Intendente di Finanza ed azione giudiziaria contro l'esattore - Contrasto con gli artt. 3, 24 e 42 Cost. - Non sussiste, 998.

ESECUZIONE FORZATA

— Opposizione agli atti esecutivi - Mezzo di impugnazione ammissibile contro la sentenza che la definisce - Ricorso per cassazione e non già appello, 1093.

ESPROPRIAZIONE PER P.U.

— Acque minerali - Autorizzazione alla vendita - Protezione igienica - Espropriazione da parte del concessionario dell'area destinata a zona di protezione - Necessità - Esclusione, 1116.

— Decreto di occupazione - Annullamento - Causa civile per risarcimento dei danni - Nuovo decreto in pendenza di essa - Validità, 1118.

— Decreto di occupazione - Annullamento - Nuovo decreto di occupazione relativo agli stessi beni già detenuti in base al primo decreto - Validità, 1118.

— Industrializzazione del Mezzogiorno - Consorzi per lo sviluppo industriale - Approvazione degli statuti e dei piani di zona - Rapporti - Dichiarazione di p.u. « ex lege » - Intervento sul territorio mediante espropriazioni anteriormente all'approvazione dei piani - Legittimità, con nota di P. FIORI, 1111.

— Industrializzazione del Mezzogiorno - Consorzi per lo sviluppo industriale - Interventi sul territorio - Dichiarazione di p.u. « ex lege » - Piani regolatori territoriali - Funzione - Espropriazione anteriore ai piani - Limiti, 1112.

— Occupazione d'urgenza di immobili per l'esecuzione dei lavori di costruzione di autostrade - Momento del trasferimento della proprietà Data di emissione del decreto espropriativo, 1085.

— Occupazione d'urgenza predisposta per una futura espropriazione - Termine biennale di liceità - Si applica, 1085.

— Occupazione temporanea - Autonomia dei due istituti, 1084.

— Servitù di elettrodotto - Richiesta di dichiarazione di p.u. e di decreto di asservimento da parte di società gerente elettrodotti - Atto di ordinaria amministrazione, 1117.

— Servitù di elettrodotto - Richiesta del decreto di asservimento e della dichiarazione di p.u. - Scadenza del termine prescritto per le espropriazioni e i lavori - Nuova dichiarazione di p.u. - Nuova richiesta del decreto di asservimento - Necessità - Esclusione, 1117.

— Stato di consistenza - Avviso di fissazioni del sopraluogo - Omessa indicazione del luogo dell'accesso - Irrilevanza, 1119.

— V. anche *Competenza e giurisdizione.*

FERROVIE

— V. *Elettrodotto.*

GIUOCO D'AZZARDO

— Case da giuoco - Sequestro dell'azienda e contemporanea autorizzazione, da parte del Pretore, a continuare esercizio del giuoco d'azzardo - Contraddittorietà, con nota di G. GUGLIELMI, 1190.

— Esercizio di casa da giuoco in Taormina - R.d. 31 maggio 1935, n. 1410,

istitutivo dell'E.T.A.L. (Ente Turistico Alberghiero della Libia) - Non contiene autorizzazione ad istituire case da giuoco, con nota di G. GUGLIELMI, 1190.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

— Controinteressato - Costituzione di Consorzio industriale - Impugnativa dello Statuto - Enti che hanno promosso la costituzione del Consorzio - Non sono controinteressati, con nota di P. FIORI, 1111.

— Interesse ad agire in tema di cariche pubbliche - Intervento in giudizio - Provvedimenti di nomina di organi istituzionali di enti pubblici - Impugnativa da parte del Presidente dell'ente - Inammissibilità, Fattispecie, 1129.

— Procedimento dinanzi al Consiglio di Stato - Intervento «ad opponendum» - Semplice interesse di fatto al mantenimento dell'atto impugnato - Legittimazione - Sussistenza, 1124.

— Ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato - Notifica a un solo controinteressato - Integrazione del contraddittorio - Superflua in caso di manifesta infondatezza del ricorso, 1121.

GUERRA

— Guerra - Contratti di guerra - Commissario liquidatore - Provvedimenti - Rimedi - Competenza del Consiglio di Stato o dell'a.g.o. - Criterio di discriminazione, 1038.

— Contratti di guerra - Commissario liquidatore - Poteri di trasformazione - Fattispecie - Insindacabilità del g.o., 1038.

— V. anche *Competenza e giurisdizione.*

IMPIEGO PUBBLICO

— V. *Competenza e giurisdizione.*

IMPOSTA DI REGISTRO

— Atto con pluralità di trasferimento e contestuale pluralità di usufrutto a favore di persone diverse - Aliquota stabilita per valori inferiori a un milione - Operatività per ogni singolo rapporto giuridico, 1145.

— Case di abitazione non di lusso di nuova costruzione - Trasferimento contestuale della proprietà e dell'usufrutto a soggetti diversi - Agelovazione fiscale dell'art. 17 della l. 2 luglio 1949, n. 408 - Applicabilità alla costituzione dell'usufrutto - Esclusione, 1145.

— Contenzioso - Azione giudiziaria - Domanda riconvenzionale oltre il termine di sei mesi - Inammissibilità, 1133.

— Imposta di titolo - Applicabilità - Presupposti, con nota di P. V. DI TARSIA DI BELMONTE, 1138.

— Presunzione dell'art. 47 legge di registro - Deroga contenuta nell'articolo unico legge n. 23 del 1952 - Caratteri, 1155.

— Presunzione dell'art. 47 legge registro - Effetti, 1155.

— Vendita o appalto - Criterio dell'approvvigionamento delle cose successivamente al contratto - Applicabilità, 1133.

— Vendita o appalto - Criteri di cui all'art. 1 l. 29 luglio 1941, n. 771 - Efficacia, 1133.

— Vendita o appalto - Criterio della ordinaria produzione - Riguarda i soli fabbricanti e non i commercianti, 1133.

IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

— V. *Imposte e tasse.*

IMPOSTA DI SUCCESSIONE

— Deduzioni di passività dall'attivo ereditario - Debito di imposta di famiglia - Esclusione - Limiti, 1148.

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

— Zolfo - Atti dell'Ente Zolfi italiani, con nota di G. MANDO', 1153.

IMPOSTE E TASSE

— Competenza territoriale - Giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha proceduto all'accertamento, 1133.

— Disposizioni del t.u. delle imposte dirette che subordinano a denuncia fiscale l'azione giudiziaria relativa a cespiti classificabili in R. M. cat. A -

Contrasto con gli artt. 101, 104 e 124 della Costituzione - Esclusione, 995.
— Imposte indirette - Ricorso alla Corte di Cassazione contro decisioni delle Commissioni delle Imposte - Decisione della Commissione Provinciale in materia di valutazione - Ammissibilità, 1158.
— Imposte indirette - Ricorso alla Corte di Cassazione contro decisioni delle Commissioni delle Imposte - Decisione della Commissione Provinciale di valutazione su questioni di applicazione della legge - Questione sull'applicabilità del sistema di valutazione automatica - Incompetenza - Sussiste, 1158.
— Legge tributaria sulle successioni - Disposizione che subordina l'inizio o la prosecuzione delle azioni giudiziarie alla prova dell'avvenuto pagamento dei tributi, o della loro esenzione o dilazione - Illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 24 della Costituzione, 1004.
— Procedimenti innanzi alle Commissioni - Appello dell'Ufficio alla Commissione Centrale - Notificazione ex art. 89 del r.d. 11 luglio 1907, n. 560 e 38 del t.u. 19 gennaio 1958, n. 645 - Mancata sottoscrizione da parte del consegnatario - Nullità - Esclusione, 1151.
— Procedimenti innanzi alle Commissioni - Notificazione di atti processuali - Firma dell'originale da parte del consegnatario - Necessità per le forme previste dagli artt. 89 del r.d. 11 luglio 1907, n. 560 e 38 del t.u. 19 gennaio 1958, n. 645, 1150.
— Procedimenti innanzi alle Commissioni - Notificazioni di atti processuali - Forme consentite - Artt. 89 del r.d. 11 luglio 1907, n. 560 e 38 t.u. 19 gennaio 1958, n. 645, oppure 137 e segg. c.c. con eccezioni previste, 1150.
— Ricorso alla Corte di Cassazione contro decisioni delle Commissioni delle Imposte - Termine - Decorrenza, 1158.

IMPUGNAZIONE

— Ammissibilità del mezzo di impugnazione - Definizione data dal giudice all'azione Rilevanza - Tesi prospettata dalla parte - Irrilevanza, 1093.
— Dichiarazione o motivi spediti a mezzo posta o per telegramma - Termini - Riferimento al momento della spedizione, 1185.
— Impugnazione straordinaria - Ricorso per revocazione proposta in via incidentale autonoma - Necessità del previo deposito per multa, 1108.
— Ricorso incidentale per cassazione - Quando è necessario - Quando non è necessario, 1108.

ISTRUZIONE PUBBLICA

— V. *Competenza e giurisdizione.*

LAVORO

— Infortuni sul lavoro - Assicurazione obbligatoria - Esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile - Ambito di applicazione, 1106.
— V. anche *Previdenza ed assistenza, Infortuni sul lavoro.*

LEGGE

— Legge penale - Circostanze del reato - Circostanza attenuante del risarcimento del danno prima del giudizio - Contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione - Esclusione, 1013.
— Riserva di legge in materia penale - Legge sulla disciplina igienica della produzione e vendita delle sostanze alimentari e delle bevande - Decreti del Ministro della Sanità per l'autorizzazione all'uso di additivi chimici - Violazione della riserva di legge - Esclusione, 1001.

MEZZOGIORNO

— V. *Espropriazione per p.u.*

MINIERE

— Acque minerali e stabilimenti termali - Autorizzazione per la vendita delle acque - Competenza Ministero della Sanità - Autorizzazione per l'esercizio degli stabilimenti termali - Competenza del Medico provinciale, 1115.
— Acque minerali - Provvedimento ministeriale di annullamento per incompetenza del decreto con cui il Medico provinciale ampliava la zona di protezione di una sorgente minerale - Decreto ministeriale che dispone detto ampliamento - Contraddittorietà di provvedimenti - Insussistenza, 1116.

— Acque minerali - Decreto del Ministero della Sanità di ampliamento della zona di protezione di una sorgente minerale - Attività di vigilanza sanitaria - Competenza - Sussistenza - Estensione al settore minerario dei poteri di vigilanza dell'autorità sanitaria - Inammissibilità - Potere ministeriale di imposizione di un vincolo di inedificabilità nelle zone di protezione - Esclusione, 1116.
— V. anche *Acque pubbliche, Espropriazione per p.u.*

NOTAIO

— Onorari - Riduzione di onorari disposta per legge su atti di un particolare tipo - Art. 8, comma 8, l. n. 454 del 1961 - Preteso contrasto con art. 3 Cost. - Esclusione, con nota di L. TRACANNA, 990.
— Onorari - Riduzione di onorari disposta per legge su atti di un particolare tipo - Art. 28, comma 8, l. n. 454 del 1961 - Preteso contrasto con art. 25, comma 1, Cost. - Infondatezza della questione incidentale di legittimità costituzionale, con nota di L. TRACANNA, 990.
— Onorario - Riduzione di onorari disposta per legge su atti di un particolare tipo - Art. 8, comma 8, l. n. 454 del 1961 - Riduzione a metà delle tariffe relativamente ad atti inerenti all'applicazione delle leggi sulla piccola proprietà contadina - Preteso contrasto con artt. 3, 35, comma 1, 36 comma 1, Cost. - Esclusione, con nota di L. TRACANNA, 990.

NOTIFICAZIONE

— Luogo - Omesso indicazione nella relata - Criteri, 1187.

OPERE PUBBLICHE

— V. *Arbitrato.*

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

— Mancanza o impedimento di un giudice del tribunale - Possibilità di costituire il collegio mediante supplenza di un vice-pretore, anche onorario - Contrasto con l'art. 106 Cost. - Esclusione, 1002.

PESCA

— Diritto esclusivo - Contenuto, 1174.

POSSESSO E AZIONI POSSESSORIE

— V. *Demanio.*

PREVIDENZA E ASSISTENZA

— Assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia, la tubercolosi e la disoccupazione involontaria dei lavoratori e delle lavoratrici che abbiano superato, rispettivamente, il 60° ed il 55° anno di età - Illegittimità costituzionale della normativa per eccesso rispetto alla delega legislativa - Esclusione, 1011.

PROCEDIMENTO CIVILE

— Foro della p.a. - Contrasto con le disposizioni costituzionali concernenti il principio di eguaglianza, il diritto di difesa e la precostituzione del giudice - Esclusione, 1017.
— Intervento del terzo ad istanza di parte - Tardività della chiamata in causa - Ammissibilità in caso di accettazione del contraddittorio da parte del terzo, 1094.
— Litisconsorzio necessario - Controversie relative ad obbligazioni solidali - Non sussiste, 1105.
— Morte o perdita di capacità della parte costituita - Morte o impedimento del procuratore costituito - Interruzione del processo - Deve essere dichiarata dal giudice - Soggetti legittimati a dolersi della irregolare prosecuzione del processo, 1082.
— V. anche *Imposta di registro, Imposte e tasse.*

PROCEDIMENTO PENALE

— Notificazione - Incompletezza dell'atto notificato - Omissione del mezzo di impugnazione - Ricorso del P.M. - Inammissibilità - Eventuali nullità assolute della sentenza impugnata - Esame da parte del giudice di secondo grado - Ammissibilità, con nota di G. GUGLIELMI, 1190.
— Obbligo di assunzione della difesa d'ufficio da parte degli avvocati e dei procuratori - Contrasto con gli artt. 24 e 35 della Costituzione - Esclusione, 1014.
— Sentenza di appello che pronuncia su fatti non contestati e non rientranti nell'oggetto del giudicato di primo grado - Nullità, con nota di G. GUGLIELMI, 1190.

PROFESSIONI

— Tariffe professionali - Riduzione con legge - Preteso contrasto con art. 36, comma 1, Cost. - Esclusione, con nota di L. TRACANNA, 989.

PUBBLICO UFFICIALE

— Delitti di violenza, minaccia, oltraggio - Esimenti - Atto arbitrario del p.u. - Nozione, 1187.

REATO

— Rapporto di causalità - Cause sopravvenute - Nozione - Inesattezza della diagnosi e inidoneità della terapia adottata dal sanitario - Esclusione del nesso causale - Condizioni - Fattispecie ,1186.

— V. anche *Legge*.

REATO FINANZIARIO

— Oli minerali - Regime fiscale - Trasporto senza certificato di provenienza - Irrilevanza che la merce abbia assolto all'obbligo del tributo o ne sia esente, 1189.

RESPONSABILITA' CIVILE

— Costruzione e manutenzione di opere pubbliche - Onere di diligenza della p.a. - Limiti, 1164.

— Fatto illecito permanente - Decorrenza del termine di prescrizione, 1168.

— V. anche *Acque pubbliche, Espropriazione per p.u.*

RICORSI AMMINISTRATIVI

— V. *Ricorso straordinario*.

RICORSO STRAORDINARIO

— T.u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 34, secondo e terzo comma - Posizione del ricorrente e dei cointeressati - Principio dell'alternatività del ricorso straordinario col ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato - Illegittimità costituzionale, 1059.

RIFORMA FONDIARIA

— Insequestrabilità ed impignorabilità dei diritti dell'assegnatario a favore dei soggetti diversi dall'Ente riforma - Non sussiste per i frutti percetti, 1088.

SENTENZA

— Correlazione con l'accusa contestata - Imputazione comprendente gli estremi essenziali del fatto valutato in sentenza - Insussistenza del pregiudizio per la difesa - Contestazione per furto e condanna per ricettazione - Legittimità, 1186.

— V. anche *Competenza e giurisdizione*.

SICILIA

— Regione Siciliana - Conflitto di attribuzione con lo Stato - Atti dell'Assemblea Regionale Siciliana - Soggezione alla giurisdizione dello Stato, 985.

STRADE

— V. anche *Demanio*.

TRATTATI INTERNAZIONALI

— Patti Lateranensi - Natura giuridica - Efficacia di norme costituzionali - Eccezione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale - Inammissibilità, con nota di G. GUGLIELMI, 1097.

TRENTINO-ALTO ADIGE

— Competenza per la costituzione del Comitato provinciale della caccia in provincia di Bolzano - Appartenenza alla Regione, 1005.

— Conflitto di attribuzione con la Regione sollevata dalla Provincia di Bolzano in relazione all'art. 13, secondo comma, dello Statuto - Attribuzioni derivanti da leggi ordinarie richiamate dalla disposizione statutaria - Ammissibilità del conflitto, 1005.

UFFICIALE GIUDIZIARIO

— Rapporti con i dipendenti - Controversie - Giurisdizione ordinaria, con nota di G. MANDO', 1041.

— Ufficio unico - Natura - Ente pubblico - Esclusione, con nota di G. MANDO', 1041.

VENDITA

— V. *Imposta di registro*.

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

30 giugno 1964, n. 66 . . . . . pag. 985
7 luglio 1964, n. 75 . . . . . » 989
26 novembre 1964, n. 91 . . . . . » 995
26 novembre 1964, n. 92 . . . . . » 998
26 novembre 1964, n. 93 . . . . . » 998
26 novembre 1964, n. 96 . . . . . » 1001
7 dicembre 1964, n. 99 . . . . . » 1002
7 dicembre 1964, n. 100 . . . . . » 1004
7 dicembre 1964, n. 101 . . . . . » 1004
11 dicembre 1964, n. 109 . . . . . » 1008
11 dicembre 1964, n. 110 . . . . . » 1011
11 dicembre 1964, n. 111 . . . . . » 1013
22 dicembre 1964, n. 114 . . . . . » 1014
22 dicembre 1964, n. 118 . . . . . » 1017
22 dicembre 1964, n. 119 . . . . . » 1024

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un., 23 marzo 1964, n. 662 . . . . . pag. 1027
Sez. III, 9 aprile 1964, n. 811 . . . . . » 1063
Sez. I, 14 maggio 1964, n. 1169 . . . . . » 1082
Sez. I, 29 maggio 1964, n. 1345 . . . . . » 1084
Sez. I, 8 giugno 1964, n. 1402 . . . . . » 1133
Sez. II, 11 luglio 1964, n. 1852 . . . . . » 1088
Sez. Un., 24 luglio 1964, n. 2030 . . . . . » 1064
Sez. Un., 24 luglio 1964, n. 2031 . . . . . » 1038
Sez. Un., 25 luglio 1964, n. 2059 . . . . . » 1039
Sez. Un., 25 luglio 1964, n. 2062 . . . . . » 1041
Sez. II, 29 luglio 1964, n. 2154 . . . . . » 1064
Sez. I, 21 settembre 1964, n. 2398 . . . . . » 1138
Sez. Un., 7 ottobre 1964, n. 2546 . . . . . » 1045
Sez. Un., 10 ottobre 1964, n. 2564 . . . . . » 1046
Sez. III, 17 ottobre 1964, n. 2615 . . . . . » 1093
Sez. Un., 19 ottobre 1964, n. 2619 . . . . . » 1052
Sez. Un., 19 ottobre 1964, n. 2620 . . . . . » 1053
Sez. III, 20 ottobre 1964, n. 2625 . . . . . » 1094
Sez. II, 22 ottobre 1964, n. 2637 . . . . . » 1096
Sez. I, 23 ottobre 1964, n. 2651 . . . . . » 1097
Sez. I, 26 ottobre 1964, n. 2668 . . . . . » 1145
Sez. I, 20 novembre 1964, n. 2768 . . . . . » 1148
Sez. I, 20 novembre 1964, n. 2771 . . . . . » 1150
Sez. III, 27 novembre 1964, n. 2813 . . . . . » 1163
Sez. III, 27 novembre 1964, n. 2823 . . . . . » 1105
Sez. III, 11 dicembre 1964, n. 2862 . . . . . » 1106
Sez. I, 18 dicembre 1964, n. 2886 . . . . . » 1108

Sez. I, 18 dicembre 1964, n. 2896 . . . . . » 1153
Sez. I, 18 dicembre 1964, n. 2902 . . . . . » 1155
Sez. I, 22 dicembre 1964, n. 2964 . . . . . » 1109
Sez. Un., 22 dicembre 1964, n. 2949 . . . . . » 1158
Sez. Un., 17 febbraio 1965 (ordinanza) . . . . . » 1059

TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE

18 giugno 1964, n. 19 . . . . . pag. 1164
3 settembre 1964, n. 23 . . . . . » 1166
23 settembre 1964, n. 24 . . . . . » 1168
20 ottobre 1964, n. 26 . . . . . » 1170
20 ottobre 1964, n. 30 . . . . . » 1173
20 ottobre 1964, n. 31 . . . . . » 1174

LODI ARBITRALI

26 marzo 1964, n. 15 . . . . . pag. 1175
15 ottobre 1964, n. 69 . . . . . » 1178

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV, 17 giugno 1964, n. 787 . . . . . pag. 1111
Sez. IV, 3 ottobre 1964, n. 1004 . . . . . » 1115
Sez. IV, 10 ottobre 1964, n. 1005 . . . . . » 1112
Sez. IV, 20 ottobre 1964, n. 1013 . . . . . » 1117
Sez. IV, 6 novembre 1964, n. 1231 . . . . . » 1118
Sez. V, 26 settembre 1964, n. 1124 . . . . . » 1120
Sez. V, 26 settembre 1964, n. 1128 . . . . . » 1121
Sez. V, 26 settembre 1964, n. 1136 . . . . . » 1122
Sez. VI, 10 novembre 1964, n. 794 . . . . . » 1124
Sez. VI, 10 novembre 1964, n. 801 . . . . . » 1126

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
PER LA REGIONE SICILIANA

30 ottobre 1964, n. 483 . . . . . pag. 1129

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 27 gennaio 1964, n. 94 . . . . . pag. 1185
Sez. III, 10 febbraio 1964, n. 462 . . . . . » 1186
Sez. III, 17 febbraio 1964, n. 309 . . . . . » 1186
Sez. I, 10 marzo 1964, n. 264 . . . . . » 1187
Sez. III, 17 marzo 1964, n. 597 . . . . . » 1187
Sez. I, 23 marzo 1964, n. 500 . . . . . » 1189
Sez. Un., 14 novembre 1964, n. 5 . . . . . » 1190

SOMMARIO DELLA PARTE SECONDA

RASSEGNA DI DOTTRINA

A. Berliri, *Principî di diritto tributario* . . . . . pag. 193

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

Provvedimenti legislativi . . . . . » 200

Disegni e proposte di legge . . . . . » 201

La redazione, *Osservazioni al disegno di legge n. 1818 (recante modificazioni all'art. 34 T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato)* » 201

Provvedimenti legislativi sottoposti a giudizio di costituzionalità:

— Disposizioni di legge in rapporto alle quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale . . . . . » 207

— Disposizioni di legge in rapporto alle quali è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale . . » 207

— Disposizioni di legge in rapporto alle quali è stato promosso giudizio di legittimità costituzionale . . . . . » 209

— Questioni rimesse alla Corte Costituzionale nell'anno 1964 e dichiarate inammissibili o manifestamente infondate . . » 211

QUESTIONI

T. Alibrandi, *L'articolo 2050 c.c. nei rapporti fra la pubblica amministrazione e dipendente pubblico* . . . . . » 213

CONSULTAZIONI

Indice sistematico delle consultazioni . . . . . » 220

VARIETA' . . . . . » 235

PARTE PRIMA

GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 30 giugno 1964, n. 66 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Bonifacio - Regione Siciliana (avv.ti Basile, Orlando Cascio) e Presidente Consiglio Ministri (n.c.).

Regione Siciliana - Conflitto di attribuzione con lo Stato - Atti dell'Assemblea Regionale Siciliana - Soggezione alla giurisdizione dello Stato.

(Cost. art. 134, 24; l. 11 marzo 1953, n. 87, artt. 39, 41, 38).

Sono soggetti alla giurisdizione generale degli organi di giustizia, ordinaria ed amministrativa, dello Stato, secondo il generale precetto posto dall'art. 24 della Costituzione, gli atti dell'Assemblea Regionale Siciliana relativi allo stato giuridico del personale dipendente; ciò in quanto il vigente ordinamento costituzionale non consente l'assimilazione delle funzioni dell'Assemblea Regionale alle funzioni delle Camere; le prime, infatti, appaiono come manifestazione di autonomia politica costituzionalmente riconosciuta e delimitata, le seconde, invece, sono espressione del potere di indirizzo politico generale, alla determinazione del quale il Parlamento, anche attraverso la legislazione, partecipa (1).

(*Omissis*). — 1. - I due ricorsi, discussi congiuntamente nell'udienza pubblica, prospettano la stessa questione e vanno conseguentemente riuniti e decisi con unica sentenza.

---

(1) Sentenza di particolare rilievo, in quanto attiene a conflitti di attribuzione « *in apicibus* ». Per la delicatezza della questione, in relazione all'opportunità di non assumere posizione in merito alla sua decisione, l'Avvocato Generale dello Stato, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, ritenne di non intervenire nel giudizio.

2. - Dalla valutazione complessiva dei ricorsi, dei motivi posti a loro fondamento e dei provvedimenti chiesti alla Corte risulta che il presente conflitto si configura come conflitto di attribuzione fra Regione e Stato (ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87), ha per oggetto la questione se allo Stato spetti la potestà giurisdizionale sugli atti dell'Assemblea regionale siciliana relativi alle vicende del rapporto di impiego dei propri dipendenti e va deciso con riferimento alle norme costituzionali che, secondo quanto si assume, garantirebbero l'indipendenza e le prerogative dell'Assemblea e sarebbero state violate dai due atti giurisdizionali che hanno dato causa al conflitto.

Ciò posto, è evidente che il tema da decidere non è quello se nel caso in esame spetti o meno al Consiglio di giustizia amministrativa la giurisdizione, ma l'altro, preliminare e più ampio, se gli atti dell'Assemblea relativi all'oggetto innanzi specificato siano esenti dalla giurisdizione in generale e, quindi, dalla corrispondente potestà dello Stato. In altri termini occorre accertare se il principio secondo il quale tutti possono adire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, affermato in via generale dall'art. 24, primo comma, della Costituzione (e ribadito nell'art. 113, primo comma, con riferimento agli atti della p.a.), incontri un limite nelle garanzie o prerogative di indipendenza che il ricorrente afferma vadano riconosciute all'Assemblea regionale.

3. - La difesa della Regione parte dal presupposto che la posizione costituzionale dell'Assemblea regionale sia identica a quella delle due Camere del Parlamento, e ne fa discendere la conseguenza che identiche debbano essere, ed in effetti siano, le prerogative. L'Assemblea regionale, si afferma, è un corpo politico al pari delle Camere, in quanto esplica un'attività politica che si estrinseca nella emanazione di atti legislativi aventi efficacia identica a quella dei corrispondenti atti dello Stato; e, si aggiunge, in base a norma costituzionale (art. 4 Statuto sic.) essa ha lo stesso potere di regolamento che comprende, così come è indiscusso per le Camere, non solo la potestà di organizzare delle funzioni e degli uffici, ma anche il sindacato sugli atti che violino le norme poste nell'esercizio di quel potere.

Questa tesi, valutata nei singoli argomenti e nel suo insieme, non può essere accolta.

La sentenza delle Sez. Un. della Corte Suprema di Cassazione 15 luglio 1963, n. 1933, in relazione alla quale era stato sollevato il conflitto, è pubblicata in *Giust. civ.* 1963, 2011, con nota di SANDULLI, *Rapporto di impiego presso l'A.R.S. e sindacato giurisdizionale.*

La Corte non dubita che l'Assemblea regionale siciliana non possa essere configurata come organo amministrativo, giacché le sue attribuzioni — così come delineate nello Statuto che realizza le particolari forme di autonomia previste nell'art. 116 della Costituzione — sono o legislative (artt. 14-19 Statuto sic.) o politiche (artt. 9, primo comma, e 20, secondo comma), e mai amministrative (cfr. sent. n. 2 del 15 gennaio 1959) fino al punto che anche il potere regolamentare di esecuzione delle leggi è demandato al Governo regionale (art. 12, terzo comma). Ma da ciò non deriva che l'Assemblea regionale possa essere parificata alle Camere né sotto il profilo della equivalenza degli atti legislativi né sotto quello, più lato e comprensivo, della c.d. attività di indirizzo politico.

È in proposito da osservare che l'attività della Regione, anche quando è manifestazione di legislazione esclusiva, incontra vari limiti nella legislazione statale, che discendono o da esplicite previsioni degli Statuti o, come la Corte più volte ha avuto modo di affermare (cfr., ad es., sent. n. 49 del 4 aprile 1963 e sent. n. 4 del 24 gennaio 1964), dal principio fondamentale di unità della Repubblica enunciato nell'art. 5 della Costituzione (cfr. anche art. 1 Statuto sic.), con la necessaria conseguenza che nel quadro delle fonti le leggi regionali, anche se emanate nelle materie riservate, non possono essere poste sullo stesso piano delle leggi statali.

Questa conclusione trova adeguata giustificazione nella constatazione che, per quanto lo Statuto siciliano conferisca alla Regione un'ampia autonomia, questa non è da confondere con la sovranità che resta attributo dello Stato.

La Corte ha affermato, anche in decisioni riguardanti la legislazione regionale « esclusiva », che la Regione resta inquadrata nello Stato e subordinata allo Stato (cfr. sent. n. 9 del 1957), e con giurisprudenza costante (cfr. sentt. n. 124 del 1957; 2 e 32 del 1960; 66 del 1961; 46 del 1962) ha in via generale accertato che la competenza delle Regioni è strettamente limitata alle materie quali sono elencate negli Statuti speciali, restando escluso che, rispetto a queste, possano valere criteri finalistici che non risultino da valutazione del tutto obbiettiva del loro contenuto. Questo indirizzo giurisprudenziale ha trovato conferma nella recente sentenza n. 56 del 9 giugno 1964, nella quale la Corte, enunciando a proposito della legislazione della Regione Trentino-Alto Adige un principio generale, ha ribadito che le Regioni sono enti con fini predeterminati e inderogabilmente fissati.

Viene così delineata netta e profonda la differenza esistente fra attività legislativa regionale e attività legislativa statale, perché solo questa ultima può essere considerata libera nel fine, salvo i casi in cui un fine sia stato prestabilito in una norma costituzionale. Ed è conseguentemente chiaro che il vigente ordinamento costituzionale non con-

sente l'assimilazione delle funzioni dell'Assemblea regionale alle funzioni delle Camere: le prime, infatti, appaiono manifestazione di autonomia politica costituzionalmente riconosciuta e delimitata, le seconde invece sono espressione del potere di indirizzo politico generale, alla determinazione del quale il Parlamento, anche attraverso la legislazione, partecipa, e che la Costituzione, predisponendo il controllo di merito sulla legislazione regionale (art. 127), considera prevalente.

4. - Dai richiamati principî consegue che, come all'Assemblea regionale siciliana non può attribuirsi la stessa posizione costituzionale delle Camere, così al potere regolamentare ad essa conferito dall'art. 4 dello Statuto siciliano non può riconoscersi la stessa sfera di effetti che si attribuiscono al potere regolamentare che a ciascuna delle due Camere deriva dall'art. 64 della Costituzione.

L'esame delle norme costituzionali conferma questa conclusione e dimostra come al Parlamento vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai Consigli regionali e all'Assemblea siciliana.

Per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica gli artt. 64, primo comma, 66 e 68 della Costituzione delineano nel loro insieme un compiuto ed ampio sistema di garanzie, che non ha riscontro nelle norme riguardanti gli enti regionali. Per le Regioni in genere, infatti, la Costituzione (art. 122, quarto comma) sancisce solo la irresponsabilità dei consiglieri per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (cfr. anche art. 6 Statuto sic.; art. 25 Statuto sa.; art. 24 Statuto V. A.; art. 22 Statuto T.-A.A.; art. 16 Statuto F.-V.G.) e per le Regioni ad autonomia speciale gli Statuti si limitano ad attribuire ai Consigli (per la Sicilia all'Assemblea) il potere di dettarsi un regolamento (art. 4 Statuto sic.; art. 19 Statuto sa.; art. 25 Statuto T.-A.A.; artt. 18 e 21 Statuto F.-V.G.).

Manca, come si vede, una norma costituzionale che, come avviene per le Camere in base all'art. 66 della Costituzione, attribuisca ai Consigli regionali, anche di Regioni a statuto speciale, il giudizio definitivo dei titoli di ammissione dei loro componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. E di maggior rilievo è la circostanza che non c'è principio o disposizione costituzionale che riconosca ai componenti dei Consigli regionali l'immunità quale risulta prevista dall'art. 68 della Costituzione per i membri del Parlamento. Va anzi ricordato che, per quanto riguarda specificamente i Deputati dell'Assemblea siciliana, la giurisprudenza (Cass., S.U. cam. cons., 10 dicembre 1949) ritenne che tale prerogativa non si ricavasse né esplicitamente né implicitamente dal vigente ordinamento e che l'Alta Corte per la Regione siciliana (sent. 16-20 marzo 1951, n. 38) giudicò illegittimo l'art. 64 della legge regionale (20 marzo 1951, n. 29) che espressamente

la introduceva. Ora, se si considera che l'immunità è conferma dell'indipendenza dell'organo nei confronti degli altri poteri e come essa getti luce su tutto il complesso delle garanzie costituzionali accordate alle Camere, è agevole dedurre dalla sua mancanza la dimostrazione che il sistema costituzionale non ha inteso attribuire all'Assemblea regionale quelle stesse prerogative che spettano al Parlamento.

5. - Le esposte considerazioni inducono a ritenere che né dai principî né dalle norme costituzionali è dato ricavare, nella materia in esame, un limite al diritto che a tutti l'art. 24 della Costituzione riconosce. E che tale diritto non possa essere soddisfatto, come invece assume la difesa della Regione, dalle norme che all'uopo sarebbero predisposte nel Regolamento dell'Assemblea, si ricava dalle considerazioni già esposte, alle quali va aggiunto che l'art. 24 della Costituzione, quando parla del diritto di « agire in giudizio », non può non riferirsi alla funzione giurisdizionale così come regolata dagli artt. 101 e seguenti della Costituzione, e che, comunque, come la Corte ha affermato fin dalla sentenza n. 4 del 15 giugno 1956, la Regione non ha competenza a dettare norme in tema di giurisdizione.

Pervenendo a queste conclusioni non si nega all'Assemblea regionale siciliana l'indipendenza nella misura necessaria ad assicurare il libero esercizio delle sue funzioni legislative e politiche: il potere di regolamento, infatti, offre la possibilità di dettare norme di organizzazione dei servizi e degli uffici e di disciplina dei rapporti coi dipendenti secondo l'autonomo apprezzamento che l'Assemblea fa delle proprie esigenze, ed il sindacato giurisdizionale sulla conformità dei singoli atti a queste norme non appare in verità tale da turbare quella libertà.

6. - Accertato che spetta allo Stato la giurisdizione nella materia in esame, il presente giudizio resta definito. Decidere infatti a quale organo dello Stato essa vada in concreto riconosciuta esorbita dall'oggetto e dai limiti del conflitto di attribuzione fra Regione e Stato e rientra nelle questioni di giurisdizione che il vigente ordinamento riserva alla competenza della Corte di Cassazione. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 7 luglio 1964, n. 75 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Chiarelli - D'Aietti (avv. Minervini, Guarino) - Belvisi - Pres. Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Stato Coronas).

Professionisti - Tariffe professionali - Riduzione con legge - Preteso contrasto con art. 36, comma 1, Cost. - Esclusione.

(Cost., art. 36, primo comma).

Notaio - Onorari - Riduzione di onorari disposta per legge su atti di un particolare tipo - Art. 28, comma 8, l. n. 454 del 1961 - Preteso contrasto con art. 35, comma 1, Cost. - Infondatezza della questione incidentale di legittimità costituzionale.

(Cost., art. 35, primo comma; l. 2 giugno 1961, n. 454, art. 28, ottavo comma).

Notaio - Onorari - Riduzione di onorari disposta per legge su atti di un particolare tipo - Art. 8, comma 8, l. n. 454 del 1961 - Preteso contrasto con art. 3 Cost. - Esclusione.

(Cost., art. 8; l. 2 giugno 1961, n. 454, art. 28, ottavo comma).

Notaio - Onorario - Riduzione di onorari disposta per legge su atti di un particolare tipo - Art. 8, comma 8, l. n. 454 del 1961 - Riduzione a metà delle tariffe relativamente ad atti inerenti all'applicazione delle leggi sulla piccola proprietà contadina - Preteso contrasto con artt. 3, 35 comma 1, 36 comma 1, Cost. - Esclusione.

(Cost., artt. 3, 35, primo comma, 36, primo comma; l. 2 giugno 1961, n. 454, art. 28, ottavo comma).

Non contrasta con l'art. 36, comma primo, Cost. una norma la quale stabilisca che per determinate prestazioni professionali le tariffe siano ridotte in una data misura, in quanto l'articolo sopradetto è inteso ad assicurare la tutela della persona del lavoratore e la soddisfazione dei bisogni fondamentali suoi e della sua famiglia e non già a garantire la parità di prestazioni del rapporto sinallagmatico di lavoro (1).

(1-4) **Costituzionalità degli interventi legislativi in materia di tariffe professionali.**

Il problema da risolvere era di stabilire, in genere, se il legislatore, al quale compete l'approvazione delle tariffe professionali (nella specie quelle dei notai) possa, con particolare provvedimento, stabilire la riduzione a metà, per determinate prestazioni.

Veniva negata questa possibilità, ricorrendosi a tre argomenti fondamentali:

a) il principio della proporzionalità della retribuzione alla quantità e e qualità di lavoro fornita dal lavoratore, insieme al principio espresso nello stesso art. 36, primo comma della Costituzione, della adeguatezza della remunerazione;

b) il principio generale della tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni;

c) il principio di eguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione.

La Corte ha escluso il contrasto con l'art. 36 interpretando questo ultimo (nel senso sostenuto dall'Avvocatura) come quello che, ammesso che possa applicarsi anche al lavoro autonomo (il che dall'Avvocatura veniva contestasto in linea principale) si riferisce, in ogni caso, all'attività complessiva del lavoratore (e, quindi, del professionista) e non ai singoli rapporti ed alle singole prestazioni in

La riduzione della metà delle tariffe notarili, disposta dall'art. 28, *comma ottavo, della legge* 2 *giugno* 1961, *n.* 454, *relativa al piano quinquennale di sviluppo dell'agricoltura (riduzione che concerne tutti gli atti e documenti riguardanti la formazione della piccola proprietà contadina e dei territori montani), non è in contrasto con il principio generale della tutela del lavoro, sancito dall'art.* 35 *Cost., perché essa rientra nella disciplina legale della professione notarile, la quale, se regola nell'interesse pubblico l'esercizio di tale professione, assicura una particolare tutela degli interessi del professionista e del decoro della categoria* (2).

Il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 *Cost. consente al legislatore ordinario di emanare norme differenziate rispetto a situazioni obiettivamente diverse. La previsione di atti e documenti inerenti all'applicazione delle leggi riguardanti la formazione della piccola proprietà contadina dà luogo alla configurazione di situazioni obiettivamente determinate e specificamente definite, le quali ben possono essere considerate distintamente dalla formazione o dalla stipulazione di atti di tipo diverso o aventi un diverso oggetto* (3).

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, *comma ottavo, della legge* 2 *giugno* 1961, *n.* 454, *comportante la riduzione della metà delle tariffe notarili, in riferimento agli artt.* 3, 35, *comma primo, e* 36, *comma primo, Cost.* (4).

(*Omissis*). — L'art. 28, comma ottavo, della l. 2 giugno 1961, n. 454, non contrasta, a giudizio di questa Corte, con gli artt. 35, primo comma, e 3 della Costituzione.

In relazione alle norme di tutela del lavoro, contenute negli articoli 35 e 36, è da osservare che nel caso presente si può prescindere dalla questione se il primo comma dell'art. 36 sia applicabile ai rapporti di lavoro autonomo. Infatti, anche ove si dia risposta affermativa

---

cui si esplica l'attività di quest'ultimo. La norma, inoltre, non è intesa a garantire la parità delle prestazioni nel rapporto sinallagmatico di lavoro. Sicché, il legislatore ben può, per particolari esigenze, incidere sulla determinazione delle tariffe professionali, anche se stabilite con la collaborazione degli Ordini, senza violare, con questo, né il principio della professionalità né quello della adeguatezza della retribuzione. Questo ragionamento e la conseguente soluzione data al problema appaiono indubbiamente corretti, anche se la Corte non ha ritenuto di risolvere la questione circa la inapplicabilità dell'art. 36 della Costituzione al lavoro autonomo, così come sostenuto dall'Avvocatura.

L'art. 36 sembra, invero, riferirsi soltanto al *lavoro subordinato*, come si evince dai termini usati (« *retribuzione* » che, secondo la terminologia tecnico giuridica — art. 2099 cod. civ. — designa il corrispettivo del lavoro subordinato) e dalla connessione delle disposizioni di cui si compone, che prendono in considerazione la *durata massima della giornata lavorativa* (secondo comma), il *riposo set-*

a tale quesito, non ne deriva come conseguenza l'illegittimità della impugnata disposizione legislativa.

La norma dell'art. 36, primo comma, è intesa ad assicurare la tutela della persona del lavoratore e la soddisfazione dei bisogni fondamentali suoi e della sua famiglia; non già a garantire la parità delle prestazioni nel rapporto sinallagmatico di lavoro. Se, pertanto, i principî contenuti nella detta norma debbono considerarsi applicabili nel campo del lavoro autonomo, e in particolare nel campo delle professioni intellettuali, tale applicazione non può aversi se non in considerazione dell'attività complessiva del professionista, nei modi e nei limiti in cui essa sia accertabile e valutabile, *e non in relazione ai singoli rapporti e alle singole prestazioni in cui si esplica l'attività del libero professionista.* Oltre tutto, quest'ultimo criterio non varrebbe ad assicurare al professionista l'esistenza libera e dignitosa, voluta dalla Costituzione.

Né la norma in esame può essere scomposta in precetti distinti, con diversi campi di efficacia, isolando dal contesto della disposizione il precetto della corrispondenza della retribuzione alla quantità e qualità di lavoro prestato, come il solo applicabile al lavoro autonomo. Una tale interpretazione, oltre a non corrispondere a fondamentali esigenze di ermeneutica, contrasterebbe, come si è visto, con la ragione storica e sociale della norma, considerata nella sua unità.

Non ha, pertanto, fondamento la tesi, sostenuta nel presente giudizio, secondo la quale le tariffe professionali, una volta fissate con la collaborazione degli Ordini, sarebbero inderogabili dallo stesso legislatore, in quanto, essendo basato sulla corrispondenza della retribuzione al lavoro prestato, ogni deroga ad esse implicherebbe violazione dell'art. 36. A parte che, come si è detto, il senso dell'art. 36, primo comma, non è di garantire la parità delle contrapposte prestazioni, non è neanche esatto che le tariffe siano stabilite con esclusivo riferimento alla quantità e qualità di lavoro prestato. È, invece, ben

---

timanale e le ferie del lavoratore (terzo comma); elementi, cioè, che attengono chiaramente al *solo lavoro alle dipendenze altrui*; e come si evince, altresì, dallo stesso scopo e dalla funzione della norma del primo comma: in tanto, infatti, ha senso la imposizione dell'obbligo di una equa retribuzione (come quella di una determinata organizzazione di lavoro), in quanto vi sia *dipendenza* e non autonomia nella prestazione dell'attività lavorativa.

La norma della Costituzione è evidentemente ispirata alla difesa della parte più debole del rapporto, cioè del lavoratore, che nella esplicazione della attività lavorativa subordinata trova la fonte unica di vita ed al quale la norma stessa vuole assicurare i mezzi necessari per una vita libera ed adeguata.

Questo fondamento logico della norma non trova riscontro nelle ipotesi di lavoro autonomo e, tanto meno, in quelle di prestazione d'opera intellettuale e professionale.

noto che esse tengono conto anche di altri elementi considerati come indici dell'importanza dell'opera, ai sensi dell'art. 2233 c.c., quali, ad esempio, il valore dell'atto o della controversia nelle tariffe dei notai e degli avvocati e procuratori: è chiaro che al valore economico di un atto o di una controversia non corrisponde necessariamente la quantità e qualità di lavoro richiesto al professionista.

Dalle esposte considerazioni deriva che non può riscontrarsi alcuna violazione dell'art. 36, primo comma, della Costituzione nel fatto che il legislatore, *cui compete l'emanazione delle tariffe notarili, abbia stabilito, con la norma impugnata, che per determinate prestazioni le tariffe siano ridotte a metà.*

Né tale disposizione viola il principio generale della tutela del lavoro, sancito dall'art. 35 della Costituzione, giacché essa si inserisce in quella disciplina legale della professione notarile, la quale, mentre regola nell'interesse pubblico l'esercizio di tale professione, assicura una particolare tutela degli interessi del professionista e del decoro della categoria. Tale tutela si connette alla situazione in cui operano i notai e al numero chiuso delle loro sedi, e si manifesta anche nella garanzia di un assegno supplementare a completamento degli onorari che non raggiungano un minimo determinato: garanzia che, assicurata attraverso la Cassa del notariato, si basa sulla particolare struttura dell'ordinamento della professione di notaio.

Su questa tutela complessiva dell'attività notarile non incide la riduzione degli onorari di alcuni atti, disposta dal legislatore con la norma in esame.

2. - Ugualmente infondata è la dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

È giurisprudenza costante di questa Corte che il principio di eguaglianza contenuto in detto articolo consente al legislatore ordinario di emanare norme differenziate rispetto a situazioni obiettivamente diverse.

L'esplicazione di queste attività, *normalmente discontinue rispetto ad uno stesso soggetto e molteplici nelle loro manifestazioni,* sfugge ad una valutazione unitaria, sotto il profilo sopra indicato, che consenta di determinare se ogni compenso si adegui al minimo vitale.

Il reddito del lavoratore autonomo risulta dalla *totalità dei rapporti con i suoi clienti, globalmente considerata* e non dall'inserimento, tendenzialmente esclusivo, della propria capacità lavorativa in una organizzazione altrui.

Non si vede come la legge potrebbe fare carico ad un altro soggetto, anzi ad una molteplicità di altri soggetti, ai quali nessuna responsabilità risale dell'organizzazione autonomamente datasi dal professionista, di fornire a questi un adeguato corrispettivo del suo lavoro — per necessità, globalmente considerato — tale, tra l'altro, da dovere essere in ogni caso sufficiente alle esigenze di lui e della sua famiglia, esigenze e condizioni con le quali il cliente, occasionalmente venuto

La previsione di atti e documenti inerenti all'applicazione delle leggi riguardanti la formazione e l'arrotondamento della piccola proprietà contadina dà luogo, evidentemente, alla configurazione di situazioni obbiettivamente determinate e specificamente definite, le quali ben possono essere considerate distintamente dalla formazione o dalla stipulazione di atti di tipo diverso o aventi un diverso oggetto.

Né ha valore l'argomento che la norma impugnata è stata emanata a scopo di incentivo dell'agricoltura, e che le misure che, come questa, sono dirette a fini economici di utilità generale non possono essere poste a carico di una determinata categoria di persone.

Intanto va considerato che nel nostro ordinamento sono ben numerosi i casi in cui è prevista la riduzione degli onorari notarili, anche al di fuori del campo degli incentivi economici (art. 34 r.d.l. 16 settembre 1926, n. 1606, sull'Opera Nazionale Combattenti; art. 151 r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, sull'edilizia popolare; art. 93 d.l. 10 aprile 1947, n. 261, sull'alloggo ai senzatetto; art. 38 d.l. 7 maggio 1948, n. 1235, sui Consorzi agrari; art. 18 l. 3 agosto 1949, n. 589, sulle opere pubbliche di interesse degli enti locali; art. 26 l. 10 agosto 1950, n. 646, sulla Cassa del Mezzogiorno; art. 8 l. 2 dicembre 1961, n. 1330, sull'Ente di gestione per il cinema, ecc. ecc.).

Queste riduzioni trovano il loro fondamento nel fatto che, com'è ben noto, l'attività del notaio consiste nell'esercizio di una pubblica

---

in contatto col professionista, nulla ha a che vedere. È evidente come la stessa certezza delle obbligazioni liberamente assunte per contratto bilaterale verrebbe scossa dalla introduzione di un tale principio; che, del resto, non risulta mai sotto alcun profilo accolto dalla dottrina o dalla giurisprudenza, la quale, anzi, ritiene prevalentemente che l'obbligo di una adeguata retribuzione, ex art. 36 Cost., non sussista nemmeno verso il lavoratore subordinato quando questi presti la propria attività presso più datori di lavoro.

* * *

La Corte ha, altresì, escluso il contrasto con l'art. 35 della Costituzione affermando, anche qui esattamente, che il principio sancito in questo articolo, e cioè la tutela del lavoro, si realizza proprio nella organizzazione legale della professione notarile, nell'ambito della quale ad ogni singolo notaio è assicurato un minimo garantito di introiti indipendentemente dal numero degli atti compiuti.

* * *

Infine, richiamandosi al proprio consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, la Corte ha ritenuto che la riduzione degli onorari notarili prevista dalla legge 2 giugno 1961, n. 454 sul c.d. « piano verde » non contrasta con l'art. 3 della Costituzione, essendo la riduzione stessa disposta per una situazione obiettivamente diversa da quella delle ordinarie prestazioni notarili.

Notevole è, sotto questo aspetto, la configurazione data dalla Corte alla determinazione degli onorari notarili da parte del legislatore, determinazione che è

funzione, e che la determinazione degli onorari, di competenza del legislatore, *è diretta non soltanto a stabilire la rimunerazione del professionista, ma a fissare il prezzo del pubblico servizio* svolto dal notaio, in relazione alle esigenze del servizio stesso e agli interessi della generalità di coloro *che dell'attività notarile debbono servirsi.* È pertanto perfettamente legittimo che, in questa determinazione affidata alle valutazioni del legislatore ordinario, questi tenga conto di particolari finalità sociali, quali che esse siano, purché non in contrasto con la Costituzione.

In tal modo il legislatore non crea arbitrariamente situazioni di sfavore per una categoria, o per alcuni appartenenti alla categoria, ma, nel legittimo esercizio del potere di stabilire la disciplina dell'attività notarile, fissa il compenso per la redazione di atti pubblici, tenendo conto, oltre che dell'interesse del professionista a cui tale redazione è affidata, della funzione e delle finalità degli atti stessi.

Che l'attuazione in concreto delle differenti tariffe possa, in alcuni casi, influire la sede in cui si esercita la professione, rientra nella normale alea dell'attività professionale; alea che per altro, come si è accennato, per la professione del notaio trova attenuazione nella ricordata disciplina, e comunque non è tale, per le ragioni già dette, da contrastare con alcuna norma della Costituzione. — (*Omissis*).

---

diretta non solo a stabilire la remunerazione del lavoro professionale, *ma a fissare il prezzo del pubblico servizio svolto dal notaio,* in relazione alle esigenze del servizio stesso ed agli interessi della generalità di coloro che si servono dell'attività notarile.

In questa configurazione, è perfettamente ammissibile che il legislatore ordinario intervenga con particolari disposizioni (come quella sulla riduzione) intese a realizzare finalità sociali. Nella specie, per quanto la sentenza non l'abbia espressamente affermato, la finalità sociale non solo non era in contrasto con la Costituzione, ma conforme ad un principio costituzionale fissato nell'art. 44, primo comma (« la legge... aiuta la piccola e media proprietà »), in attuazione del quale è stata, appunto, emanata la l. 2 giugno 1961, n. 454.

LUCIANO TRACANNA

CORTE COSTITUZIONALE, 26 novembre 1964, n. 91 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Fragali - Volino e Gaggin (n.c.) e Presidente Cons. Ministri (sost. avv. gen. Stato Tracanna).

Imposte e tasse - Disposizioni del t.u. delle imposte dirette che subordinano a denuncia fiscale l'azione giudiziaria relativa a cespiti classificabili in R.M. cat. A - Contrasto con gli artt. 101, 104 e 24 della Costituzione - Esclusione.

(Cost., art. 101, 104, 24; d.P.R., 29 gennaio 1958, n. 645, art. 250, 3° comma).

La disposizione dell'art. 250, *terzo comma. t.u. sulle imposte dirette, la quale subordina l'esercizio delle azioni giudiziarie a tutela di crediti costituenti reddito di r.m. di cat. A alla dimostrazione della prescritta denuncia fiscale del reddito stesso, non contrasta con il principio dell'indipendenza del giudice, posto dagli artt.* 101 *e* 104 *Cost., dato che questi non perde la sua autonomia solo perché la legge determina una modalità dell'esercizio dell'azione al fine di rispettare un interesse dell'Amministrazione tributaria; né lede la guarentigia dell'azione, posta dall'art.* 24 *Cost., perché l'onere della denunzia fiscale imposto alla parte ha per oggetto una formalità di facile compimento, non sottoposta a condizione di solennità, e rivolta ad un fine costituzionalmente protetto, qual'è quello della riscossione dei tributi* (*art.* 53 *Cost.*) (1).

(*Omissis*). — La Corte ritiene non fondato che non si accordi con gli artt. 101, comma secondo, e 104, comma primo, della Costituzione, la norma dell'art. 250, comma terzo, d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, recante approvazione del t.u. delle leggi sulle imposte dirette, la quale subordina alla denuncia fiscale l'esercizio dell'azione giudiziaria a tutela di un credito produttivo di reddito di ricchezza mobile di categoria A.

Ovviamente inesatto è anzitutto l'assunto, sostenuto nell'ordinanza di rimessione, che, osservando una norma di legge la quale protegge l'interesse della p.a., il giudice viene assoggettato all'autorità del potere esecutivo.

Non è esatto nemmeno che l'imposizione di un onere processuale di natura fiscale fa del giudice un organo dell'amministrazione tributaria e lede quindi l'indipendenza della magistratura. L'indipendenza è garantita dalla Costituzione all'organizzazione giudiziaria nel suo complesso (sent. 16 aprile 1959, n. 22); e questa non perde la sua autonomia al fine di rispettare un interesse dell'amministrazione tribu-

---

(1) La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dal Pretore di Sampierdarena con ordinanza 26 ottobre 1963, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 8 febbraio 1964, n. 34.

La Corte ne ha dichiarato l'infondatezza sotto entrambi i denunciati profili.

Per quanto attiene, invero, alla tutela dell'indipendenza del Giudice, la Corte ha rilevato, facendo riferimento alla sua precedente decisione 16 aprile - 5 maggio 1959, n. 22 (*Giur. it.*, 1959, I, 1, 724) che l'indipendenza è garantita all'organizzazione giudiziaria nel suo complesso, ed è diretta a prevenire ed impedire ogni ingerenza *esterna* sulla libertà di giudizio.

Orbene il fatto che il giudice, secondo la disposizione in esame, debba sospendere il giudizio qualora il creditore non abbia adempiuto all'obbligo della denuncia stabilito dalla legge, sta a significare proprio l'assoggettamento del Giudice *solo alla legge, della quale egli fa applicazione,* restando esclusa ogni ingerenza del potere esecutivo, o di altre forze, sul potere giudiziario.

taria. Il giudice, quando l'onere non è osservato, sospende il processo in obbedienza ad una norma che gliene attribuisce il potere in quanto giudice, e quindi per una autorità che la legge gli conferisce nel quadro della funzione che egli svolge come organo della tutela giurisdizionale, non nell'esercizio di una funzione spettante a quell'amministrazione. Nella legge in esame v'è tanto riguardo all'indipendenza del giudice che nessuna sanzione penale a carico di lui è prevista per il caso in cui omette di sospendere di provvedere sulle domande della parte, essendo una pena pecuniaria statuita soltanto per il cancelliere che riceve documenti ed atti relativi al processo senza accertarsi dell'adempimento dell'onere.

2. - Non è fondato neanche l'assunto che la norma nega alla parte il diritto all'accertamento giurisdizionale.

La Corte ha già deciso che il determinare concrete modalità di esercizio della tutela giudiziaria lede la garanzia apprestata dall'art. 24, comma primo, della Costituzione, soltanto ove risulti difficoltà o impossibilità dell'esplicazione del diritto (sent. 27 giugno 1963, n. 113; 4 giugno 1964, n. 47).

L'onere di una denunzia fiscale, come quella di cui si discute, ha per oggetto una formalità di facile compimento, non sottoposta a condizioni di solennità, anche se esige completezza di dati subiettivi ed obiettivi ai fini di un idoneo accertamento del tributo.

L'onere non è poi irrazionalmente imposto, avuto riguardo al fatto che si riferisce al credito fatto valere in giudizio; e deve ancora una volta rilevarsi che l'interesse alla riscossione dei tributi è protetto dalla Costituzione all'art. 53, sullo stesso piano di ogni diritto individuale, tanto vero che si impone di soddisfarne le esigenze pure nel conflitto con l'interesse alla inviolabilità del domicilio (art. 14, comma terzo), non meno fondamentale del diritto alla tutela giurisdizionale (sent. 4 aprile 1963, n. 45). — (*Omissis*).

Quanto poi, al secondo profilo dedotto, del contrasto, cioè, con la guarentigia di difesa giudiziaria posta dall'art. 24 Cost., la Corte ha seguito la sua precedente giurisprudenza a proposito dell'estenzione e delle modalità di applicazione di tale guarentigia.

Ha, così, ribadito il principio, già espresso nella sentenza richiamata nel testo (27 giugno - 3 luglio 1963, n. 113, *Giur. it.*, 1963, I, 1, 1175; 4-16 giugno 1964, n. 47, in questa *Rassegna*, 1964, 650) secondo cui l'art. 24 della Costituzione può dirsi leso solo quando la tutela del diritto del cittadino risulta di difficile o di impossibile attuazione.

Per quanto riguarda, infine, la specifica applicazione di tali principi nel campo tributario, è da richiamare la sentenza della stessa Corte 4-9 aprile 1963, n. 45, pure essa citata in motivazione, (*Giur. it.*, 1963, I, 1, 109), che ritenne la legittimità costituzionale delle disposizioni della legge di registro e di bollo, analoghe a quella impugnata.

CORTE COSTITUZIONALE, 26 novembre 1964, n. 92 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Branca - Fiorito e Lazzaro (n.c.) e Presidente Cons. Ministri (sost. avv. gen. Stato Varvesi).

Elezioni amministrative e politiche - Segretario del seggio elettorale - Necessità di residenza nel Comune - Limitazione della libertà di voto - Insussistenza.

(Cost., art. 48; t.u. 16 maggio 1960, n. 570, art. 22).

La disposizione dell'art. 22 *del t.u. delle leggi sull'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvate con d.P.R.* 16 *maggio* 1960, *n.* 570, *secondo la quale il segretario del seggio deve essere scelto fra gli elettori residenti nel Comune, non contrasta con la libertà di voto posta dall'art.* 48 *della Costituzione, perché si tratta di una limitazione dettata da esigenze di regolare svolgimento delle operazioni elettorali, la quale contribuisce a garantire l'esercizio del voto, piuttosto che a comprometterne la libertà, la segretezza e la parità* (1).

---

(1) La questione era stata sollevata con deliberazione 4 gennaio 1964 del Consiglio Comunale di Francavilla Angitola (*Gazzetta Ufficiale,* 22 febbraio 1964, n. 47).

La stessa Corte, con le precedenti sentenze 11 luglio 1961, n. 42, 43 e 44 (*Giur. it.,* 1961, 1, 1246 segg.) aveva preso in esame altre disposizioni del medesimo testo unico, riconoscendone la legittimità costituzionale sotto il profilo dell'art. 48 della Costituzione.

In particolare, la Corte aveva affermato che l'eguaglianza del voto, di cui è parola nella citata disposizione costituzionale riguarda *l'espressione* del voto, che deve avvenire in condizioni di parità di tutti i cittadini, con esclusione del voto multiplo o plurimo. Cfr. in proposito, PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo,* Milano, 1954, 145.

In merito alla irregolarità della composizione, ed all'annullamento della votazione, di un seggio elettorale, del quale sia stato chiamato a far parte uno scrutatore non elettore nel Comune, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 maggio 1953, n. 300, *Foro it.,* 1953, III, 242; *contra,* PRETI, *Dir. Elett.-politico,* Milano, 1957, 283.

CORTE COSTITUZIONALE, 26 novembre 1964, n. 93 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Bonifacio - Maggia (avv.ti Borgogelli e Buratti) c. Ministero delle Finanze (sost. avv. gen. Stato Agrò).

Esecuzione fiscale - Inammissibilità dell'opposizione agli atti esecutivi sui mobili del debitore da parte del coniuge o di parenti o affini entro il terzo grado - Ricorso all'Intendente di Finanza ed azione giudiziaria contro l'Esattore - Contrasto con gli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione - Non sussiste.

(Cost., artt. 3, 24, 42; d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 207, lett. b, 208, 209).

Le norme coordinate dagli artt. 207, *lett.* b, 208 *e* 209 *del t.u. sulle imposte dirette, approvato con d.P.R.* 29 *gennaio* 1958, *n.* 645, *le quali precludono al coniuge, ai parenti ed agli affini entro il terzo grado del debitore di imposta di proporre l'opposizione di terzo,* ex *art.* 619 *c.p.c., e consentono solo il reclamo all'Intendente di Finanza e l'eventuale azione di risarcimento dei danni contro l'esattore, appartengono al diritto sostanziale e trovano la loro giustificazione in ragioni di interesse generale, quale la necessità di assicurare la riscossione dei tributi e di evitare fraudolente simulazioni.*

Conseguentemente esse non contrastano con il principio del diritto di difesa, sancito dall'art. 24, *né con quello dell'uguaglianza, stabilito dall'art.* 3, *né con quello della tutela della proprietà, stabilito dall'art.* 42 *della Costituzione* (1).

(*Omissis*). — 2. - Le censure che il Pretore muove alle norme in esame hanno per comune presupposto l'assunto che la disciplina dettata dal d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645 (t.u. delle leggi sulle imposte dirette) illegittimamente escluda la tutela giurisdizionale dei diritti che parenti ed affini, fino al terzo grado, del debitore di imposta vantano sui beni mobili rinvenuti, in occasione dell'esecuzione esattoriale, nella casa di abitazione di quest'ultimo.

Dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione — la cui interpretazione, allo scopo della precisa determinazione dell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, rientra nei compiti della Corte — risulta pertanto, in modo non equivoco, che fra le norme denunziate è da comprendere, ancorché non espressamente indicata, quella dell'art. 207, lett. *b*, che preclude ai suddetti soggetti privati (e, in certi limiti, al coniuge) l'opposizione di terzi prevista e disciplinata dall'art. 619 del vigente c.p.c.

3. - La Corte ritiene che le questioni sollevate nell'ordinanza del Pretore di Biella non siano fondate.

---

(1) La questione era stata sollevata dal Pretore di Biella con ordinanza 17 febbraio 1964 (*Gazzetta Ufficiale*, 2 maggio 1964, n. 108).

In precedenza lo stesso Pretore aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale delle medesime norme del t.u. in riferimento all'art. 102 Cost., con ordinanza 24 ottobre 1962 (*Gazzetta Ufficiale*, 19 gennaio 1963, n. 17). Ma la Corte, con sentenza 4 luglio 1963, n. 116 (*Giur. it.*, 1963, I, 1, 1172) aveva dichiarato non fondata la questione.

Con la presente sentenza, la Corte dichiara la non fondatezza della questione anche sotto i nuovi profili denunciati dal Pretore, confermando la propria consolidata giurisprudenza in materia (cfr. sent. 16 giugno 1964, n. 42, in questa *Rassegna*, 1964, 634, e precedenti in nota, cui *adde*, sent. 7 luglio 1962, n. 87, *Giur. it.*, 1962, I, 1, 1281).

Dal coordinamento degli artt. 207, 208 e 209 del citato t.u. delle leggi sulle imposte dirette si ricava che il terzo, parente o affine, entro il terzo grado, del debitore d'imposta: *a*) non può proporre opposizione innanzi all'autorità giudiziaria (art. 207, lett. *b*); *b*) può impugnare, col reclamo all'Intendente di finanza, gli atti esecutivi che illegittimamente siano stati posti in essere dall'esattore (art. 208, primo comma); *c*) conclusa la esecuzione, può agire contro l'esattore per il risarcimento del danno (art. 209, terzo comma).

Già nella sentenza n. 42 del 1964 la Corte precisò che la norma contenuta nell'art. 207, lett. *b*, comporta l'inopponibilità all'esattore del diritto di proprietà dei beni rinvenuti nella casa di abitazione del debitore: inquadrata nel sistema delle garanzie patrimoniali dell'obbligazione tributaria, essa appartiene al diritto sostanziale e trova la sua giustificazione in ragioni di interesse generale (necessità di assicurare la riscossione delle imposte e di evitare fraudolente simulazioni), il suo fondamento nel potere del legislatore di determinare i modi di acquisto e di godimento ed i limiti del diritto di proprietà.

Tali considerazioni — che nella citata sentenza n. 42 del 1964 portarono già ad escludere la violazione degli artt. 24, primo comma, e 42, secondo comma, Cost. — sono sufficienti a far ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale anche in riferimento agli artt. 3 e 42, terzo comma, Cost.

Secondo l'ordinanza di rimessione e le argomentazioni svolte dalla difesa del Maggia, la legge, negando la tutela giurisdizionale, farebbe al parente o affine fino al terzo grado un trattamento differenziato rispetto agli altri terzi, e ciò in violazione dell'art. 3 Cost. che proibisce ogni discriminazione operata sulla base delle condizioni personali dei soggetti. Ma è da osservare che il principio di eguaglianza, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non è leso quando la legge detti discipline diverse per situazioni diverse. E nel caso in esame non appare né arbitrario né ingiustificato il fatto che il legislatore, per le ricordate ragioni di pubblico interesse, abbia tenuto considerazione, in relazione all'opponibilità del diritto vantato sulla cosa mobile, del rapporto familiare che intercorre fra il debitore d'imposta ed il parente od affine: tanto più che quest'ultimo viene a subire uno svantaggio solo in conseguenza di un suo comportamento volontario (l'aver lasciato, cioè, il bene nella casa di abitazione del congiunto).

È poi da escludere che possa venire qui in discussione il disposto del terzo comma dell'art. 42 Cost. È sufficiente rilevare, anche richiamando quanto la Corte, in un caso del tutto analogo, statuì con la sentenza n. 4 del 1960, che, una volta riconosciuto che senza violare la Costituzione il legislatore ha dichiarato inopponibile il diritto del terzo sulla cosa, l'eventuale perdita della proprietà consegue non già ad

una espropriazione per motivi di interesse generale, ma alla legittima sottoposizione del bene all'esecuzione forzata.

4. - Relativamente alla pronunzia dell'Intendente di finanza sul reclamo proposto in base all'art. 208, primo comma, la Corte — decidendo la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento all'art. 102 Cost., dal Pretore di Biella nello stesso procedimento ora nuovamente sospeso — con sentenza n. 116 del 1963 escluse che essa costituisca esercizio di attività giurisdizionale.

Ma da ciò non discende affatto che l'Intendente, come il Pretore di Biella ritiene, abbia un potere discrezionale, e per di più tanto assoluto da non consentire che il successivo sindacato giurisdizionale raggiunga lo scopo di tutelare adeguatamente le situazioni soggettive che gli interessati pretendano siano state lese dagli atti esecutivi compiuti fuori dei modi e delle condizioni stabilite dalla legge. Vero è, invece, che il reclamo, mettendo in moto un procedimento contenzioso amministrativo, determina l'obbligo dell'Intendente di esaminare la conformità dell'esecuzione alla legge, di provvedere motivatamente sulla richiesta di sospensione e, ove le doglianze risultino fondate, di rimuovere gli atti esecutivi impugnati. Contro il suo provvedimento, che è atto amministrativo definitivo, possono poi essere esperiti i i normali rimedi giurisdizionali predisposti dall'ordinamento, sicché, valutando il sistema nel suo complesso, è da concludere, come la Corte già affermò nella sentenza n. 87 del 1962, che il diritto di difesa non resta privo di realizzazione. E cadono, perciò, tutte le conseguenze che l'ordinanza di rimessione fa derivare dalla ricordata, erronea premessa. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 26 novembre 1964, n. 96 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Petrocelli - Clavarino Luigi ed altri (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Chiarotti).

Legge - Riserva di legge in materia penale - Legge sulla disciplina igienica della produzione e vendita delle sostanze alimentari e delle bevande - Decreti del Ministro della Sanità per l'autorizzazione all'uso di additivi chimici - Violazione della riserva di legge - Esclusione.

Non violano la riserva di legge posta dall'art. 25 *della Costituzione per la materia penale l'art.* 5, *lett.* g), *della legge* 30 *aprile* 1962, *n.* 283, *ed il successivo art.* 6, *modificato dall'art.* 4 *della legge* 26 *febbraio* 1963, *n.* 441, *i quali, sotto sanzione penale, vietano la produzione, la vendita e la distribuzione di sostanze alimentari o di bevande integrate*

da additivi chimici non compresi in appositi decreti approvati dal Ministro per la Sanità, in quanto tali decreti non concorrono a costituire il precetto penale, ma sono soltanto presupposti della sua applicazione (1).

---

(1) La questione era stata sollevata con due ordinanze emesse il 28 febbraio 1964 dal Pretore di Torriglia (*Gazzetta Ufficiale*, 23 maggio 1964, n. 126).

La Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione richiamando « *in terminis* » la sua recente sentenza 19 maggio 1964, n. 36 (in questa *Rassegna*, 1964, 630, con nota).

CORTE COSTITUZIONALE, 7 dicembre 1964, n. 99 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Verzì - Farinella e Fidora (n.c.) e Pres. Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. dello Stato Agrò).

Ordinamento giudiziario - Mancanza o impedimento di un giudice del Tribunale - Possibilità di costituire il Collegio mediante supplenza di un vice-pretore, anche onorario - Contrasto con l'art. 106 della Costituzione - Esclusione.

(Cost., art. 106, secondo comma, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 105).

La disposizione dell'art. 105 *del vigente ordinamento giudiziario, approvato con r.d.* 30 *gennaio* 1941, *n.* 12, *secondo la quale, in caso di mancanza o di impedimento di un giudice, il Presidente del Tribunale può costituire il Collegio chiamando a farne parte un vice pretore della stessa sede, e quindi anche un magistrato onorario, non contrasta con l'art.* 106 *della Costituzione, in quanto la riserva della nomina per concorso quivi prescritta riguarda l'ufficio, non la persona del magistrato; e la possibilità di un temporaneo incarico di supplenza presso un collegio giudicante non può essere confusa con un precetto concernente lo* status *del magistrato* (1).

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

L'art. 106 stabilisce che le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso; tuttavia, le funzioni del giudice singolo (pretore e concilia-

---

(1) La questione era stata sollevata dal Tribunale di Palermo in sede penale, con ordinanza 30 aprile 1964 (*Gazzetta Ufficiale*, 27 giugno 1964, n. 157).

Con la precedente sentenza 5 dicembre 1963, n. 156 (*Giust. Pen.*, 1964, I, 10) la Corte aveva riconosciuto la legittimità dell'istituto della supplenza, in relazione alla necessità di fronteggiare, in via temporanea, i vuoti che possano veri-

tore) possono essere esercitate da magistrati onorari. Questo essendo il significato della norma in esame, la quale non tratta dell'esercizio delle funzioni giudiziarie e tanto meno della attribuzione di funzioni a determinati organi, non sembra dubbio che la frase « per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli » debba intendersi come indicazione generica dell'ufficio nel quale i magistrati onorari possono essere ammessi ad esercitare funzioni giudiziarie.

Anche senza tenere conto dell'argomento letterale (la frase « tutte le funzioni » comprenderebbe non soltanto quelle ordinarie, ma anche le funzioni temporanee ed eccezionali derivanti da un incarico di supplenza), per decidere la questione, è sufficiente rilevare che risolvendosi « la nomina » nella costituzione dello stato giuridico del magistrato nell'ambito dell'ordinamento giudiziario, la possibilità di un temporaneo incarico di supplenza presso un collegio giudicante non può essere confusa con un precetto riguardante detto « stato ». E già questa Corte ha avuto occasione di affermare che i provvedimenti, i quali, per ragioni contingenti, facciano luogo alla temporanea destinazione di un magistrato ad una sede oppure ad una funzione diversa da quelle alle quali egli sia assegnato, non incidono sullo « stato » dei magistrati (sent. n. 156 del 1963).

La norma impugnata, che pertanto non viola l'art. 106 della Costituzione, risponde altresì ad esigenze eccezionali dell'amministrazione della giustizia, che si verificano soprattutto nei piccoli tribunali, nei quali non è possibile talvolta comporre il collegio giudicante per mancanza di un giudice. Ed il vice pretore onorario può essere chiamato per singole udienze o singoli processi dopo il pretore e l'aggiunto giudiziario, secondo l'ordine fissato dallo stesso art. 105.

Nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione è indicato anche l'art. 23 della Costituzione, ma tale articolo non può essere preso in considerazione perché l'indicazione è errata, non essendo in questione alcuna prestazione personale o patrimoniale, e perché, inoltre, il riferimento non è sorretto da alcun cenno di motivazione. — (*Omissis*).

---

ficarsi negli organi giudicanti, con riferimento all'ipotesi di applicazione dei pretori o degli aggiunti giudiziari ad altro mandamento.

Con l'altra sentenza 16 giugno 1964, n. 43 (in questa *Rassegna*, 1964, 637) riferita all'ordinamento giudiziario militare, la Corte aveva riconosciuto la legittimità costituzionale dell'istituto dell'applicazione di giudici ad opera del Procuratore generale militare.

Con la sentenza in rassegna, la Corte applica i medesimi principi anche alla supplenza temporanea di magistrati onorari nei collegi dei Tribunali.

In dottrina, oltre agli autori richiamati nella nota alla sentenza n. 43 del 1964, cfr. Grossi, *Ancora sulla VII disposizione transitoria della Costituzione, a proposito di applicazioni e supplenze di magistrati, Giur. cost.*, 1963, 1569.

CORTE COSTITUZIONALE, 7 dicembre 1964, n. 100 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Fragali - Rossi (avv. Silvestri).

Imposte e tasse - Legge tributaria sulle successioni - Disposizione che subordina l'inizio o la prosecuzione delle azioni giudiziarie alla prova dell'avvenuto pagamento dei tributi, o della loro esenzione o dilazione - Illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 24 della Costituzione.

(Cost., art. 24; r.d. 30 novembre 1923, n. 3270, artt. 77, 78, 79, 80).

Deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24 *della Costituzione, in quanto eccessivamente lesive del diritto di azione, delle disposizioni contenute negli artt.* 77, 78, 79 *e* 80 *della legge tributaria sulle successioni, nella parte in cui prescrivono che le persone ivi indicate, quando fosse scaduto il termine per il pagamento della tassa prima dell'inizio o nel corso del procedimento, non possono agire in giudizio o proseguirlo, senza aver dato la prova dell'avvenuto pagamento, della ottenuta dilazione o della esenzione; e nella parte in cui sanzionano l'inosservanza di tale precetto con il pagamento delle tasse e delle soprattasse* (1).

---

(1) Si segnala questa importante decisione della Corte costituzionale, nella vertenza introdotta dal Tribunale di Bari con ordinanza 31 ottobre 1963 (*Gazzetta Ufficiale*, 23 maggio 1964, n. 126), nella quale, peraltro, non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocato Generale dello Stato.

A differenza di quanto ritenuto in precedenti decisioni in materie analoghe (sent. 4 aprile 1963, n. 45, per le leggi di registro e di bollo, *Giur. it.*, 1963, I, 1, 109; sent. 27 giugno 1963, n. 113, *ivi* I, 1, 1175; sent. 4 giugno 1964, n. 47 in questa *Rassegna*, 1964, 650, per l'obbligatorietà del ricorso amministrativo in tema di previdenza sociale) la Corte ha ritenuto che le disposizioni in epigrafe non si limitino ad imporre oneri fiscali o procedurali razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio, in guisa da costituire un regolamento delle modalità di esercizio dell'azione giudiziaria, ma ne rendano difficile od impossibile l'esperimento. Ché, anzi, la Corte ha posto alla base della sua decisione la considerazione che le norme in parola, nelle ipotesi in cui si agisca in giudizio per fare accertare il titolo ereditario contestato, introdurrebbero, in pratica, la regola del *solve et repete*, già dichiarata incostituzionale con la notissima sentenza 31 marzo 1961, n. 21 (in questa *Rassegna*, 1961, 1).

CORTE COSTITUZIONALE, 7 dicembre 1964, n. 101 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Mortati - Provincia di Bolzano (avv. Guarino) c. Regione Trentino-Alto Adige (sost. avv. gen. Stato Guglielmi).

Trentino-Alto Adige - Conflitto di attribuzione con la Regione sollevato dalla Provincia di Bolzano in relazione all'art. 13, secondo comma, dello Statuto - Attribuzioni derivanti da

leggi ordinarie richiamate dalla disposizione statutaria - Ammissibilità del conflitto.

(Statuto Trentino Alto Adige, art. 13, secondo comma; d. P.R. 10 giugno 1955, n. 987, art. 37).

Trentino-Alto Adige - Competenza per la costituzione del Comitato provinciale della caccia in provincia di Bolzano - Appartenenza alla Regione.

(Statuto Trentino Alto Adige, art. 4, n. 11; art. 13, secondo comma; d. P.R. 30 giugno 1951, n. 574, artt. 20, 22).

È ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia di Bolzano contro il decreto del Presidente della Giunta Regionale che ha proceduto alla costituzione del Comitato provinciale per la caccia, ancorché il potere rivendicato dalla Provincia non derivi direttamente dall'art. 13, *secondo comma, dello Statuto, ma da norma non fornita di rango costituzionale, avente tuttavia carattere integrativo dello stesso art.* 13 (1).

Il potere di procedere alla nomina dei Comitati provinciali della caccia nella Provincia di Bolzano non appartiene agli organi della Provincia, ma a quelli della Regione, in virtù del combinato disposto dell'art. 4 *n.* 11, *dello Statuto, che attribuisce alla Regione la potestà legislativa esclusiva in materia di caccia e pesca, e degli artt.* 20-22 *del d.P.R.* 30 *giugno* 1957, *n.* 574, *contenente norme di attuazione della citata disposizione statutaria* (2).

(*Omissis*). — 1. - L'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato non è da accogliere. Non è infatti esatto che il ricorso della Provincia di Bolzano deduca un vizio di illegittimità ordinaria anziché costituzionale; ciò perché la pretesa fatta valere al riconoscimento della competenza all'esercizio della potestà amministrativa nella materia che è stata oggetto del provvedimento impugnato non è, come si afferma, fondata, sull'art. 37 della legge delegata 10 giugno 1955, n. 987 (che, in applicazione del principio di decentramento, trasferisce dal Ministero dell'Agricoltura ai Presidenti provinciali la funzione della

---

(1-2) Si segnala la singolarità della fattispecie, nella quale la Provincia assumeva l'attribuzione del potere non sulla base di una testuale disposizione statutaria, ma sulla base del generico richiamo, posto dall'art. 13, secondo comma, dello Statuto: « Restano ferme le attribuzioni delle provincie ai sensi della legge in vigore, *in quanto compatibili con il presente statuto* ».

La Corte ha ritenuto, dichiarando ammissibile il ricorso (che ha, peraltro, respinto nel merito), che tale generico richiamo a leggi ordinarie sia sufficiente a *costituzionalizzarle,* di guisa da renderle idonee a generare un conflitto di attribuzione.

formazione dei Comitati provinciali per la caccia), bensì sull'art. 13, comma terzo, della legge costituzionale n. 5 del 1948 di approvazione dello Statuto T.-A.A., secondo il quale sono mantenute alle due Provincie di Trento e Bolzano le attribuzioni loro conferite dalle leggi in vigore: articolo che viene dalla Provincia interpretato nel senso di comprendere fra quelle conservate anche le attribuzioni per le quali il conferimento sia avvenuto successivamente all'emanazione dello Statuto. Sicché, alla stregua di tale interpretazione, il citato art. 37 deve considerarsi non già fonte del potere rivendicato, ma solo norma integrativa del contenuto dell'art. 13, venendo esso ad aggiungere una nuova competenza alle altre, genericamente indicate da quest'ultimo con riferimento alla loro vigenza in un determinato momento, e che erano state anch'esse assegnate con leggi ordinarie. Nulla può dedursi in contrario da quest'ultima circostanza, che cioè i poteri in parola siano derivati da norme non fornite di rango costituzionale, poiché funzione dell'art. 13 è stata, appunto, sempre sulla base dell'interpretazione fatta valere, di conferire tale rango alle medesime.

L'enunciazione, pur se accettabile in via di massima, non può non tener conto, peraltro, della riserva contenuta nella seconda parte della disposizione statutaria, cioè della compatibilità delle leggi ordinarie richiamate con le altre norme dello Statuto. Per cui *costituzionalizzazione* non può verificarsi, e quindi non può sussistere la possibilità di denuncia di un conflitto costituzionale, allorché la norma invocata dalla Provincia contrasti con altre disposizioni statutarie, che attribuiscano il potere alla Regione e quando, per di più, l'esercizio di tale potere sia reso concretamente possibile dalle norme di attuazione. Ed in effetti ciò è stato riconosciuto dalla Corte con la seconda massima, la quale dà ragione del rigetto del ricorso della Provincia.

Resta, tuttavia, aperto il problema pregiudiziale della ammissibilità del ricorso, anche se è doveroso riconoscere che esso postula una indagine di merito sulla compatibilità, e quindi sulla *costituzionalizzazione*, delle leggi attributive del potere con tutte le altre norme dello Statuto.

È questo un inconveniente non ignoto, specie con riferimento alle questioni di giurisdizione, ove esso fu condensato nel paradossale (ma non tanto): « Hai torto, quindi ti nego il Giudice ».

La sentenza della Corte, 11 luglio 1961, n. 45, citata in motivazione, è pubblicata in *Giur. it.*, 1961, I, 1151.

Per l'affermazione del principio che le norme sul decentramento delle funzioni statali, disposte con i decreti delegati in attuazione delle leggi di delega 11 marzo 1953, n. 150 e 18 giugno 1954, n. 343, siano inapplicabili nelle Regioni a statuto speciale, cfr. la precedente decisione della stessa Corte, 6 marzo 1959, n. 11 (*Giur. it.*, 1959, I, 815) con nota di LAVAGNA, *Considerazioni in tema di deleghe regionali ad enti locali*; nonché Cons. Stato, Sez. IV, 22 ottobre 1958, n. 731 (*Cons. Stato*, 1958, 1063).

In via più generale, sulle attribuzioni in materia di caccia in relazione agli organi cui esse sono demandate per effetto delle leggi sul decentramento, cfr. la precedente sentenza della Corte cost. 26 giugno 1962, n. 69 (*Giur. cost.*, 1962, 738 e, specialmente, 756).

Ricorrono pertanto i requisiti necessari all'insorgere di un conflitto di attribuzioni, che, rivolto com'è a tutela della sfera di competenza che si asserisce discendente da una legge costituzionale, deve trovare in questa Corte l'organo di decisione.

2. - Nel merito il ricorso è da ritenere infondato. Essendo pacifico che la Regione non aveva ancora, all'atto dell'emanazione del provvedimento impugnato, emesso proprie norme nella materia della caccia, affidata alla competenza esclusiva sua propria dall'art. 4 n. 11 dello Statuto, si tratta di accertare se fosse, a quell'epoca, avvenuto il passaggio ad essa delle attribuzioni di carattere amministrativo, il cui esercizio rimane condizionato solo alla emanazione di apposite norme di attuazione. La difesa della Provincia non contesta il fatto che norme di tal genere siano venute in vita con il d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, ma sostiene che gli articoli 20 e 21 di tale decreto, i soli che sarebbero stati dedicati alla materia della caccia, difettano di quel sufficiente grado di « puntualizzazione », che, secondo è stato ritenuto dalla Corte con la sentenza n. 45 del 1961, deve essere richiesto affinché si renda possibile in concreto l'effettivo svolgimento delle competenze amministrative da trasferire. A parte la considerazione che l'esigenza fatta valere dalla Corte con la invocata pronuncia riguardava il coordinamento dei poteri regionali con quelli statali, necessario a disporsi tutte le volte che la materia trasferita alla Regione lo richieda, è da rilevare che il citato decreto presidenziale n. 574 non si è limitato a porre, con gli artt. 20-22, i criteri ed i limiti per l'esercizio della potestà normativa regionale in ordine alla caccia, ma ha anche dettato, sotto il titolo XVI, le norme sul passaggio degli uffici, dei servizi e del personale dallo Stato alla Regione ed alle Provincie, e particolarmente all'art. 86 ha stabilito che, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello di entrata in vigore del decreto stesso, venivano trasferite alla Regione, per l'esercizio delle potestà amministrative previste dal primo comma dell'art. 13 dello Statuto, gli Ispettorati provinciali dell'agricoltura nonché gli altri uffici ivi elencati, e contemporaneamente veniva a cessare la competenza, nel territorio della Regione stessa, dell'Ispettorato compartimentale dell'agricoltura per le Venezie.

Pertanto, non sorgendo dubbio né sull'abilitazione acquisita dalla Regione all'effettiva esplicazione dell'attività amministrativa nel campo coperto dall'esclusività della competenza legislativa ad essa conferita dall'art. 4, n. 11 (caccia e pesca), né sull'appartenenza a tale attività del provvedimento denunciato, viene a cadere ogni valido fondamento alla pretesa della Provincia.

Quale che sia l'interpretazione da dare all'art. 13, nella parte in cui fa riferimento alle « leggi vigenti », ed anche ammesso che in tale categoria debbano farsi rientrare le norme statali sopravvenute, rimane

insuperabile l'ostacolo alla pretesa stessa proveniente dalla condizione posta dall'articolo predetto per rendere possibile il mantenimento di attribuzioni provinciali, consistente nella « compatibilità » delle medesime con le norme statutarie. Condizione che deve farsi valere indipendentemente dal tempo del conferimento delle attribuzioni stesse, essendo chiaro che essa operi tanto riguardo a quelle anteriori all'entrata in vigore dello Statuto, nel senso di determinarne l'estinzione, quanto alle altre che leggi ordinarie sopravvenute avessero genericamente attribuito alle amministrazioni provinciali, nel senso di precludere ogni loro efficacia nell'ambito della Regione T.-A.A. Sicché, se si riconoscesse l'invocata estensione alla Provincia di Bolzano del decentramento attuato con l'art. 37 del d.p. n. 987 del 1955, si verrebbe a sottrarre alla Regione una parte delle funzioni amministrative ad essa spettanti a tenore dello Statuto.

Una volta precisato l'esatto significato dell'art. 13, secondo comma, la controversia in esame appare prospettabile negli stessi termini di quella decisa da questa Corte con la sentenza n. 11 del 1959, nella quale venne messo in rilievo come le norme sul decentramento (secondo si desume anche dagli artt. 4 e 5 legge delega n. 150 del 1953, e 73 del decreto delegato n. 987 del 1955) dovessero trovare applicazione solo nelle Regioni a statuto ordinario. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 11 dicembre 1964, n. 109 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Jaeger - Contardo e Michelon (n.c.) e Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Stato Agrò).

Corte Costituzionale - Questione di legittimità costituzionale proposta in via incidentale - Rilevanza nel giudizio di merito - Riferimento all'intero giudizio, e non soltanto al grado nel corso del quale viene sollevata la questione - Esclusione.

(Cost. art. 137; l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale 16 marzo 1956, art. 1).

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale di una disposizione di legge (nella specie l'art. 4, terzo comma, della legge 27 gennaio 1963, n. 19, sulla tutela giuridica dell'avviamento commerciale) proposta da un giudice non in funzione della rilevanza che la questione assume nei riflessi della propria competenza, ma della rilevanza riferita all'intero giudizio, per le fasi di competenza di altro giudice di diverso grado (1).

---

(1) Per la seconda volta, a quanto consta, la Corte costituzionale ha espresso un giudizio *di merito* sulla rilevanza, giudicandone *ictu oculi* l'infondatezza, e

(*Omissis*). — Come risulta già in modo evidente dalla esposizione dei fatti della causa, il testo dell'ordinanza del Pretore di San Donà di Piave presenta alcuni aspetti contraddittorî, i quali dànno luogo a non poche perplessità.

Vi si rileva, infatti, che — dopo avere premesso nel modo più esplicito che l'esame del giudice (dell'esecuzione) era necessariamente limitato all'accertamento delle condizioni, o presupposti atti a giustificare la sospensione dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 624 c.p.c., e che le parti avrebbero dovuto quindi riassumere il giudizio davanti al Tribunale di Venezia, competente sul merito — lo stesso giudice dell'esecuzione ha ritenuto « che il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della stessa (questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, terzo comma, l. 27 gennaio 1963, n. 19) »; dopo di che il dispositivo dell'ordinanza si conclude con la seguente prescrizione « Manda alle parti di riassumere il presente giudizio, una volta cessata la detta causa di sospensione e nel termine di mesi sei dalla data della decisione della Corte Costituzionale, avanti il Tribunale civile di Venezia, competente per ragioni di valore ».

È da rilevare poi che lo stesso Pretore aveva d'altronde provveduto nei riguardi della domanda proposta da una delle parti per ottenere la revoca della sospensione dell'esecuzione già accordata, e pertanto aveva risolto tutte le questioni di propria competenza, così che risultava pienamente giustificata la rimessione da lui disposta delle parti davanti al Tribunale, non restandogli più alcun altro provvedimento da prendere.

Da ciò consegue, peraltro, che l'affermazione sopra riferita, contenuta nel dispositivo dell'ordinanza, che « il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della stessa (questione di legittimità costituzionale) » non deve essere interpretata nel senso che il Pretore volesse alludere al procedimento già pendente davanti a lui, bensì nel senso che egli intendeva come « giudizio » tutto il processo (considerato come successione di più procedimenti), ivi compresa la fase ulteriore che avrebbe dovuto svolgersi davanti al Tribunale; e ciò trova conferma nell'uso della medesima espressione, adoperata proprio in tal senso, anche nel testo dell'ultimo paragrafo dell'ordinanza, ove si legge: « Manda alle parti di riassumere il *pre-*

---

quindi ravvisando l'inopportunità di un rinvio al giudice *a quo* per un più corretto e motivato esame sulla rilevanza stessa, con la conseguente declaratoria di inammissibilità della questione. La prima volta, analoga decisione venne adottata dalla Corte con la sentenza 8 luglio 1957, n. 108 (*Giur. cost.*, 1957, 1009 con nota di Crisafulli).

L'occasione della decisione in rassegna è stata offerta, questa volta, dall'ordinanza 31 luglio 1963 del Pretore di S. Donà di Piave (*Gazzetta Ufficiale*, 8 febbraio 1964, n. 34), il quale, investito di un ricorso per sospensione di esecuzione

sente giudizio... avanti al Tribunale di Venezia, competente per ragioni di valore ».

Risulta, pertanto, nel modo più evidente, dalle espressioni usate nell'ordinanza, che il Pretore non ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della norma denunciata, ritenendola rilevante ai fini di una decisione affidata alla propria competenza, ma ha considerato rilevante la risoluzione di tale questione nei riguardi di quegli altri aspetti della controversia, da lui stesso considerati oggetto della futura decisione sul merito della causa spettante al Tribunale, cui rimetteva le parti.

È noto, però, che la legge attribuisce espressamente il potere di sollevare la questione di legittimità costituzionale all'« autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio » (art. 23. l. 11 marzo 1953, n. 87); ed il principio stesso è stato riaffermato nelle « Norme integrative per i giudizi » approvate dalla Corte Costituzionale il 16 marzo 1956, ove è previsto « L'ordinanza, con cui il giudice, singolo o collegiale, davanti al quale pende la causa, promuove il giudizio di legittimità costituzionale » (art. 1), in base alla logica considerazione che soltanto il giudice chiamato a decidere nel merito la controversia è in grado di valutare se la soluzione del dubbio insorto sulla legittimità costituzionale di una o più norme costituisca un presupposto necessario della propria decisione.

La Corte si è costantemente attenuta a tale principio, né ha mai voluto affrontare il problema se l'organo, che aveva proposto la questione, fosse competente a decidere la controversia, né essa avrebbe potuto disporre dei dati necessari per risolverlo. Senonché, nel caso in esame, risulta dal testo stesso dell'ordinanza che la valutazione della rilevanza, nonché quella della « non manifesta infondatezza », della questione di legittimità costituzionale della norma denunciata, sono state compiute invece da un giudice, il quale non solo non aveva competenza ad applicare o no quella norma al rapporto controverso, ma aveva riconosciuto e dichiarato nel modo più esplicito e contestualmente che tale competenza spettava ad una diversa autorità giurisdizionale, a cui rimetteva le parti per la riassunzione del giudizio.

Da ciò consegue la conclusione che il Pretore di San Donà di Piave non poteva più considerarsi come « il giudice, singolo o collegiale,

---

ex art. 624 c.p.c., dopo aver adottato il provvedimento richiesto ed essersi spogliato del merito della controversia demandandola alla cognizione del Tribunale, competente per valore, aveva ritenuto che il « giudizio » non potesse essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

La sentenza, approvabile sotto tutti i profili, potrebbe costituire la svolta per una revisione della giurisprudenza della Corte sulla incensurabilità del giudizio di rilevanza, almeno nei casi in cui esso risulti macroscopicamente distorto ed infondato, come nella fattispecie.

davanti al quale pende la causa » (art. 1, Norme integrative), e che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale proposta con l'ordinanza deve essere dichiarata inammissibile, né vi è luogo ad esaminare i motivi di merito in essa prospettati. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 11 dicembre 1964, n. 110 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Verzì - Consorzio Irriguo Canale Naviglio (n.c.), Istituto Naz. Prev. Sociale (avv. Nardone) e Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Stato Albisinni).

Previdenza ed assistenza - Assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia, la tubercolosi e la disoccupazione involontaria dei lavoratori e delle lavoratrici che abbiano superato, rispettivamente, il 60° ed il 55° anno di età - Illegittimità costituzionale della normativa per eccesso rispetto alla delega legislativa - Esclusione.

Cost., art. 76; l. 4 aprile 1952, n. 218, art. 37; d. P.R. 26 aprile 1957, n. 818, art. 1).

L'art. 1 *del d.P.R.* 26 *aprile* 1957, *n.* 818, *il quale prescrive che i lavoratori e le lavoratrici soggetti alle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità, la vecchiaia, la tubercolosi e la disoccupazione involontaria debbono essere assicurati anche se continuano o iniziano l'attività alle dipendenze altrui dopo il compimento, rispettivamente del* 60° *e del* 55° *anno di età, non contrasta con l'art.* 37 *della legge di delega* 4 *aprile* 1952, *n.* 218, *perché l'obbligo dell'assicurazione è inerente alla prestazione dell'attività lavorativa ed alla relativa retribuzione, e sussiste indipendentemente dal raggiungimento di ogni limite di età del lavoratore* (1).

(*Omissis*). — Il Tribunale di Cuneo ritiene che l'art. 1 del d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 — prescrivendo che « le persone soggette alle assicurazioni obbligatorie per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti,

---

(1) Continua davanti alla Corte costituzionale la « verifica » della legittimità costituzionale delle varie disposizioni del tormentato decreto legislativo 26 aprile 1957, n 818, contenente norme di attuazione e di coordinamento della l. 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni previdenziali.

Si ricorderanno, infatti, le pecedenti decisioni della Corte su altre disposizioni impugnate del decreto delegato: sent. 5 maggio 1959, n. 24 (*Giur. it.*, 1959, I, 1, 810), con dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 26; sent. 31 maggio 1960, nn. 34 e 35 (*ivi*, 1960, I, 1, 1306 e nota di PROSPERETTI, *Principi della previdenza sociale e limiti di delega legislativa*) con declaratoria di illegittimità

per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria debbono essere assicurate anche se continuano o iniziano l'attività retribuita alle dipendenze altrui dopo il compimento del 60° anno di età se uomini e del 55° se donne » — abbia ecceduto dai limiti della delega di cui all'art. 37 della l. 4 aprile 1952, n. 218. E ciò perché questa stessa legge prevede all'art. 5 il venir meno dell'obbligo assicurativo al compimento dei 60 e 55 anni di età, onde il Governo, delegato ad emanare soltanto disposizioni transitorie, di attuazione e di coordinamento, non poteva dettare una norma in netto contrasto con un'altra della stessa legge delegante.

La Corte osserva che il Tribunale non ha preso in esame l'intero contesto della l. 4 aprile 1952, n. 218, né ha tenuto alcun conto della evoluzione legislativa in materia di assicurazioni sociali. Ed infatti, nel tempo in cui vigeva l'art. 3 del r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, l'obbligo assicurativo delle persone che prestavano attività lavorativa alle dipendenze altrui aveva inizio all'età di 14 anni del lavoratore e termine al compimento dei 60 o 55 anni di età a seconda che si trattasse di uomini o di donne. Ma col riordinamento delle pensioni della previdenza sociale

---

costituzionale, rispettivamente, dell'art. 32, comma terzo (in parte) e dell'art. 16, comma primo; sent. 11 marzo 1961, n. 2 (*ivi*, 1961, I, 1, 533) con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 10 e dell'art. 11, ultima parte; sent. 27 maggio 1961, n. 28 (*ivi*, 1961, I, 1, 753) con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 27; sent. 22 dicembre 1961, n. 71 (*ivi* 1962, I, 1, 349) con declaratoria di infondatezza della questione relativa all'art. 37 lett. *b*); sent. 30 dicembre 1961, n. 75 (*ivi*, 1962, I, 1, 337) con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 15; sent. 12 febbraio 1964, nn. 3 e 4 (*ivi*, 1963, I, 1, 562 e segg.) con declaratoria di illegittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 12, secondo comma e dell'art. 16, primo comma; sent. 10 maggio 1963, n. 65 (*ivi*, 1963, I, 1, 1086) con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 25, secondo comma; sent. 8 giugno 1963, n. 78 (*ivi*, 1963, I, 1, 1064, con declaratoria di infondatezza della questione relativa all'art. 10; sent. 8 giugno 1963, n. 84 (*ivi*, 1963, I, 1, 1052) con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo comma; sent. 3 luglio 1963, n. 112 e 9 luglio 1963, n. 124 (*ivi*, 1963, I, 1, 1285) con declaratoria di illegittimità costituzionale, rispettivamente, degli artt. 13, terzo comma, e dell'art. 20, secondo comma; sent. 9 luglio 1963, n. 123 (*ivi*) con declaratoria di infondatezza della questione relativa all'art. 19.

Con la presente decisione, originata dalla ordinanza di rimessione 21 novembre 1963 del Tribunale di Cuneo (*Gazzetta Ufficiale*, 22 febbraio 1964, n. 47) la Corte risolve nel senso della legittimità costituzionale la questione dell'art. 1 del decreto delegato circa i soggetti passivi della contribuzione, e la risolve sulla base di una interpretazione coordinata delle norme in materia, che non si può non condividere.

Va comunque rilevata, più che l'opportunità, la necessità, oramai, di una rielaborazione legislativa dell'intero testo del decreto n. 818 che, da un lato, serva a colmare le inevitabili incertezze derivanti dalla caducazione delle molteplici disposizioni sopra richiamate, dall'altro, offra una guida certa e sicura per i datori di lavoro e per gli assicurati dei diritti e dei doveri derivanti dal loro rispettivo « status ».

dell'anno 1952, il legislatore ha stabilito un principio diverso: rimanendo ferma l'età dei 60 o 55 anni del lavoratore o della lavoratrice per acquistare il diritto alla pensione della previdenza sociale, i lavoratori i quali, pur avendo superato tale età, prestino attività lavorativa retribuita alle dipendenze altrui sono sempre assoggettati all'obbligo assicurativo ed al pagamento dei contributi previdenziali. Il che vuol dire che l'obbligo dell'assicurazione è inerente alla prestazione dell'attività lavorativa ed alla relativa retribuzione, e sussiste indipendentemente dal raggiungimento di ogni limite di età del lavoratore.

L'articolo 27 della l. n. 218 del 1952 dispone che il detto obbligo assicurativo « *non cessa* », al compimento dell'età pensionabile, usando questo termine in relazione alle precedenti norme della legge del 1939 che fissavano un'età di cessazione di tale obbligo.

Questa considerazione vale ad eliminare ogni dubbio interpretativo sulla sussistenza del ripetuto obbligo per tutti i lavoratori che si trovino nelle suindicate condizioni, tanto nel caso in cui continuino a lavorare, quanto nel caso in cui « inizino » l'attività dopo il compimento degli anni sopraindicati.

È opportuno rilevare ancora che la norma dell'art. 27 è coordinata con quella dell'art. 12, la quale prevede, per i pensionati della previdenza sociale che lavorino alle dipendenze altrui, una trattenuta sulla retribuzione, da versare all'I.N.P.S.; ed è anche coordinata con le altre norme che prevedono la concessione di uno o più supplementi di pensione, il cui presupposto giuridico ed economico è appunto il versamento obbligatorio dei contributi assicurativi effettuato dopo il compimento dell'età pensionabile.

Avendo il legislatore delegato ribadito uno dei principî fondamentali in merito ai lavoratori i quali prestino attività lavorativa retribuita dopo superata l'età pensionabile, non sussiste alcun vizio di legittimità per eccesso di delega. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 11 dicembre 1964, n. 111 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Bonifacio - (Camera di Consiglio).

Legge - Legge penale - Circostanze del reato - Circostanza attenuante del risarcimento del danno prima del giudizio - Contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione - Esclusione.
(Cost., artt. 3, 24; cod. pen., art. 62, n. 6).

La disposizione dell'art. 62, n. 6, c.p. che prevede, nella prima parte, la concessione di una attenuante al colpevole il quale abbia, prima del giudizio, riparato interamente il danno mediante il risarci-

mento di esso, non contrasta con l'art. 3 *della Costituzione, in quanto non crea alcuna situazione di privilegio per i soggetti abbienti, ma trova la sua giustificazione nella rilevanza giuridica che il risarcimento assume quale specifica circostanza rivelatrice del ravvedimento del reo; né contrasta con l'art.* 24 *della Costituzione perché collegandosi al presupposto dell'intervenuto risarcimento del danno, viene ad assumere natura sostanziale, e non ha perciò alcuna attinenza coi mezzi processuali, azione e difesa, tutelati dalla citata norma costituzionale* (1).

---

(1) Sentenza pronunciata dopo procedimento in camera di Consiglio, non essendovi stata costituzione di alcuna parte (art. 26, secondo comma, l. 11 marzo 1953, n. 87). La questione era stata sollevata dal Pretore di Offida con ordinanza 30 gennaio 1964 (*Gazzetta Ufficiale*, 21 marzo 1964, n. 73).

La sentenza, pur ponendosi sulla scia della precedente giurisprudenza della Corte in materia di interpretazione di norme a fronte dell'art. 24 della Costituzione (sul che cfr. TRACANNA, *Questioni di legittimità costituzionale in materia di oneri patrimoniali nel processo*, in questa *Rassegna*, 1964, 829), merita particolare segnalazione perché si riferisce ad un onere in senso improprio, e più esattamente — come la Corte ha rilevato — ad un presupposto per l'applicabilità di una norma di natura sostanziale, incidente sulla determinazione della pena, anche per il suo collegamento con l'art. 133 c.p.

Sul principio costituzionale di uguaglianza in materia penale cfr. PALADINI, *Considerazioni sul principio costituzionale di uguaglianza, Riv. trim. dir. pubb.*, 1962, 897, GIANZI, *Particolari aspetti del diritto di difesa giudiziaria e del principio di eguaglianza, Giur. cost.*, 1962, 229; GORLANI, *Conversione della pena e principio di uguaglianza, Giur. it.*, 1963, I, 1, 1; PISANI, *Ricchi e poveri di fronte al processo e di fronte alla pena, Riv. it. dir. proc. pen.*, 1962, 562).

CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1964, n. 114 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Chiarelli - Blanca (n.c.) e Presidente Consiglio Ministri (Sost. Avv. Gen. Stato Agrò).

Procedimento penale - Obbligo di assunzione della difesa d'ufficio da parte degli avvocati e dei procuratori - Contrasto con gli artt. 24 e 35 della Costituzione - Esclusione.

(Cost., artt. 24, 35; c.p.p. art. 128, secondo comma; 131, secondo comma).

Le disposizioni degli artt. 128, *secondo comma e* 131, *secondo comma, del codice di procedura penale, che fanno obbligo agli avvocati ed ai procuratori di assumere, anche al dibattimento, la difesa di ufficio degli imputati che siano o vengano a trovarsi sprovvisti di difensore di fiducia, non contrastano con l'art.* 24, *terzo comma, della Costituzione, in quanto l'istituto del gratuito patrocinio, anche nella sua attuale disciplina, non può non ritenersi compreso nell'espressione « appositi*

istituti », adoperata dal costituente. Esse non contrastano nemmeno con le esigenze della tutela del lavoro poste dall'art. 35, *primo comma, della Costituzione, in quanto l'obbligo del gratuito patrocinio, da un lato, trova la sua ragione in motivi di interesse pubblico, dall'altro, non incide sulla tutela della disciplina economica del professionista* (1).

(*Omissis*). — Nel merito la questione è infondata.

In relazione all'art. 24 della Costituzione va osservato che né dal linguaggio legislativo, né dal comune linguaggio giuridico possono trarsi argomenti per ritenere che l'espressione « istituti », nella disposizione costituzionale in esame, vada intesa nel senso di organismi super individuali, e non nel senso di complessi di norme regolatrici di determinati rapporti, unitariamente considerati. È ben noto come in questo senso, a quel modo che si parla di istituto della proprietà, della famiglia e via dicendo, si parla anche di istituto del gratuito patrocinio e, in genere, di istituto della difesa gratuita dei non abbienti. Sarebbe pertanto arbitrario ritenere, da un punto di vista esegetico, che il gratuito patrocinio, anche nella sua attuale disciplina, e il complesso delle vigenti norme comunque dirette ad assicurare la difesa dei non abbienti, non possano considerarsi compresi nella espressione « appositi istituti » adoperata dal costituente.

Diversa questione, e non di legittimità costituzionale, è quella della adeguatezza di tale disciplina al fine garantito dalla Costituzione. *De lege ferenda* e da un punto di vista di politica legislativa può anche auspicarsi una diversa e migliore disciplina della difesa dei non abbienti;

---

(1) Questione di particolare rilievo, che trascende il caso particolare nel quale essa ebbe a sorgere, con l'ordinanza della Sezione istruttoria della Corte di appello di Caltanissetta 18 dicembre 1963 (*Gazzetta Ufficiale*, 22 febbraio 1964, n. 47).

Veniva in discussione, invero, la conformità alla norma posta dall'art. 24, terzo comma della Costituzione: « Sono assicurati ai non abbienti *con appositi istituti*, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione », delle norme vigenti sul gratuito patrocino e la difesa officiosa.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto la sufficienza degli istituti vigenti, anche se, dal punto di vista deontologico (ma con solo riferimento al profilo dedotto dell'art. 35 Cost.), ha auspicato la creazione di un sistema che assicuri in ogni caso un compenso al difensore di ufficio.

Come si vede, si è molto lontani dalla tesi più radicale della creazione di istituti nuovi, quali l'Avvocatura dei poveri, e simili, già categoricamente escluse dal costituente nella formulazione delle disposizioni costituzionali in esame (CARULLO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata coi lavori preparatori*, Bologna, 1950, 69 e segg.).

In realtà, il problema attiene meno alla creazione di istituti diversi da quelli vigenti, che al modo con cui, nella prassi, questi vengono applicati. Ma le deformazioni o il logoramento di determinati istituti non sono, di per sé,

ma dall'opinione che un diverso ordinamento del servizio potrebbe meglio corrispondere alle finalità dell'art. 24 della Costituzione non si può trarre l'induzione della incostituzionalità dei mezzi ora esistenti, che a quelle finalità sono ugualmente diretti. Considerare, in ipotesi, tali mezzi come insufficienti, o scarsamente efficienti, rispetto allo scopo voluto dalla Costituzione, non potrebbe mai volere dire riconoscerli contrari alla Costituzione stessa, col risultato di privare i non abbienti anche dell'attuale forma di assistenza.

La questione proposta si presenta ugualmente infondata in relazione all'art. 35 della Costituzione.

La tutela del lavoro in tutte le sue forme, enunciata nel detto articolo, non esclude, infatti, che, in base alla legge, possano essere imposte prestazioni gratuite, per ragioni di interesse generale, a norma dell'art. 23 della Costituzione. Certo, per quanto riguarda il lavoro dei liberi professionisti, queste imposizioni non possono esser tali da trasformare lo *status* del libero professionista nello *status* di oggetto prevalentemente tenuto alla prestazione di un servizio obbligatorio non rimunerato, o comunque da impedire che l'esercizio della libera professione possa essere sufficiente ad assicurare la soddisfazione delle esigenze economiche e morali del professionista. Ma nel caso in esame non vi ha dubbio che la previsione, contenuta nella legge, di una saltuaria prestazione obbligatoria eventualmente gratuita non contrasta con l'indicata norma costituzionale, né col sistema di principi che da essa si ricava.

Infatti, in primo luogo, si tratta di un obbligo che ha la sua ragione nell'interesse pubblico: e precisamente, nell'interesse di fornire l'assi-

---

sufficienti a farne ritenere la non rispondenza ai precetti costituzionali dai quali essi sono richiamati; possono, al più, costituire un invito al legislatore ad integrarne il contenuto alla stregua dell'esperienza, e questo è, appunto, l'auspicio fatto dalla Corte con l'ultima parte della sentenza in rassegna.

In questa prospettiva, può richiamarsi l'istituto inglese del *Legal and System*, che interviene, corrispondendo agli avvocati, iscritti in liste speciali, onorari secondo tariffe fisse, per prestazioni a favore di indigenti (cfr. in proposito, Rossi, *La Corte criminale di appello inglese, Giust. pen.* 1965, I, 27).

In sostanza, occorre rendere sul piano concreto sempre più effettivo, e sempre meno fittizio, l'esercizio della difesa di ufficio, che è l'esplicazione del generale diritto alla difesa contenuto nel secondo comma dell'art. 24 Cost. (Corte cost. 1 dicembre 1959, n. 59, *Giur. it.* 1960, I, 1, 227, e nota di Pisani, *L'inviolabilità del diritto di difesa e l'art.* 133, *comma primo, c.p.p.*); ma ciò non ne inficia la conformità attuale alla Costituzione, data la saltuarietà dell'incarico e la sua compatibilità con l'esercizio della libera professione.

Del resto, vi è controversia se l'art. 36 Cost. sia applicabile alle professioni intellettuali, avendo la Corte Suprema di Cassazione adottato ripetutamente la soluzione negativa (Cass. 9 maggio 1959, n. 1961, *Giur. it.* 1960, I, 1, 343, e precedenti ivi indicati); soluzione contestata in dottrina (Lega, *Principî costituzionali in tema di lavoro autonomo, ivi; idem, Inderogabilità di tariffe forensi*

stenza giudiziaria ai non abbienti, e di assicurare il migliore esercizio dei poteri processuali e della funzione giudiziaria con la collaborazione della difesa.

In secondo luogo, l'obbligo della prestazione non incide sulla tutela della posizione economica del professionista, sia perché la gratuità di essa è limitata ai casi in cui non vi è possibilità di ripetizione degli onorari (art. 11 del r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3282), sia perché il gratuito patrocinio è, nel nostro ordinamento, un ufficio della categoria degli avvocati e dei procuratori (r.d.l. 30 dicembre 1923, citato, e, in origine, r.d.l. 6 dicembre 1865, n. 2627), il cui adempimento non altera la disciplina economica della professione in modo da impedire che l'esercizio di essa possa corrispondere alle esigenze del professionista e al decoro della professione.

Ciò non toglie che, in armonia con quanto si è precedentemente osservato a proposito dell'attuazione dell'art. 24, terzo comma, della Costituzione, potrebbe essere opportunamente creato un sistema che assicurasse in ogni caso un compenso al difensore d'ufficio. — (*Omissis*).

---

e pattuizioni di compensi a forfait, ivi, 1960, I, 1, 1091). Veggasi anche la sentenza della stessa Corte Costituzionale 7 luglio 1964, n. 75, in questa *Rassegna* 1964, 989.

Per quanto riguarda, infine, la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 131 c.p.c. sulle sanzioni al difensore che abbandoni la difesa, cfr. Cass. Sez. III pen. 5 dicembre 1962, ric. Augenti, *Giur. it.* 1963, II, 289.

CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1964, n. 118 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Sandulli - Marchiafava (n.c.), Faraci (n.c.), Presidente Consiglio Ministri e Ministero Finanze (sost. avv. gen. Stato Chiarotti, Guglielmi).

Procedimento civile - Foro della p.a. - Contrasto con le disposizioni costituzionali concernenti il principio di eguaglianza, il diritto di difesa e la precostituzione del giudice - Esclusione.

(Cost. artt. 3, 24, 113, 25; c.p.c. art. 25; t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, artt. 6, 7, 8, 10).

Le disposizioni del codice di procedura civile (art. 25) e quelle del t.u. sulla rappresentanza e difesa dello Stato in giudizio (t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, artt. 6, 7, 8, 10), le quali statuiscono un foro speciale per la p.a., non contrastano con le disposizioni costituzionali riguardanti il principio di eguaglianza, perché obbediscono alle finalità di concentrare, a beneficio della intera collettività, le cause dello Stato presso un numero ristretto di sedi giudiziarie, per favorirne la specializzazione;

né con quelle riguardanti la difesa in giudizio, specie contro gli atti della p.a., perché l'eventuale maggior costo del giudizio ha adeguata giustificazione in ragione di interesse generale; né, infine, con le disposizioni riguardanti la riserva del giudice naturale, perché esse determinano in via generale quale sia il giudice competente nelle controversie in cui sia parte la p.a. (1).

(*Omissis*). — I due giudizi sono stati trattati congiuntamente e possono essere riuniti. Con le due ordinanze di rimessione — e particolarmente con quella del Pretore di S. Agata Militello — vengono investite tutte le disposizioni riguardanti (secondo l'espressione dell'art. 25 c.p.c.) il foro dello Stato (art. 6, 7, 8, 10 del t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611 e art. 25 c.p.c.). Le questioni sollevate hanno quindi, in sostanza, un unico oggetto. Né ha importanza, a tal fine, che i motivi addotti dalle due ordinanze a sostegno della illegittimità costituzionale non coincidono se non in parte.

---

(1) *Riportiamo integralmente la difesa dell'Avvocatura*: I motivi, per cui, con il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2828 fu istituito il foro dello Stato mentre si procedeva alla unificazione delle Corti di Cassazione del Regno, sono ben noti. Alla Unità dello Stato deve corrispondere unità di indirizzo nel campo giuridico; ed è esigenza di giustizia — oggi maggiormente sentita — e di ordine amministrativo che gli organi dello Stato ispirino la loro attività a principi giuridici precisi e costanti.

Il molteplice numero dei fori, in cui era convenuta la P.A., impediva, da un lato che il contributo apportato dallo stuolo numeroso e vario dei liberi professionisti (circa 400) e degli avvocati dello Stato potesse consolidarsi in comune pensiero e in concreto indirizzo unitario e, dall'altro, che si formasse una giurisprudenza uniforme, la quale presuppone la formazione di una specifica competenza nelle materie speciali, che soltanto lo studio sistematico e le ripetute applicazioni assicurano.

Il foro erariale è stato inoltre previsto anche per ragioni di convenienza economica: senza tale previsione il dispendio economico per la collettività nell'agire in giudizio sarebbe, ovviamente, maggiore. Tale dispendio ricadrebbe su tutti i cittadini, che vi dovrebbero fare fronte con maggiori impegni tributari, compreso anche il cittadino singolarmente considerato che, per avventura, si trovi in causa contro la collettività. Il quale errerebbe se, a fronte del dispendio di poco maggiore (le comunicazioni con i distretti di Corti di Appello sono ormai agevoli ed il cittadino ha molteplici motivi di periodicamente recarsi in tali sedi) per la sua specifica posizione in causa, pretendesse di considerare solo l'esiguo vantaggio che, quale appartenente alla collettività, trae dal vantaggio proprio della collettività medesima limitatamente a quella causa: il cittadino deve considerare l'utile che, direttamente, trae da tutte le cause, anche da quelle che non lo riguardano, in cui lo Stato è parte, in virtù del minor dispendio, cui va incontro lo Stato attraverso l'istituto del foro erariale.

Ma le ragioni di convenienza economica sono certamente secondarie rispetto a quelle, cui si è accennato e che hanno indotto il legislatore ad introdurre, con l'art. 19 r.d. 30 dicembre 1923, n. 2828 (ora art. 6 t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611)

2. - Secondo un primo profilo l'illegittimità della prescrizione, per le cause dello Stato, di un foro particolare — il quale può non coincidere col foro davanti al quale, in casi identici, debbono esser portate le cause in cui non sia parte lo Stato — viene prospettata con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., in quanto le disposizioni impugnate conferirebbero allo Stato un ingiusto privilegio, cui si accompagnerebbe una diminuzione della possibilità, per gli altri soggetti interessati ai giudizi in cui sia parte lo Stato, di difendere le proprie posizioni giuridiche.

Occorre riconoscere che la regola del foro dello Stato è effettivamente in grado di rendere più elevato, per le altre parti, il costo del processo, quando quest'ultimo abbia a svolgersi in una sede più lontana, rispetto alla loro residenza, nei confronti di quella dove il giudizio si sarebbe svolto qualora la regola stessa non si fosse dovuta osservare

---

il « foro dello Stato ». La vastità e la complessità dell'organizzazione statale, la natura, il numero e la delicatezza delle controversie, nelle quali lo Stato può essere chiamato ad intervenire hanno indotto il legislatore ad adottare due ordini di provvedimenti: concentrazione di alcune categorie di cause presso il giudice collegiale, escludendo la competenza del giudice unico, e successiva concentrazione di tutte le cause di competenza del Tribunale presso quelli aventi sede nel capoluogo del distretto di Corte di Appello; concentrazione della rappresentanza e difesa dello Stato in uno speciale organo, l'Avvocatura dello Stato, che, per necessità organizzative, oltre che di bilancio, ha uffici distaccati in ogni sede di Corte di Appello e non in ogni sede di Tribunale. Questo secondo aspetto del problema attiene alla scelta dei criteri per assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione, che è rimessa alla valutazione discrezionale del legislatore ordinario.

La concentrazione di tutte le cause di competenza del giudice collegiale, in cui è parte lo Stato, presso alcuni soltanto dei Tribunali della Repubblica risponde ad una esigenza di specializzazione, che può considerarsi un principio comune nel nostro ordinamento. Che la concentrazione di determinate categorie di cause per ragioni di materia o di funzione sia un fenomeno comune nel nostro ordinamento è innegabile, come è innegabile che la concentrazione delle cause, in cui è interessato lo Stato, avviene *per ragione di materia* e non di territorio, onde la conseguenza pacificamente ammessa in dottrina e in giurisprudenza, ch'essa dà luogo ad una *competenza funzionale*, non meramente territoriale. Competenza funzionale, d'altronde, in cui il criterio di collegamento, che solo apparentemente è lo Stato, parte in causa, sostanzialmente è la materia.

L'art. 9 c.p.c., il quale riproduce, estendendone il campo d'applicazione, l'art. 1 r.d.l. 10 novembre 1924, n. 2107, concentra presso il giudice collegiale le cause in materia d'imposte e tasse, qualunque sia l'ente impositore (è innegabile che la maggior parte delle cause, in cui è interessato lo Stato, sono di natura tributaria); onde la prima concentrazione con carattere di generalità, che trova riscontro in analoga concentrazione per la materia dello stato e capacità della persona e per la querela di falso (art. 9 c.p.c.), per le cause in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (art. 459 e 461 c.p.c.), per le cause fallimentari (artt. 9 e 24 L.F.).

La delicatezza e la particolare natura delle cause che interessano lo Stato, ha indotto, inoltre, il legislatore ad operare, com'e s'è detto, una seconda con-

(basterebbe pensare, se non altro, alla necessità di avvalersi di un difensore locale, e quindi di raggiungerlo nella sua sede per illuminarlo sui fatti della causa, ovvero alla necessità, alternativa con la prima, di sostenere — nel caso di scelta di un difensore praticante nel luogo di propria residenza — le maggiori spese previste dalle tariffe professionali per gli spostamenti del difensore non locale fino alla sede del foro dello Stato). Non ritiene però la Corte che tale maggior costo del processo si risolva in una violazione del principio di uguaglianza e in una effettiva diminuzione del diritto di agire e difendersi in giudizio.

Con riferimento al principio di uguaglianza è da osservare, in coerenza con le costanti affermazioni di questa Corte, che esso non può considerarsi vulnerato da una legge la quale regoli in modo differente dagli altri un caso che presenti, rispetto a questi ultimi, dei profili

---

centrazione, di carattere territoriale-funzionale, escludendo la competenza dei Tribunali diversi da quello, avente sede nel capoluogo del distretto di Corte di Appello. Questa seconda concentrazione, che opera solo per le cause di competenza dei Tribunali, lasciando ferma, così la competenza per valore materia e territorio, dei pretori e conciliatori, ha lo scopo di creare sostanzialmente un giudice specializzato in vista della particolare natura delle questioni — di carattere pubblico e privato — che si agitano nelle cause, in cui è parte una amministrazione dello Stato. Aboliti i Tribunali del contenzioso, non è stato istituito — come pure si è fatto per altre materie (acque pubbliche, usi civici, etc.) — un giudice speciale o specializzato; ma la esigenza della specializzazione — innegabile, si ripete, per la particolare natura, complessità e delicatezza delle cause, che interessano lo Stato, le quali impongono una profonda conoscenza del diritto pubblico (costituzionale, amministrativo, tributario) — è stata soddisfatta concentrando le cause stesse in pochi Tribunali. Questa concentrazione, peraltro, non opera, ai sensi dell'art. 7 t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, per i giudizi relativi ai procedimenti esecutivi, fallimentari, ereditari e ciò dimostra, ancora una volta, che trattasi di competenza funzionale, con cui il legislatore ha ritenuto di soddisfare, per una determinata categoria di cause, la esigenza della specializzazione e che cede di fronte ad altra competenza funzionale, ritenuta dal legislatore prevalente e determinata anche essa per soddisfare analoghe esigenze.

2. - Il principio del foro dello Stato - istituito per i motivi e con le limitazioni, cui si è accennato, non è in contrasto con alcuna disposizione della Costituzione ed in particolare non è in contrasto né con l'art. 3, perché non assicura allo Stato alcuna posizione di preminenza sull'altro litigante, né con l'art. 25, perché non distoglie alcuno dal giudice precostituito per legge, né con gli articoli 24 e 113, perché non impedisce né diminuisce la tutela giurisdizionanle dei diritti contro gli atti della p.a.

Per quanto riguarda il preteso contrasto con l'art. 25 la questione è stata dichiarata infondata con la sentenza n. 119 del 1963, nella quale la Corte ha precisato che « *il giudice*, la cui competenza è determinata dalla legge sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e dall'art. 25 cod. proc. civ., *è esso stesso un giudice naturale precostituito per legge* ».

Sul valore di questa disposizione costituzionale la Corte, peraltro, aveva avuto già occasione di pronunciarsi, fra l'altro, con le sentenze nn. 118/57, 29/58,

particolari idonei a non far apparire priva di ragione meritevole di considerazione la disparità di trattamento (v., tra le pronuncie più recenti relative a leggi contenenti una disciplina differenziata per rapporti interessanti lo Stato, le sentenze 87 del 1962, 81 del 1963, 77 del 1964). Orbene: la regola del foro dello Stato ha una giustificazione sufficientemente adeguata, da un lato, nell'esigenza di concentrare — in vista di un minor costo e di un miglior svolgimento del servizio (cui fa richiamo anche l'art. 97 Cost.), e perciò a vantaggio della intera collettività (ridondante, indirettamente, anche a beneficio dei singoli e, perciò, degli stessi eventuali avversari dello Stato in giudizio) — gli uffici dell'Avvocatura dello Stato; dall'altro nell'esigenza di concentrare i giudizi cui partecipa lo Stato — frequentemente implicanti questioni *sui generis* di complessa risoluzione — presso un numero ristretto di

---

22/59, 26/61 e 88/62. In quest'ultima testualmente si afferma: « La locuzione giudice naturale... non ha nello art. 25 un significato proprio e distinto e deriva per forza di tradizione da norme analoghe di precedenti Costituzioni, nulla in realtà aggiungendo al concetto di giudice precostituito per legge ». « Si afferma — continua la sentenza n. 88 — che nell'art. 25 è sancito il principio della certezza del giudice e ciò è sostanzialmente vero; ma di un tale principio la puntuale significazione è più efficacemente espressa nel concetto di precostituzione del giudice, vale a dire della prevista determinazione della competenza, con riferimento a fattispecie astratte realizzabili in futuro, non già, a posteriori, in relazione, come si dice, ad una regiudicanda già sorta ».

La Corte in sostanza ha costantemente ritenuto che l'art. 25 Cost., vietando la costituzione del giudice a posteriori, ponga in essere una riserva di legge nel senso, cioè, di consentire soltanto una competenza fissata, senza alternative, immediatamente ed esclusivamente dalla legge. L'art. 25 Cost., tutela, perciò, « il diritto del cittadino ad una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente il diritto, alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione ad un fatto già verificatosi ».

L'art. 25, che anticipa in questa parte il contenuto del successivo art. 102, ha in sostanza il fine di impedire la previsione a posteriori di un giudice speciale ed ha riguardo principalmente, se non esclusivamente, alla giurisdizione penale, come si evince dalla interpretazione logico-sistematica dei suoi tre commi.

La dottrina, che dell'argomento si è occupata, appunto, in relazione agli artt. 30 e 32 cod. proc. civ., si è posto il problema se sia conforme al precetto costituzionale la modificazione della competenza in relazione ad una controversia già insorta (Foschini, in nota a Cass. III pen. 28 gennaio 1950, ric. Versari, *Riv. pen.*, 1950, II, 286; Pisani, *La garanzia del giudice naturale nella Costituzione italiana, Riv. it. dir. e procedura pen.*, 1961, 414; Cocciardi, *Sul concetto di giudice naturale precostituito per legge e di giudice straordinario nella nostra Costituzione, ivi*, 1962, 277): ma non ha mai dubitato della legittimità costituzionale delle norme, che istituiscono fori speciali in relazione a predeterminate categorie di controversie, tanto più se ancora non insorte.

L'attributo « naturale » tanto più se posto in relazione con l'espressione che segue, « precostituito per legge », la quale ne determina in concreto il significato, è un pleonasma, che serve solo a dare solennità al principio. Non c'è, nell'espres-

sedi giudiziarie, sì da dare impulso alla specializzazione di queste nel trattarli, con vantaggio dello svolgimento e dei risultati della funzione giudiziaria, e quindi, ancora una volta, dell'intera collettività.

Con riferimento al diritto di agire e difendersi in giudizio, riconosciuto indistintamente a tutti dall'art. 24 Cost., è poi da osservare che la regola del foro dello Stato, mentre non ferisce in modo diretto tale diritto costituzionalmente garantito, non lo colpisce neppure in modo indiretto. Infatti, in primo luogo, il maggior costo del giudizio — fatte le debite proporzioni, e tenendo anche conto dell'istituto del gratuito patrocinio e del principio per cui il vincitore in giudizio deve essere rimborsato delle spese processuali — non può esser considerato tale da sconsigliare, a chi in mancanza della regola del foro dello Stato l'avrebbe esercitata, la difesa in giudizio (in qualità di attore o di con-

---

sione adoperata all'art. 25 cost., alcun riferimento al diritto naturale, che fra l'altro, non si è mai occupato di competenza per territorio.

Giudice naturale, perciò, è il giudice precostituito per legge, quello che è possibile identificare, in relazione alla insorta controversia, sulla base delle preesistenti norme, generali e speciali, del codice di rito e delle altre norme procedurali contenute in leggi speciali.

2. - Il principio del Foro dello Stato non contrasta neppure con l'art. 3 Cost. La Corte, nell'esaminare il contenuto ed il significato di questa disposizione costituzionale, ha affermato che il principio della uguaglianza dei cittadini avanti alla legge non impedisce al legislatore di dettare diversa disciplina per regolare situazioni che esso, con valutazione discrezionale, considera diverse, adeguando le norme agli svariati aspetti della vita sociale, quando ciò sia fatto per categorie di destinatari, e non *ad personam.*

L'art. 3 citato, non è direttamente richiamabile nel caso che ci occupa, nel quale si discute non già di un preteso diverso trattamento di un cittadino rispetto agli altri ma, se mai, di un cittadino rispetto allo Stato. Peraltro, anche a tener conto della esigenza di una posizione di eguaglianza in ogni caso deducibile dal principio dello Stato di diritto, di cui è permeata la Carta costituzionale, e da due norme (artt. 24 e 3) della Costituzione, non può considerarsi la pretesa posizione di favore dello Stato enucleandola dal complesso dei doveri ben maggiori che lo Stato ha, ad altri titoli, rispetto al cittadino. Già l'equiparazione di soggetti eterogenei non appare atta a consentire utili deduzioni, ma, se la si voglia ad ogni costo fare, va considerato il complesso dei diritti e dei doveri che incidono sui due soggetti a raffronto.

Se, da un lato, tutti i cittadini singolarmente considerati sono trattati alla stessa stregua rispetto allo Stato che, non si dimentichi, è la collettività dei cittadini giuridicamente organizzata, non è offesa la esigenza, cui dianzi si accennava, anche se, per la collettività dei cittadini, è previsto, nei giudizi, il cosiddetto foro erariale.

4. - Né sussiste alcun contrasto fra le norme denunciate e gli artt. 24 e 113 Cost. Dettare particolari criteri per la determinazione del giudice competente a conoscere particolari categorie di controversie non significa escludere o limitare a particolari mezzi di impugnazione la tutela giurisdizionale contro gli atti della p. a. né impedire che il cittadino agisca in giudizio per la tutela dei propri diritti. L'indicazione

venuto) delle proprie posizioni soggettive; in secondo luogo, esso ha un'adeguata giustificazione nelle ragioni di interesse generale (ridondanti anche a beneficio dei singoli, *uti universi*) di cui già si è detto.

3. - Proprio per le medesime ragioni la regola del foro dello Stato non appare lesiva del precetto costituzionale per cui (in applicazione del principio di legalità) la possibilità di agire in giudizio contro la p.a. in difesa dei propri diritti e interessi legittimi non può essere in alcun modo preclusa, limitata o diminuita (art. 113 Cost.). Infatti, se ha una sua logica e una sufficiente giustificazione e non può esser considerata lesiva del diritto di agire e difendersi in giudizio, garantito a tutela di qualsiasi posizione soggettiva dall'art. 24 Cost., essa non può nemmeno esser considerata in contrasto con l'art. 113 (è il caso di

---

di particolari criteri — cui, peraltro, il legislatore ricorre, come s'è detto, anche per categorie di controversie, che non riguardano la p. a. o nelle quali l'intervento di questa non è determinante (cause fallimentari, in materia di previdenza, di usi civici, di contratti di guerra) — non crea « una preordinata posizione processuale di preminenza o di differenziazione in favore della p. a. », né altera il costo della procedura in modo tale da « rendere frustranea ogni tutela e ogni garanzia contro gli atti della p. a. ». Sul primo punto non riteniamo di doverci soffermare essendo evidente e notorio che il foro dello Stato non assicura alla p. a. alcuna posizione preminente o differenziata in giudizio e che, inoltre, l'ordinamento giuridico considera, in numerose ipotesi, altri interessi prevalenti rispetto a quello tutelato con il foro dello Stato. Questo, che, peraltro, non vige per le cause devolute alla competenza del Pretore, cede, infatti, di fronte al foro della esecuzione, a quello fallimentare o previdenziale.

In ordine al secondo punto occorre, poi, tener presente che non v'è aggravio di spese, tanto meno tale da frustrare ogni tutela o garanzia, nello spostamento di competenza da un Tribunale all'altro. Nei giudizi di competenza del Tribunale, infatti, la parte deve sempre costituirsi a mezzo di un procuratore legale e le tariffe forensi, come le spese di giustizia, sono uguali per tutto il territorio dello Stato. D'altra parte, l'intervento personale della parte all'udienza non è necessario e, almeno nella maggior parte dei casi, è del tutto superfluo, per cui lo spostamento di competenza al Tribunale del capoluogo del distretto non porta neppure un apprezzabile disagio per il litigante.

Resta da considerare l'esclusione della competenza del Pretore per le cause tributarie prevista, peraltro, in via generale dall'art. 9 c.p.c., della cui legittimità costituzionale il Pretore non ha ritenuto di dover dubitare. La devoluzione di queste cause al Tribunale importa senza dubbio un aggravio di spese (non certamente tale da rendere frustranea ogni tutela o garanzia) ma pienamente giustificato dall'esigenza di affidare al giudice collegiale la decisione di controversie di particolare delicatezza e complessità, la soluzione delle quali, inoltre, interessa, sia pure in modo mediato, tutta la collettività. È evidente, infatti, che il gettito dei tributi, i quali costituiscono la maggiore entrata dello Stato e degli enti pubblici minori, interessa la collettività perché rappresenta il mezzo per il soddisfacimento degli interessi generali. D'altra parte, nessuna disposizione costituzionale dispone che la competenza si determini esclusivamente in base al valore; questo è solo uno dei criteri, previsti dal legislatore ordinario, nella sua discrezionalità, in concorrenza con altri per ripartire le cause tra Conciliatore, Pretore e Tribunale. È anzi, prin-

ricordare, del resto, che con la sentenza n. 87 del 1962 questa Corte affermò che la tutela giurisdizionale contro la p.a. può essere diversamente regolata, nei modi e nell'efficacia, dal legislatore ordinario). È vero che (come questa Corte ha avuto occasione di osservare nella sentenza n. 2 del corrente anno) l'art. 113 è da considerare violato quando la difesa giurisdizionale nei confronti della p.a. sia resa estremamente difficile o puramente apparente. Ma già è stato posto in evidenza che ciò non si verifica nel caso presente.

4. - Da tutto quanto precede risulta anche che in nessun modo la regola impugnata urta contro i principî dello Stato di diritto.

Non occorre poi un diffuso discorso per dimostrare l'insussistenza del denunciato contrasto delle disposizioni sul foro dello Stato con l'art. 25 Cost. Già nella sentenza 119 del 1963 questa Corte ha avuto infatti occasione di rilevare che, determinando una volta per sempre, in relazione alla generalità delle controversie in cui sia parte l'Amministrazione, quale sia il giudice competente, le disposizioni legislative in questione non urtano minimamente col precetto costituzionale per cui nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge. — (*Omissis*).

---

cipio generale dell'ordinamento che questo criterio subisca deroghe o ceda definitivamente, in talune ipotesi, rispetto al criterio della materia. Alcune categorie di cause, cioè per la loro delicatezza o complessità sono attribuite senz'altro al giudice collegiale, prescindendo dal valore; altre, invece come ad esempio le cause relative a beni immobili o, in senso inverso, quelle di sfratto, sono attribuite al Pretore entro limiti più modesti o, viceversa, senza limiti di valore.

Sotto questo aspetto, pertanto, non può ritenersi che, per effetto delle norme denunciate, si attui uno spostamento di competenza dal Pretore al Tribunale in considerazione della partecipazione dello Stato al processo, trattandosi, invece, di un'attribuzione di competenza al Tribunale *intuitu materiae*.

CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1964, n. 119 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Branca - Chiarchiaro (n.c.) e Presidente Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Stato Tracanna).

Case per lavoratori - Contributi versati dai datori di lavoro e dai lavoratori per l'attuazione della legge 28 febbraio 1949, n. 43 (INA-Casa) - Contrasto con gli artt. 23 e 42 Cost. - Esclusione.

(Cost., artt. 23, 42; l. 28 febbraio 1949, n. 43, art. 5).

L'art. 5 *della legge* 28 *febbraio* 1949, *n.* 43 (*sostituita dalla legge* 14 *febbraio* 1963, *n.* 60), *che imponeva ai datori di lavoro ed ai lavoratori il versamento di contributi destinati alla costruzione di case*

per lavoratori, non viola la riserva di legge prescritta dall'art. 23 della Costituzione, essendo indicati, nella legge, le persone e gli enti soggetti all'obbligo, la misura precisa del contributo, le principali modalità ed il tempo di esazione, nonché l'istituto preposto alla gestione dei fondi; né pone in essere, in contrasto con l'art. 42 della Costituzione, una specie di espropriazione senza indennizzo, dovendosi assolutamente escludere che la prestazione imposta sia arbitraria o irragionevole (1).

(*Omissis*). — Con l'ordinanza pretorile si è sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 l. 28 febbraio 1949, n. 43: esso, ad avviso del Pretore, impone, anche ai lavoratori che non possono trarre un vantaggio diretto dalla legge, una prestazione che non avrebbe carattere di tributo; perciò violerebbe gli artt. 23 e 42 Cost. che sanciscono, fuori del rapporto tributario, l'intangibilità del patrimonio del privato.

La questione è infondata.

La l. 28 febbraio 1949, n. 43, sostituita di recente da altra legge, conteneva un piano di costruzioni di case per lavoratori. Le somme necessarie ad attuarlo si dovevano raccogliere sotto forma di contributi obbligatori gravanti su datori di lavoro e prestatori d'opera, appartenenti a determinate categorie (industria, commercio, ecc.), e soprattutto sullo Stato. La legge indicava le persone e gli enti soggetti a questo obbligo, la misura precisa del contributo, le principali modalità e il tempo d'esazione, l'istituto preposto alla gestione dei fondi: la riserva di legge contenuta nell'art. 23 della Cost. era pienamente rispettata.

I singoli contributi previsti dall'art. 5 della legge, quale che ne fosse la natura, non trovavano la loro causa o la loro giustificazione in un corrispettivo diretto e concreto per chi li pagava; la legge, promuovendo la costruzione di case popolari, con ciò non intendeva garantire a ogni singolo contribuente un sicuro vantaggio economico: non lo assicurava ai datori di lavoro, poiché le case non si dovevano costruire per loro né da tutti loro; non lo assicurava ai lavoratori, poiché questi erano molto più numerosi degli alloggi che si sarebbero costruiti. E tuttavia non si può negare che, sotto un aspetto più generale, tutti i contribuenti, almeno nella loro appartenenza ad ampie categorie di soggetti, dovessero trarre dall'applicazione della legge un qualche beneficio.

---

(1) Questione sollevata dal Pretore di Barcellona Pozzo di Gotto con ordinanza 17 gennaio 1964 (*Gazzetta Ufficiale*, 23 maggio 1964, n. 126).

Sulla interpretazione dell'art. 23 della Costituzione in merito alla riserva di legge in materia tributaria cfr., da ultimo, le precedenti sentenze della stessa Corte 14 marzo 1964, n. 15, in questa *Rassegna*, 1964, 254, con richiami, e 23 giugno 1964, n. 58, *ivi*, 1964, 813.

Infatti ai datori di lavoro essa offriva, direttamente o indirettamente, più ampi sbocchi per la loro attività produttiva; mentre ai prestatori d'opera dava maggiori occasioni di lavoro e la possibilità (non la certezza) di conseguire un alloggio: possibilità per tutti i lavoratori che versavano il contributo, compresi i proprietari di casa se ne avessero perduta la proprietà o si fossero trasferiti in altra sede.

Poiché a tali benefici attingevano soprattutto certe categorie di soggetti, l'obbligo del contributo da parte di costoro, e solo di costoro, aveva una sua propria giustificazione, a tacere dei doveri di solidarietà sociale pur presenti al legislatore. Perciò è assolutamente da escludere che la prestazione imposta con la legge sia arbitraria o irragionevole, quasi una specie di espropriazione senza indennizzo, come sembra ritenere, invocando l'art. 42 della Costituzione, il giudice di merito. — (*Omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 23 marzo 1964, n. 662 - *Pres.* Tavolaro - *Est.* Iannelli - *P.M.* Criscuoli (parz. diff.) - Trento (avv. D'Albiero) c. Guccione e Ministero P.I. (avv. Stato Foligno).

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

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

Competenza e giurisdizione - Istruzione pubblica - Scuole private - Vigilanza del Provveditore agli Studi - Non sussiste - Controversia - Giurisdizione a.g.o.

(Cost. art. 33; l. 19 gennaio 1942, n. 86, artt. 3 e 4).

Solo nel caso in cui si disconosca il potere della p.a. di compiere un determinato atto e di emettere un determinato provvedimento, che incida sul diritto soggettivo del singolo, il giudice ordinario può conoscere della controversia promossa dal soggetto che si assuma leso da quell'atto o provvedimento, mentre se l'atto sia l'emanazione di un potere effettivamente spettante alla p.a., non è configurabile un diritto soggettivo del singolo alla base della controversia, ma un mero interesse legittimo, non tutelabile avanti l'a.g.o., ma solo dinanzi agli organi di giustizia amministrativa (1).

Alla libertà, per i privati, di istituire scuole ed istituti di istruzione prevista dall'art. 33, comma terzo, della Costituzione, non fa riscontro nell'ordinamento vigente, alcuna norma con la quale siano posti dei limiti al suo esercizio o fissati dei controlli, onde nessun intervento dell'autorità statale può considerarsi legittimo, allo stato, nel difetto di una legge che lo preveda e lo disciplini. Deve da ciò dedursi che il Provveditore agli Studi non ha potere di vigilanza sulle scuole

---

(1) Giurisprudenza assolutamente costante. Cfr., per tutte, Cass. 13 ottobre 1962, n. 2996, *Foro it. Rep.*, 1962, v. Competenza n. 59; *id.*, 12 maggio 1962, n. 982, *ibidem*, n. 68; *id.*, 24 ottobre 1958, n. 3457, *Foro it.*, 1959, I, 1708, con nota di O. FANELLI.

private, facendo, però, riferimento al tipo di scuole meramente private, escluse, quindi, quelle pareggiate, riguardo alle quali non può essere disconosciuta detta potestà di vigilanza (2).

(*Omissis*). — Per priorità logica, invertendo l'ordine di formulazione delle censure, devono esaminarsi, per primi, il terzo e il quarto mezzo, coi quali il ricorrente, denunciando, rispettivamente, la violazione degli artt. 5, all. E, della l. 20 gennaio 1865 n. 2248, 28 della Costituzione, 22 e 23 del t.u. n. 3 del 1957 e la violazione e falsa applicazione degli artt. 26, 29 e 30 del t.u. n. 1054 del 1924, 3 e 5, all. E, della cit. l. n. 2248 del 1865, nonché la motivazione illogica, insufficiente e contraddittoria, il tutto in relazione all'art. 360, nn. 1, 3 e 5 c.p.c., censura la sentenza impugnata, anzitutto, per avere posto, ai fini della giurisdizione, la distinzione tra atti di ufficio ed atti estranei ai poteri di ufficio ma compiuti in occasione dell'esercizio di tali poteri e, in secondo luogo, per non avere indicato, con chiarezza, la *ratio* su cui si è inteso basare la declinatoria della giurisdizione. Riguardo al primo punto il ricorrente rileva che la distinzione anzicennata, oltre ad essere inoperante ai fini della giurisdizione (in quanto è utile solo per stabilire il titolo di responsabilità della pubblica amministrazione, ossia se ricorra o non l'ipotesi della solidarietà, ciò che presuppone la giurisdizione del giudice ordinario) è anche irrilevante ai fini dell'accertamento della responsabilità del funzionario per i danni conseguenti ad atti dallo stesso compiuti e che siano lesivi di un diritto soggettivo dato che, sia per la legislazione vigente sia per l'univoco insegnamento di questo Supremo Collegio, la responsabilità suddetta sussiste anche per

---

(2) **Il potere di controllo dello Stato sulle scuole private.**

Con la decisione in rassegna, la Suprema Corte ha ritenuto che — una volta venuta meno, per effetto della sent. 19 giugno 1958, n. 36, della Corte Costituzionale (*Foro it.*, 1958, I, 841 con nota), la necessità dell'autorizzazione amministrativa all'apertura di istituti privati di istruzione (autorizzazione prevista dall'art. 3 della l. 19 gennaio 1942, n. 86) — non sussista più, nel vigente ordinamento, altra norma che attribuisca all'Amministrazione della Pubblica Istruzione dei poteri di controllo e vigilanza sulla scuola meramente privata, sicché l'Autorità non potrebbe, in alcun modo, intervenire nella sfera del diritto di istituire e gestire istituti privati di istruzione, costituzionalmente garantito dall'art. 33, terzo comma, della Carta.

Da tale premessa, la Corte ha dedotto che, nel caso di specie, rientra nella competenza del Giudice ordinario di conoscere degli effetti di un atto emanato dal Provveditore in base a tale inesistente potere e dal quale il privato assume di essere rimasto leso nella propria sfera giuridica.

Non può non dissentirsi dalla soluzione data al problema dal Supremo Collegio, in quanto che la soppressione dell'istituto dell'autorizzazione, così come prevista dall'art. 3 della l. n. 86 del 1942, non comporta, in alcun modo, il venir

gli atti di ufficio, per l'obbligo del funzionario di osservare, insieme con le norme delle leggi e dei regolamenti, le regole della comune diligenza e prudenza, donde la competenza del giudice ordinario di sindacare l'atto amministrativo relativamente anche all'esercizio del potere discrezionale che ne sia alla base, tutte le volte che ricorra la violazione di un diritto soggettivo, ai fini non dell'annullamento dell'atto, ma del risarcimento del danno.

Riguardo al secondo punto rileva che la Corte del merito, da un lato, avrebbe ritenuto la controversia afferente al rapporto di pubblico impiego, come tale soggetta alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato, e, dall'altro, si sarebbe soffermata a considerare il potere di sindacato dell'atto amministrativo, da parte del giudice ordinario, nella *subiecta materia*, sia pure per negare il potere medesimo, facendo così confusione tra i principî che regolano la distinzione fra la giurisdizione ordinaria e quella esclusiva in materia di pubblico impiego ed i principî che regolano la distinzione tra la giurisdizione ordinaria e quella di legittimità.

I due mezzi vanno esaminati congiuntamente perché si completano l'un l'altro, per la loro intrinseca interferenza, e perché entrambi prendono l'avvio dal presupposto errato di avere la Corte del merito enunciato dei principî e fatto delle affermazioni, che non trovano alcun riscontro nella motivazione della denunciata sentenza.

Invero l'impostazione giuridica, che costituisce la premessa della sentenza, è che un atto amministrativo, strettamente ricollegabile alla funzione, con effetto soltanto nell'ambito dei rapporti interni della p.a., non può avere incidenza alcuna nella sfera patrimoniale del singolo

---

meno di ogni altro potere di vigilanza sulle scuole private da parte degli organi del Ministero della P.I., rientrando pur sempre nei compiti istituzionali di quella Amministrazione il supremo controllo su tutte le forme di attività di istruzione e di educazione.

Non può, invero, revocarsi in dubbio che l'istruzione rientri tra le finalità proprie dello Stato moderno (ZANOBINI, *Corso dir. amm.*, 1957, V, 235; SANDULLI, *Manuale dir. amm.*, 1962, 546; SAILIS, *La Costituzione ital. dal 1948 e le libertà scolastiche, Studi econ.-giuridici Università di Cagliari*, 1948-1949, 31; CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione, Riv. dir. pubblico*, 1956, 56; ZANGARA, *I diritti di libertà della scuola, Rass. dir. pubbl.*, 1959, 390; *contra*: POTOTSCHIG, *Insegnamento, istruzione e scuola, Giur. cost.*, 1961, 408 e segg.), e, quindi, dell'Amministrazione della P.I., ed, anzi, che essa abbia assunto, nella attuale organizzazione sociale, una importanza particolarmente rilevante, come quella attività che è diretta alla formazione ed educazione delle nuove generazioni, onde prepararle ed inserirle, nel modo migliore, nella struttura della stessa società statale.

Alla realizzazione di tale finalità provvede, in primo luogo, la *scuola pubblica*, e cioè il complesso di organi dello Stato o anche di enti inquadrati, comunque, nella pubblica amministrazione statale, ed, in secondo luogo, l'attività di insegna-

e, quindi, riflettersi su un diritto soggettivo, ed è sotto questo aspetto che la Corte ha negato che possa essere esercitata una pretesa di risarcimento davanti al giudice ordinario, dopo avere osservato che, dovendo ravvisarsi nell'atto la esplicazione di una mera attività amministrativa compresa nei poteri funzionalmente attribuiti all'organo agente, la pretesa stessa viene a risolversi, in definitiva, in una censura della legittimità dell'atto medesimo.

Or la considerazione della Corte deve ritenersi corretta, perché, solo nel caso in cui si disconosca il potere della p.a. di compiere un determinato atto e di emettere un determinato provvedimento, che incida su un diritto soggettivo del singolo, il giudice ordinario può conoscere della controversia promossa dal soggetto che si assuma leso da quell'atto o provvedimento, mentre se l'atto sia l'emanazione di un potere effettivamente spettante alla p.a., non è configurabile un diritto soggettivo del singolo alla base della controversia, ma un mero interesse legittimo, non tutelabile davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, ma solo dinanzi agli organi di giustizia amministrativa.

Escluso, perciò, che la Corte del merito abbia ravvisato, nel caso concreto, nell'emanazione del provvedimento riguardante il ricorrente, la violazione di un diritto soggettivo, cade l'intera costruzione del terzo mezzo di ricorso.

Non è, poi, esatto che la Corte sia incorsa, per effetto di una pretesa incertezza nella decisione, in una confusione dei principî che distinguono l'ambito della giurisdizione ordinaria da quello degli organi della giustizia amministrativa. Essa, infatti, una volta affermato che il rapporto tra il ricorrente e la p.a., a seguito della do-

---

mento lasciata alla libera iniziativa privata e cioè alla *scuola privata*, istituita e gestita da qualunque soggetto, pubblico (ad eccezione dello Stato) o privato.

Tali criteri riafferma, nell'art. 33, la vigente Costituzione la quale, da un lato, prevede che « la Repubblica istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi », e, d'altro lato, consacrando il principio della libertà della scuola, dispone che « Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione senza oneri per lo Stato ».

Quest'ultimo principio — come esattamente rileva lo ZANOBINI (*op. cit.*, 247) — « non esclude che la istruzione e la cultura siano fini propri dello Stato, ma importa soltanto che lo Stato, nel conseguimento di tali fini, non faccia della relativa attività un proprio monopolio, ma si limiti ad agire in concorrenza con quella di altre organizzazioni e dei privati ».

Al principio della rilevanza del pubblico interesse anche nei confronti dell'attività di istruzione delle scuole private, è ispirata la disciplina di cui alla l. 19 gennaio 1942, n. 86, che contiene disposizioni concernenti le scuole non statali. Con tale provvedimento — come ricorda anche la sentenza in rassegna — l'E.N.I.M. (Ente Nazionale per l'Insegnamento Medio, già istituito come persona giuridica con il r.d.l. 3 giugno 1938, n. 928) muta la propria denominazione in quella di E.N.I.M.S. (Ente Nazionale per l'Insegnamento Medio e Superiore)

manda del primo per l'ammissione all'incarico d'insegnamento, rientrava nella sfera del rapporto di pubblico impiego e che gli atti dell'amministrazione, nell'ambito proprio di tale rapporto, sono atti amministrativi, la cui valutazione, quanto alla legittimità, è sottratta alla giurisdizione del giudice ordinario, ha, indi, ribadito il concetto della riconducibilità dell'atto all'esercizio della funzione attribuita all'organo agente, in dipendenza dell'indicato rapporto, per inferirne che, solo se possa affermarsi che, in occasione ed in riferimento a questo rapporto, l'organo amministrativo abbia compiuto atti non compresi nell'esercizio della funzione che gli compete, si potrà discutere se tali atti siano o meno lesivi di un diritto soggettivo, al di fuori del rapporto stesso, e in caso affermativo, se di detta lesione la p.a. sia responsabile.

La Corte, in tal modo, ha esattamente delineato il contenuto e gli effetti dell'attività dell'organo amministrativo, per ciò che concerne la legittimità e la liceità o meno dell'atto dallo stesso emanato, in rapporto, rispettivamente, ai limiti dell'una e dell'altra funzione giurisdizionale, con una puntualizzazione del problema che, per la sua chiarezza, non giustifica la censura posta col quarto mezzo.

Col primo mezzo il ricorrente, denunciando la violazione degli artt. 1 e segg. della l. 19 gennaio 1942 n. 86, modificata dal d.l.lgt. 24 maggio 1945 n. 412, dell'art. 33 della Costituzione in relazione alla sentenza della Corte Costituzionale n. 36 del 1958, degli artt. 1 e segg. d.C.S. n. 1276 del 1948, 88 e segg. r.d. 9 dicembre 1926 n. 2480 e 20 dell'Ordinanza Ministeriale 29 febbraio 1952, nonché la falsa applicazione degli artt. 113 e 114 t.u. app. con r.d. 6 maggio 1923, n. 1054

---

ed alla sua *vigilanza* sono sottoposte, giusta l'ultima parte del terzo comma dell'art. 1, « le scuole non regie ed i corsi che hanno per scopo di impartire l'istruzione per il conseguimento di titoli di studio di istruzione media, classica, scientifica, magistrale, tecnica e femminile ».

L'art. 3 della stessa l. n. 86 del 1942 sancisce la necessità della previa autorizzazione, da parte dell'E.N.I.M.S. all'apertura delle scuole, ed il successivo art. 4 prevede le sanzioni per l'esercizio di corsi o di scuole non autorizzate (primo, secondo e terzo comma), nonché (quarto comma) il potere dell'E.N.I.M.S. di disporre la chiusura di detti corsi e scuole « per ragioni di ordine morale, politico o didattico, ovvero quando siano venute meno le condizioni in base alle quali fu concessa l'autorizzazione ».

Con successivo d.l. 24 maggio 1945, n. 412, l'E.N.I.M.S. è stato soppresso (art. 1) e le funzioni amministrative e di vigilanza già attribuite allo stesso Ente, in ordine alle scuole non governative, ai corsi di preparazione ad esame ed alle altre istituzioni culturali e scolastiche indicate nei primi quattro commi della l. n. 86 del 1942, furono devolute (art. 4) al Ministero della Pubblica Istruzione (Ispettorato per l'Istruzione media non governativa).

Come si è già accennato, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la Corte Costituzionale, con la cit. sent. n. 36 del 1958 — pur dopo aver rigorosamente

e dell'art. 12 delle preleggi, il tutto in relazione all'art. 360 nn. 1, 3 e 5 c.p.c., censura la sentenza impugnata per avere errato nella determinazione della sfera dei poteri spettanti al provveditorato agli studi, attraverso il richiamo, sopratutto, di norme abrogate da altre norme, delle quali, peraltro, è stata dichiarata l'incostituzionalità e, per converso, la pretermissione dell'ordinanza ministeriale, avente ad oggetto il conferimento delle supplenze e degli incarichi d'insegnamento nelle scuole medie statali. Deduce, in particolare, che tale conferimento è regolato dalle norme che, dettate annualmente dal Ministero della P.I., devono essere applicate dai provveditori agli studi ed inoltre che la comunicazione dei provveditori concernenti l'ammissione o l'esclusione dai detti incarichi e dalle supplenze deve essere fatta all'interessato ed alla commissione delle nomine e non anche ai presidi e direttori delle scuole e degli istituti privati della provincia, di guisa che il Guccione, nella carenza di un potere di vigilanza su dette scuole e su detti istituti, avrebbe esplicato attività estranea alle sue funzioni col comunicare anche ad essi il provvedimento riguardante il ricorrente. Rileva, infine, che per l'insegnamento nelle scuole private, è richiesta soltanto l'iscrizione nell'albo professionale, diversamente da quanto ritenuto dalla Corte del merito, che cioè si rendesse necessario il concorso degli stessi requisiti richiesti per l'insegnamento nelle scuole statali, sicché l'esclusione da queste porti anche all'esclusione dalle scuole private.

Il mezzo è fondato.

S'è già accennato che la Corte del merito ha ricondotto la comunicazione alle scuole private del provvedimento concernente il ricor-

---

riaffermata la rilevanza pubblicistica dell'attività di istruzione anche delle scuole meramente private, giacché « il diritto di istituire e gestire scuole private è di quelli sui quali la cura dello Stato deve esercitarsi nel modo più assiduo, con studio degli interessi, di natura non soltanto educativa e culturale, dei singoli e della collettività » ed è, pertanto, tale da non escludere « né limiti, quali l'esigenza di particolari requisiti soggettivi ed oggettivi per il suo esercizio, né controlli successivi o preventivi » — ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 3 e dei primi tre commi dell'art. 4 della l. n. 86 del 1942, non già per la ritenuta incompatibilità di tale forma di controllo preventivo (o, più in generale, di ogni forma di controllo) con il diritto di istituire e gestire scuole private (ché, anzi, la legittimità e addirittura la necessità della vigilanza della p.a. è, come si è or visto, vigorosamente affermata), bensì sul rilievo che l'autorizzazione, così come era disciplinata dall'art. 3 cit., si presentava di una discrezionalità pressocché illimitata nell'*an*, e tale, quindi, da poter concretamente conculcare il diritto di libertà della scuola, sancito dall'art. 33 della Costituzione.

Eppertanto, se la esclusiva ragione della ritenuta incostituzionalità della norma di cui al cit. art. 3 sta nella troppo ampia discrezionalità consentita alla p.a. nel rilascio dell'autorizzazione, di modo che — come è stato esattamente rilevato (CRISAFULLI, *loc. cit.*, p. 84, n. 32) — lo stesso istituto dell'autorizzazione

rente all'attività funzionale del Guccione, in stretta dipendenza del potere di vigilanza che il provveditore agli studi avrebbe sulle stesse scuole, potere che, secondo la Corte, sebbene non espressamente previsto dal testo di alcuna legge, sarebbe, tuttavia, da desumersi dall'insieme delle norme che regolano l'istruzione media e, particolarmente, dal contenuto degli artt. 113 e 114 del t.u. n. 1054 del 1923 e dell'art. 2 del relativo regolamento n. 1084 del 1925, che riguardano l'autorizzazione ad aprire istituti privati di istruzione ed il concorso delle condizioni all'uopo richieste, tra le quali alcune relative alla scelta degli insegnanti. Ma, senza scendere all'esame delle suddette norme, che non interessa, è appena il caso di osservare che la disciplina della materia, quale da esse risulta, è stata modificata successivamente, dapprima con la l. 19 gennaio 1942 n. 86, con la quale è stato istituito un apposito ente pubblico (Ente nazionale per l'insegnamento medio e superiore: E.N.I.M.S., che precedentemente era denominato Ente nazionale per l'insegnamento medio), a cui fu affidata la vigilanza sugli istituti privati d'istruzione, con la facoltà del rilascio dell'autorizzazione per la loro apertura, demandandogli il compito di portare una fondamentale unità didattica, educativa e politica nei medesimi (art. 1 r.d.l. 3 giugno 1938, n. 928) e, quindi, con l'intento di inserire rigidamente nel regime del tempo anche la scuola privata; e, dopo, col d.l.lgt. 24 maggio 1945 n. 412, col quale, una volta disposta la soppressione dell'ente suddetto, le funzioni amministrative e di vigilanza a questo conferite sulle scuole in discorso, furono devolute al Ministero della P.I., provvedendosi, nel contempo, alla costituzione, presso lo stesso, di un Ispettorato per l'istruzione

---

potrebbe, in futuro, ritenersi non incompatibile con la Costituzione, a condizione di escludere ogni margine di discrezionalità negli organi dello Stato, è evidente che non può, in via di interpretazione, giungersi a ritenere travolti e non più operanti i poteri di controllo (che si esplicano in forme diverse dalla predetta autorizzazione) che la legislazione precedente alla Costituzione già attribuiva all'Amministrazione della P.I., anche sulle scuole meramente private, con disposizioni da ritenersi non solo ancora in vigore (contrariamente a quanto afferma la sentenza in esame che conclude per l'attuale inesistenza di norme che fissino controlli dell'Autorità statale sugli istituti privati di istruzione), ma, inoltre, pienamente conformi ai precetti della stessa Costituzione.

Tali norme sono appunto quelle, più sopra richiamate, sancite dall'art. 1 della l. n. 86 del 1942 (che attribuisce all'E.N.I.M.S. — ed ora allo Stato — la vigilanza sulle scuole non statali) e dall'art. 4, quarto comma, della stessa legge (che prevede il potere del Ministero della P.I. di chiudere le dette scuole): la decisione in rassegna non sembra aver neppure presa in considerazione l'esistenza delle or citate norme, neppure al fine di porsi il dubbio della loro legittimità costituzionale, pur non essendo discutibile che una legge esiste e deve essere applicata finché non sia abrogata dalla sentenza della Corte Costituzionale che ne accerti (con efficacia costitutiva) la incostituzionalità.

media non governativa, alle dirette dipendenze del Ministro, per l'esercizio delle menzionate attribuzioni.

Entrata, successivamente, in vigore, il 1° gennaio 1948, la Carta costituzionale, che, all'art. 33 comma terzo, dispone che « enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato », e, sollevata, in relazione al contenuto della disposizione, la questione della legittimità degli artt. 3 e 4 (commi, primo, secondo e terzo) della l. n. 86 del 1942, concernenti, rispettivamente, la necessità dell'autorizzazione amministrativa all'apertura di istituti privati d'istruzione, nel concorso di determinate condizioni oggettive, e il divieto del funzionamento di detti istituti, in mancanza dell'apposita autorizzazione, con la comminatoria di sanzioni per i contravventori, la Corte Costituzionale, con sentenza del 18 giugno 1958, dichiarò la incostituzionalità di tali norme, nella considerazione che, con la libertà di istituire scuole e istituti di istruzione, la quale, riconosciuta dal nuovo ordinamento costituzionale, si configura come un vero e proprio diritto soggettivo sia delle persone fisiche che delle persone giuridiche, fosse assolutamente incompatibile la necessità dell'indicato provvedimento autorizzativo di discrezionalità pressoché illimitata.

La detta Corte, dopo aver sottolineato, nella sentenza, che l'istruzione è uno dei più delicati settori della vita sociale, in quanto attiene alla formazione delle giovani generazioni, per cui il diritto di istituire e gestire scuole private è di quelli sui quali la cura dello Stato deve esercitarsi in modo più assiduo, con studio degli interessi dei singoli e della collettività, e dopo avere rilevato che, pertanto, il diritto stesso non esclude in tale materia né limiti — quali l'esigenza di particolari

---

Né, del resto, può opinarsi che tali norme fossero irrilevanti ai fini della decisione della fattispecie concreta, non apparendo contestabile che il potere di « vigilanza » così attribuito agli organi della P.I. comprende anche il potere di segnalare alle scuole private il nominativo di quell'insegnante che, essendo sottoposto a procedimento penale per vari reati dolosi (basta il semplice fondato sospetto scaturente dalla pendenza del processo penale, qualunque sia poi l'esito del medesimo) non sembri rivestire quelle qualità di integrità morale che sono indispensabili per l'esercizio della delicata mansione di insegnamento anche presso una scuola privata.

Del resto, se l'art. 4, quarto comma cit, consente al Ministero della P.I. di disporre la chiusura delle scuole per ragioni di ordine morale e didattico (tra l'altro), non può non riconoscersi alla stessa Amministrazione un potere di controllo ispettivo (che si attua con indagini, inchieste, segnalazioni di inconvenienti o difetti nell'esercizio scolastico, ispezioni ed anche — ciò che rilevava nel caso concreto — attraverso la vigilanza sulle qualità morali degli insegnanti addetti alla scuola), solo attraverso il quale l'autorità statale è messa in grado di conoscere continuamente e da vicino l'operato delle scuole private, ciò che costituisce il necessario presupposto di fatto per l'esercizio del potere di chiusura delle stesse, espressamente previsto dalla legge.

requisiti soggettivi ed oggettivi per il suo esercizio — né controlli — successivi o preventivi —, non ha mancato, tuttavia, di avvertire che l'imposizione di tali limiti e controlli, con la determinazione della loro natura, portata ed estensione, ha bisogno, però, di essere puntualizzata, affinché non sia snaturato il diritto garantito, col fatto di lasciare un margine eccessivamente ampio alla discrezionalità e che la detta puntualizzazione non può che essere affidata alla legislazione ordinaria, per via di norme che siano compatibili col precetto costituzionale.

Orbene va osservato che alla libertà di istituire scuole ed istituti di istruzione non fa riscontro, nell'ordinamento vigente, alcuna norma con la quale siano posti dei limiti al suo esercizio o fissati dei controlli, onde nessun intervento dell'autorità può considerarsi legittimo, allo stato, nel difetto di una legge che lo preveda e lo disciplini.

È vero che, nel secondo comma dello stesso art. 33 della Costituzione, trovasi affermato il principio che spetta alla Repubblica « dettare le norme generali sull'istruzione », ma tale rinvio non consente di estendere l'applicazione delle leggi ordinarie, vigenti in materia, alle quali esso si riferisce, a qualsiasi scuola, pubblica e privata. Infatti, il contenuto del comma citato, lungi dal potere essere collegato con quello del terzo comma, sulla libertà — proclamata senz'altra riserva che non sia quella dell'esclusione di oneri per lo Stato — di istituire scuole ed istituti di istruzione, si completa, piuttosto, integrandosi compiutamente, col potere-dovere dello Stato, enunciato contestualmente nella medesima proposizione del secondo comma, di istituire « scuole statali per tutti gli ordini e gradi », risultando evidente da

---

Del resto, che — pur dopo la sent. n. 36 del 1958 della Corte Costituzionale — competano allo Stato (e cioè al Ministero della P.I.), in virtù delle surrichiamate disposizioni di legge, poteri di controllo anche sulle scuole meramente private, appunto in considerazione della rilevanza del pubblico interesse che caratterizza tutta la materia della istruzione, è stato, più volte e recentemente, riaffermato dalla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato (decisioni 10 febbraio 1960, n. 49, *Foro. amm.*, 1960 I, 1145 e *Giur. cost.*, 1960, 334; 6 luglio 1960, n. 542, *Foro it.*, 1961, III, 33; 7 febbraio 1962, n. 127, *Foro amm.*, 1962, I, 585 e *Cons. Stato*, 1962, I, 315). Nello stesso senso è, anche, la prevalente dottrina: cfr. A. Pizzi, *Scuola privata e controlli dello Stato*, *Riv. giur. scuola*, 1962, 566 e segg., *ivi* (570) con richiami alla concorde opinione del Frachini, *Parificazione e pareggiamento nell'ordinamento della scuola secondaria*, 1950, 38 e segg. e dell'Argentini, *La scuola secondaria non statale*, 1952, 20.

In particolare, la decisione 10 febbraio 1960 n. 49, su menzionata, affrontando il problema della persistenza del potere di chiusura delle scuole private (ovviamente, per motivi di ordine didattico e morale, e non già per il venir meno delle condizioni dell'autorizzazione, che è istituto soppresso con la più volte cit. sent. n. 36 del 1958 della Corte Costituzionale), si è anche proposta la questione della costituzionalità della norma (art. 4, quarto comma, della l. n. 86 del 1942),

ciò che esso riguarda esclusivamente l'istruzione pubblica, nella sua struttura e nei suoi ordinamenti didattici.

Né può dirsi che l'interesse generale all'istruzione della collettività, affermato implicitamente dalla norma costituzionale, non trovi alcuna tutela, per l'attuale carenza della legislazione ordinaria in tema di limiti e controlli all'esercizio del diritto di aprire e gestire scuole e istituti privati di istruzione, ove si consideri che una tutela è assicurata dal controllo statale, stabilito dal quinto comma dell'art. 33, dell'esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi, ai fini del riconoscimento legale degli studi.

Ne discende che la *ratio decidendi* della sentenza impugnata è errata, perché, una volta rilevato, contrariamente al giudizio espresso dalla Corte d'Appello sul punto, che il provveditore agli studi non ha poteri di vigilanza sulle scuole private, è chiaro che il Guccione, col dare comunicazione del provvedimento concernente il ricorrente anche agli istituti privati della provincia, ha compiuto un atto (che non doveva compiere, perché non aveva il potere di farlo) la cognizione del quale, insieme con gli effetti che eventualmente ne sono seguiti, spetta al giudice ordinario.

Non è inutile, tuttavia, precisare che, con le suesposte considerazioni, si è inteso fare riferimento al tipo di scuole meramente private, escluse, perciò, quelle *pareggiate*, riguardo alle quali non può disconoscersi la potestà di vigilanza del provveditore agli studi. Basti considerare, al riguardo, che per le scuole non statali, che richiedono la parità, la legge deve assicurare ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali (art. 33, comma

---

che conferisce tale potere all'Amministrazione, risolvendola nel senso della sua manifesta infondatezza.

Ed, invero, — motiva la surrichiamata decisione — « nessun dubbio può sussistere circa il potere-dovere dello Stato di intervenire, con le forme e nei limiti prescritti, a tutela del pubblico interesse. Quel che si porrebbe in questione non è tanto il potere specifico di intervento dello Stato nei riguardi delle scuole istituite da enti e privati, quanto il generale potere di intervento dello Stato stesso, sia pure visto in una sua particolare applicazione, a tutela del pubblico interesse ».

Ma, più in generale, la costituzionalità del potere di vigilanza esercitato dallo Stato sulle scuole private, in virtù della norma di cui all'art. 1 della l. n. 86 del 1942, nonché di quella di cui al quarto comma dell'art. 4 della stessa legge, nella parte in cui è previsto il potere dell'Autorità di chiudere le scuole private per ragioni di moralità o di ordine didattico o politico (nel senso che sarà ora precisato), appare evidente ove solo si consideri che il diritto di istituire scuole, sancito dall'art. 33, terzo comma, della Costituzione, pur in mancanza di esplicite limitazioni poste dalla norma stessa, va doverosamente incontro a dei notevoli limiti ricavabili dalla interpretazione sistematica della stessa Costituzione (cfr. CRISAFULLI, *Libertà di scuola e libertà di insegnamento*,

quarto, della Costituzione), per dovere inferirne che non può prescindersi, a questo effetto, dall'insieme dei requisiti che attengono alla persona degli insegnanti, che si vuole siano eguali nelle scuole statali e in quelle paritarie, sopratutto per garantirne una normale attività d'insegnamento, risultato questo che in tanto può raggiungersi, in quanto vi sia un controllo da parte dell'autorità statale, la cui giustificazione è data dal fatto che le dette scuole, col chiedere la parità, vengono a porsi sullo stesso piano delle scuole statali.

Col secondo mezzo il ricorrente, denunciando la violazione dell'art. 5, all. E, della l. 20 marzo 1865, n. 2248, nonché l'omesso esame di fatti decisivi e la motivazione illogica e insufficiente, in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c., si duole che la Corte del merito abbia valutato il comportamento del Guccione limitatamente al fatto della comunicazione del provvedimento ed abbia trascurato, in tal modo, l'esame del vero oggetto della causa, e cioè che il Guccione aveva commesso un illecito penale (reati di ingiuria, diffamazione e abuso di ufficio) e un illecito civile (attribuzione di fatti inesistenti lesivi dell'onore e della personalità con una pubblicità non dovuta), con conseguenti danni morali e patrimoniali per esso ricorrente.

Il mezzo è assorbito dall'accoglimento del primo, perché, negato che il Guccione avesse la facoltà di comunicare il provvedimento di che trattasi anche alle scuole private non pareggiate, il giudice di rinvio, conseguentemente, dovrà prendere in esame il contenuto del provvedimento stesso, ai fini dell'accoglimento o meno della pretesa di danni, cosa che non ha fatto e non poteva fare la Corte d'Appello di Roma coerentemente col presupposto della sua decisione, che la

---

Giur. cost., 1958, 491 e segg.; VALENTINI, *In tema di provvedimenti di chiusura di scuole non statali*, *Giur. cost.*, 1960, 341, nonché la sent. n. 36 del 1958 della Corte Costituzionale, succitata), e dettati, oltre che dalla esigenza di assicurare la realizzazione della finalità pubblica dell'istruzione, dalla necessità di garantire il rispetto del buon costume, di cui all'art. 21, ultimo comma, della Costituzione, (per cui deve ritenersi non tutelata ogni attività di istruzione che contrasti con tale nozione), la tutela della salute prevista dall'art. 32 della stessa Costituzione, (e che si concreta nella necessità che le scuole forniscano serie garanzie dal punto di vista igienico), la tutela della pubblica incolumità, ed anche la tutela dell'ordine pubblico (intendendosi per contrario all'ordine pubblico ogni orientamento di pensiero che tenda a promuovere la sovversione violenta dell'assetto dello Stato e dei valori della libertà: così, MORTATI, *Ist. dir. pubblico*, 1962, 904. Cfr., anche, CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit.).

Ad assicurare l'osservanza di tali limiti connaturali al diritto di libertà della scuola è proprio preordinato il potere di vigilanza attribuito agli organi dell'Amministrazione della P.I. dall'art. 1 della l. n. 86 del 1942, della cui costituzionalità non è, pertanto, lecito dubitare; come non può dubitarsi della legittimità costituzionale della norma che attribuisce allo Stato il potere di chiusura delle scuole private, sempreché l'intervento della p.a. non sia diretto a tutelare deter-

pretesa dell'istante, in quanto fondata sopra un atto amministrativo, emesso nel legittimo esercizio del potere organico e, come tale, insuscettibile di danno patrimoniale per l'istante medesimo, non poteva, perciò, essere fatta valere davanti al giudice ordinario. — (*Omissis*).

---

minati indirizzi o finalità politiche particolari, (ciò che sarebbe attualmente inammissibile), bensì a garantire la realizzazione dell'interesse pubblico dell'istruzione (« ragioni di ordine didattico ») od il rispetto delle esigenze fondamentali della moralità o del buon costume (« ragioni di ordine morale ») o dell'ordine pubblico, nel senso su precisato (in tal senso intendendo le « ragioni di ordine politico » menzionate nell'art. 4, quarto comma, della cit. l. n. 86).

Deve, pertanto, concludersi che — pur essendo augurabile che il legislatore intervenga sollecitamente a disciplinare in modo più compiuto, alla luce dei criteri introdotti dalla Carta Costituzionale, l'intera materia dei controlli sulle scuole private (rimasta, tra l'altro, imperfetta per il venir meno dell'istituto dell'autorizzazione) — non solo permane nel vigente ordinamento giuridico, contrariamente a quanto leggesi nella sentenza in rassegna, il potere di vigilanza dell'Amministrazione della P.I. sulle dette scuole, ma anche che tale potere, così come è attualmente disciplinato dalle norme surrichiamate, appare pienamente compatibile con il principio della libertà della scuola, sancito dall'art. 33, terzo comma, della Costituzione.

GIANCARLO MANDO'

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 24 luglio 1964, n. 2031 - *Pres.* Torrente - *Est.* Salerni - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Jacot (avv. Parrinello) c. Ministero Tesoro (avv. Stato Albisinni).

Competenza e giurisdizione - Guerra - Contratti di guerra - Commissario liquidatore - Provvedimenti - Rimedi - Competenza del Consiglio di Stato o dell'a.g.o. - Criterio di discriminazione.

(d.l. 25 marzo 1948, n. 674, art. 8).

Guerra - Contratti di guerra - Commissario liquidatore - Poteri di trasformazione - Insindacabilità da parte dell'a.g.o. - Fattispecie.

(d.l. 25 marzo 1948, n. 674, art. 5; c.c. 1278).

Con il d.l. 25 marzo 1948, n. 674, sono stati attribuiti al Commissario per la sistemazione e la liquidazione dei contratti di guerra, ampi poteri discrezionali, i quali possono anche incidere nella sfera dei diritti soggettivi privati. Pertanto sono configurabili due distinte garanzie giurisdizionali: il ricorso al Consiglio di Stato, a tutela degli interessi legittimi; l'azione dinanzi all'a.g.o. a tutela dei diritti soggettivi nel caso di violazione di norme contrattuali, o di condanna dell'amministrazione a corrispondere l'indennizzo liquidato dal Commissario che sia dovuto

in dipendenza del provvedimento commissariale senza che si impugni il provvedimento medesimo nel suo aspetto discrezionale (1).

Il Commissario, nell'esercizio dei poteri di liquidazione e trasformazione dei contratti di guerra, può trasformare in obbligo la facoltà della debitrice amministrazione di pagare in moneta legale il corrispettivo contrattualmente previsto in moneta estera e può determinare anche il rapporto di cambio tra le due monete senza che il giudice ordinario possa sindacare l'esercizio del suddetto potere, non potendo sostituire una propria liquidazione a quella effettuata dal Commissario (2).

(1-2) La Suprema Corte ribadisce con la prima massima i principî già enunciati nella sentenza delle Sez. Un. 4 luglio 1962, n. 1712 (*Giust. civ. Mass.* 1962, 848), circa i rimedi giurisdizionali avverso i provvedimenti commissariali di liquidazione dei contratti di guerra.

Tale orientamento, che costituisce la puntuale applicazione dei principî sulla discriminazione delle competenze, va senz'altro condiviso, come va condivisa la esatta osservazione, che abbiamo voluto conservare nella massima, secondo cui, stante la latitudine dei poteri discrezionali attribuiti dalla legge al Commissario, il rimedio da considerarsi normale è il ricorso al giudice degli interessi, essendo invece eccezionale e limitata ai casi indicati dalla Suprema Corte, la proponibilità di un'azione dinanzi al g.o.

Interessante nella seconda massima l'enunciazione del principio che il g.o. non può comunque sostituire una propria liquidazione a quella operata dal Commissario, ma può solo rettificarla in relazione ai criteri legali di liquidazione.

Per quanto riguarda la trasformazione contrattuale operata dal Commissario nell'ambito dei suoi poteri discrezionali, occorre ricordare che nella specie si trattava di un contratto in cui il corrispettivo era stabilito in moneta straniera (dracme). La parte accettava in sostanza la trasformazione del contratto da dracme in lire, ma chiedeva la applicazione del cambio imposto con bando del Comandante delle operazioni militari in Grecia del 21 giugno 1941 in ragione di lire 1 per 8 dracme, ossia di lire 12,50 per cento dracme.

Si è sostenuto in giudizio, e la tesi è stata accolta dalla Suprema Corte, che il bando di cui trattasi aveva esclusivamente finalità di contabilità interna nell'ambito dell'Amministrazione e che non poteva quindi costituire fonte di diritti per i privati. Correttamente, pertanto, il Commissario, nello stabilire la trasformazione in lire del contratto, aveva trascurato il cambio imposto dal bando, applicando invece un cambio più aderente all'effettivo valore della dracma.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 25 luglio 1964, n. 2059 - *Pres.* Torrente - *Est.* Restaino - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Bolzanelli (avv. Jannuzzi) c. Ente Nazionale Assistenza Sociale - E.N.A.S. (avv. Federici).

Cosa giudicata - Giudicato sulla giurisdizione - Presupposti.

(c.c., art. 2909).

Competenza e giurisdizione - Impiego pubblico - Ente nazionale di assistenza sociale: natura giuridica - Controversie con i propri dipendenti: giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato.

(t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 29, n. 1; c.p.c., art. 429).

Consiglio di Stato: giurisdizione esclusiva sul rapporto di impiego - Sindacato di legittimità della Corte di Cassazione - Limiti.

(t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 29, n. 1).

Cassazione - Osservanza dei limiti esterni della giurisdizione attribuita al giudice speciale - Violazioni interne di norme giuridiche da parte del giudice speciale: incensurabilità.

(Cost., art. 111).

Perché possa dirsi formato il giudicato sulla giurisdizione è necessario che sia intervenuta, da parte del giudice, una pronuncia contemporanea sulla giurisdizione e sul merito, ovvero che sulla giurisdizione abbia pronunciato la Corte di Cassazione. Fuori di tali ipotesi, il difetto di giurisdizione può essere rilevato, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del processo (1).

L'Ente Nazionale di Assistenza Sociale non è un ente pubblico economico, assoggettato, quanto ai rapporti con i suoi dipendenti, alla disciplina delle controversie individuali del lavoro a norma dell'art. 429 *n.* 3 *c.p.c., ma è un istituto di patronato e di assistenza che persegue finalità di interesse sociale, esclusivamente pubblicistiche. Come tale, esso è una persona giuridica pubblica, soggetta ai controlli dell'Autorità governativa, sicché le controversie relative al rapporto di impiego dei suoi dipendenti sono devolute, a norma dell'art.* 29, *n.* 1, *del t.u.* 26 *giugno* 1924, *n.* 1054, *alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato* (2).

L'art. 29, *n.* 1, *ed ultimo e penultimo comma del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con r.d.* 26 *giugno* 1924, *n.* 1054, *attri-*

---

(1) Sulla rilevabilità d'ufficio del difetto di giurisdizione del giudice ordinario e sul giudicato, anche implicito, sulla giurisdizione v. Cass., 18 marzo 1964, n. 615, *Giust. civ. Mass.*, 1964, 269, con richiamo alla Cass., Sez. Un., 15 ottobre 1963, n. 2768, *Giust. civ. Mass.*, 1963, 1302 (richiami di giurisprudenza in relazione a questa ultima decisione).

Sul problema relativo all'ammissibilità del regolamento di giurisdizione nell'ipotesi di sentenza di merito che abbia deciso soltanto una di più cause riunite v. Cass., Sez. Un., 20 gennaio 1964, n. 124, *Giust. civ. Mass.*, 1964, 57 ed ampia nota di richiami giurisprudenziali in calce a Cass., 10 ottobre 1963, n. 2693, *Giust. civ. Mass.*, 1963, 1263.

(2) Per riferimenti cfr. Sez. Un., 20 gennaio 1964, n. 128, in questa *Rassegna*, 1964, 274 e 698. In senso conforme v. Sez. Un., 22 marzo 1958, n. 960, *Mass. Giust. civ.*, 1958, 338.

buendo alla esclusiva giurisdizione del Consiglio di Stato i ricorsi relativi al rapporto di impiego prodotti dagli impiegati degli enti pubblici sottoposti a tutela, o anche a sola vigilanza, dell'Amministrazione centrale dello Stato, ammette per essi il solo sindacato di legittimità, escludendo la estensione del sindacato giurisdizionale anche al merito, con il disporre che l'ammissibilità di tali ricorsi è limitata ai soli casi di incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge (3).

Una volta accertata l'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione in relazione alla materia assegnata dalla legge all'esame del Consiglio di Stato, non sono censurabili dalla Corte di Cassazione le decisioni di detto organo amministrativo che, pronunciando entro quei limiti, siano eventualmente incorse in violazione di norme giuridiche di natura sostanziale o processuale (4).

---

(3) Sull'estensione della giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato in relazione al rapporto di pubblico impiego v. Cass., Sez. Un., 18 marzo 1963, n. 676, *Giust. civ. rep.*, 1963, voce *Competenza e giurisdizione in materia civile*, n. 379.

(4) In senso conforme cfr. Cass., Sez. Un., 30 dicembre 1963, n. 3246, *Giust. civ. Mass.*, 1964, 418.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 25 luglio 1964, n. 2062 - *Pres.* Torrente - *Est.* Modigliani - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Ufficio Unico Esecuzioni e Protesti Corte Appello Napoli (avv. Angelo) c. Pumpo (avv. Tamajo) ed altri.

Ufficiale giudiziario - Ufficio unico - Natura - Ente pubblico - Esclusione.

(d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229; l. 19 dicembre 1956, n. 1442, art. 1).

Ufficiale giudiziario - Rapporti con i dipendenti - Controversie - Giurisdizione ordinaria.

Gli Uffici unici notificazioni, esecuzioni e protesti — costituiti nelle sedi di capoluogo di distretto o di circondario rispettivamente presso la Corte d'Appello o presso il Tribunale, e dei quali fanno parte di diritto gli ufficiali giudiziari e gli aiutanti assegnati alle piante organiche dei rispettivi uffici giudiziari (art. 1, *l.* 19 *dicembre* 1956, *n.* 1442; *art.* 101 *d.P.R.* 15 *dicembre* 1959, *n.* 1229) *— non hanno natura di enti pubblici. La qualifica di ente pubblico postula innanzi tutto la esistenza di un soggetto giuridico, mentre gli « Uffici unici » non hanno natura di persona giuridica, in difetto di decreto di riconoscimento o di disposizioni normative che abbiano ad essi attribuito tale qualifica o da cui possa implicitamente desumersi che l'ordinamento li consideri come persone giuridiche. L'istituzione di persone giuri-*

diche pubbliche non può essere ravvisata neppure a seguito della formazione di un fondo comune che determina tra gli ufficiali giudiziari addetti allo stesso Ufficio una associazione, priva di personalità giuridica, intesa a svolgere attività di interesse comune, con fondo comune e con vincoli tra gli associati (1).

I rapporti tra gli Uffici unici notificazioni, esecuzioni e protesti istituiti nelle sedi capoluogo di distretto e di circondario ed i loro dipendenti non sono di pubblico impiego, e vanno, pertanto, soggetti alla giurisdizione ordinaria e non a quella del giudice amministrativo (2).

(1-2) **In tema di rapporti tra gli Uffici unici notificazioni, esecuzioni e protesti ed i propri dipendenti.**

Le Sez. Un., pronunciando in sede di regolamento di giurisdizione, hanno escluso che sia configurabile un rapporto di pubblico impiego nei confronti dei dipendenti assunti dalla comunità degli ufficiali giudiziari addetti ad un Ufficio unico notificazioni, esecuzioni e protesti, sul presupposto che detto Ufficio unico non è persona giuridica e, comunque, non è ente pubblico: eppertanto, tale rapporto giuridico è da ritenersi di natura privata, ed intercorrente tra la collettività degli ufficiali giudiziari ed i dipendenti, sicché le relative controversie rientrano nella competenza giurisdizionale dell'a.g.o.

La decisione è indubbiamente esatta.

È, in primo luogo, da escludersi che il rapporto di impiego in considerazione intercorra tra i detti dipendenti e lo Stato: la sentenza non si sofferma (e giustamente) su tale punto, ma, per completezza di indagine, è qui opportuno accennare anche a tale prospettabile questione.

A tal fine, sarà sufficiente osservare che la inesistenza di un rapporto (di qualsiasi natura) con lo Stato è reso evidente dal fatto che il sorgere, lo svolgersi e l'esaurirsi del medesimo dipendono esclusivamente dalla volontà degli ufficiali giudiziari adetti all'Ufficio unico, senza alcun intervento dello Stato.

Invero, sono gli ufficiali giudiziari i quali devono giudicare, in relazione alla organizzazione dei servizi dell'Ufficio ed alle sue esigenze in dipendenza della mole di lavoro da espletare, se sia opportuno, o meno, assumere detti ausiliari; ancora, sono gli ufficiali giudiziari che scelgono le persone adatte alla bisogna e provvedono alla loro assunzione; una volta, poi, costituito il rapporto, tale facoltativa collaborazione degli ausiliari (i quali hanno — del resto — una modesta sfera di attribuzioni, restringendosi le loro mansioni ai lavori interni di ufficio, lavori prevalentemente d'ordine, secondo le direttive dell'ufficiale dirigente) si svolge in un rapporto di stretta subordinazione nei confronti della comunità degli ufficiali giudiziari, a carico esclusivo dei quali grava la loro restrizione (da prelevarsi dal fondo costituito dal 10% dei proventi, da accantonare mensilmente); da ultimo, è rimesso esclusivamente agli ufficiali giudiziari far cessare il rapporto con i propri ausiliari, mediante il loro licenziamento.

Lo Stato, pertanto, non interviene né per l'assunzione dei medesimi, né per la loro retribuzione, né per esercitare alcun controllo sullo svolgimento del rapporto di impiego, né per porre fine ad esso: ogni idea di un rapporto tra la pubblica amministrazione statale ed i detti ausiliari è, di conseguenza, da respingersi.

Né avrebbe pregio il sostenere, in contrario, che l'assunzione del detto personale è effettuata dall'ufficiale giudiziario dirigente nella sua qualità di organo

dello Stato, sicché verrebbe per tal modo a costituirsi un rapporto di pubblico impiego con l'Amministrazione statale: naturalmente tale tesi dovrebbe dare per risolto l'altro, ancor non pacifico, problema, della natura del rapporto intercorrente tra l'ufficiale giudiziario e lo Stato, nel senso che il primo, quale ausiliare dell'ordine giudiziario, esplichi funzioni prettamente statali e sia, per ciò, legato con lo Stato da un rapporto di carattere impiegatizio (v., in tal senso, Cons. Stato, Ad. pl., 24 maggio 1954 n. 18, *Foro amm.*, 1954, I, 4, 70; Cons. Stato, 8 maggio 1959 n. 566, *Foro amm.*, 1959, I, 738; in dottrina, cfr. GUALTIERI, *Ancora sulla responsabilità dello Stato in ordine al fatto o atto colposo o doloso posto in essere dall'ufficiale giudiziario nell'esercizio delle sue funzioni, Foro it.*, 1957, IV, 162; *contra*, nel senso che l'ufficiale giudiziario non è impiegato statale, cfr. Trib. Napoli, 2 ottobre 1953, *Foro it.*, 1954, I, 261; *Trib. Bologna*, 5 dicembre 1956, *Foro pad.*, 1957, I, 348; Cons. Stato, 18 gennaio 1952, n. 20, *Giur. compl. cass. civ.*, 1952, I, n. 856), ed inserito nella organizzazione stabile dell'Ente statale, tale da venire a costituire un vero e proprio organo dello Stato (cfr., in tale senso, ALESSI, *Sulla ammissibilità di una responsabilità dello Stato in ordine ai danni causati da attività colposa di ufficiali giudiziari, Foro pad.*, 1957, I, 348).

Ma, anche ove fosse ammissibile, in astratto, che l'ufficiale giudiziario sia organo dello Stato, sarebbe comunque da escludere che egli (o l'ufficiale dirigente), nell'assumere i propri ausiliari, operi nella veste di organo dello Stato: ed, invero, per la identificazione dei soggetti del rapporto così costituito, deve aversi riguardo alla natura del lavoro dedotto in contratto ed alle persone che di quella attività lavorativa vengono effettivamente a beneficiare (Sez. Un., 6 febbraio 1959, n. 387, *Giur. it.*, 1959, I, 1206).

Alla stregua di tale criterio si osserva — a parte la pur decisiva considerazione che non vi è alcuna norma che attribuisca all'ufficiale dirigente il potere di rappresentare la p.a. nella stipulazione del relativo contratto — che l'attività che viene svolta dagli ausiliari così assunti si concreta nello svolgimento di vari servizi, di carattere manuale o d'ordine, meramente strumentali rispetto alla attività tipica esplicata dagli ufficiali giudiziari, volti a facilitare ed alleviare il compito degli stessi ufficiali giudiziari, e che si risolvono, in definitiva, in un beneficio diretto ed esclusivo delle singole persone che fanno parte di quella comunità (costituente l'Ufficio unico), le quali — in correlazione a tale ricevuto beneficio — provvedono di tasca loro alla retribuzione del personale a tal fine assunto.

Se così è, è evidente che l'ufficiale dirigente, nell'assumere il detto personale agisce, non già per conto e nel nome dello Stato (cui è assolutamente indifferente l'attività svolta dagli ausiliari), bensì nell'interesse esclusivo dei componenti la comunità degli ufficiali giudiziari, e nella veste di rappresentante degli stessi, sicché il rapporto di impiego si costituisce, non già con lo Stato, bensì con detta comunità (veggasi, nello stesso senso, per la fattispecie, sotto vari profili analoga, di assunzione di personale civile per i servizi di mensa e di pulizia dei locali di uso comune, da parte del Comandante di una stazione dei Carabinieri, la sentenza n. 387/1959 succitata).

Esclusa la configurabilità di un rapporto di pubblico impiego con lo Stato, è, parimenti, da negare che di tale natura sia il vincolo giuridico che lega i dipendenti all'Ufficio unico notificazioni, esecuzioni e protesti.

A tal fine — come osserva la sentenza in rassegna — è decisivo il rilievo che tale Ufficio unico non è una persona giuridica e, comunque, non è persona giuridica pubblica, qualità quest'ultima, che costituisce presupposto essenziale perché si possa ritenere esistente un rapporto di pubblico impiego (cfr., tra le altre, Sez. Un., 14 luglio 1960, n. 1921, *Giust. Civ.*, 1961, I, 93).

Ora, che il detto Ufficio non sia persona giuridica, sembra fuori dubbio (cfr. già, in tal senso, Trib. Roma, 19 dicembre 1961, *Temi romana*, 1962, 335): non avendo la legge istitutiva (19 dicembre 1956, n. 1442) direttamente ed esplicita-

mente istituito tali enti, né previsto e regolato, per essi, la necessità del decreto di riconoscimento (che è costitutivo della personalità giuridica), in tanto potrebbe ritenersi che in tal senso sia la volontà della legge, in quanto inequivocabilmente risultasse, attraverso l'esame delle singole sue disposizioni, che disciplinano la istituzione ed il funzionamento dell'Ufficio unicó, che il legislatore ha considerato lo stesso quale esclusivo titolare di poteri, diritti e doveri (capacità giuridica), il cui esercizio od adempimento, rispettivamente, sarebbe sì opera delle persone fisiche che costituiscono gli organi dell'ente e ne attuano la capacità di agire (e, cioè, nella fattispecie, i singoli ufficiali giudiziari), ma la cui attività materiale sarebbe giuridicamente imputata all'ente stesso.

Ma di tale « personalizzazione » dell'Ufficio unico non vi è traccia nella legge, la quale, invece, chiaramente dimostra di considerare i singoli ufficiali giudiziari addetti all'Ufficio come titolari dei poteri, diritti e doveri loro attribuiti ed imposti, ed, in tale loro veste, soggetti ai poteri di vigilanza spettanti agli organi di controllo, nonché esclusivamente responsabili, in via disciplinare, per le violazioni dei doveri loro incombenti.

In tal senso esplicitamente dispongono — come rileva la sentenza in rassegna — l'art. 1 e l'art. 106 del t.u. approvato con d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229, dai quali si desume, senza incertezza, la riferibilità giuridica delle funzioni espletate dall'ufficiale giudiziario, direttamente ed esclusivamente a quest'ultimo e non già all'ente « Ufficio unico », di cui l'ufficiale giudiziario sia considerato come organo.

Nello stesso senso depone l'art. 59 del d.P.R. citato, secondo cui la sorveglianza dei vari Capi degli uffici giudiziari si esplica immediatamente sui singoli ufficiali giudiziari, senza che alcun cenno sia fatto alla esistenza di un consimile potere sull'Ufficio unico, ciò che — ove tale Ufficio fosse un ente contrapposto e distinto dallo Stato, agli organi del quale compete la sorveglianza — sarebbe logico e necessario prevedere.

Correlativamente le varie sanzioni (di carattere disciplinare) sono configurate solo in riferimento ai singoli ufficiali giudiziari, senza che analoghe od altre sanzioni siano previste applicabili nei confronti dell'Ufficio unico, per la violazione dei doveri, in ipotesi, allo stesso incombenti.

Ma che l'Uffico unico sia da ritenere persona giuridica è da escludersi in base ad un'ulteriore, decisiva, considerazione, che attiene al sistema di riscossione dei proventi percetti dagli ufficiali giudiziari, ed alla loro ripartizione tra i medesimi.

Ed, invero, ove l'Ufficio unico fosse un ente, distinto dai singoli ufficiali giudiziari (che ne sarebbero organi) e titolare delle funzioni da questi ultimi solo materialmente esplicate, dovrebbe anche opinarsi che ad esso, e ad esso soltanto, spettino i vari proventi che vengono esatti nei confronti di chi si avvale dell'opera dell'ufficiale giudiziario e che, quindi, tale preteso ente sia, in una prima fase, titolare di un diritto di credito nei confronti dell'utente del servizio, e successivamente, un volta esatti i detti proventi, sia esso proprietario delle corrispondenti somme.

Sarebbe, infatti, illogico che l'ente « Ufficio unico » esplicasse le funzioni, di cui sarebbe giuridicamente titolare, ed altri, cioè gli ufficiali giudiziari singolarmente considerati, avessero diritto e facessero proprie le somme riscosse in corrispettivo dell'espletamento delle stesse funzioni.

Ma tale non è certamente il sistema della legge.

Basta, a tal fine, considerare gli artt. 123 e segg. del t.u. n. 1229 del 1959, per rendersi conto che i diritti dovuti per le varie attività prestate dagli ufficiali giudiziari, competono direttamente agli stessi (es. art. 123 « Costituiscono proventi degli ufficiali giudiziari... »; artt. 125, 126, 131 ecc. « ...spetta all'ufficiale giudiziario il diritto... »), e non già all'Ufficio unico, che non vi è mai menzionato quale titolare del correlativo diritto di credito.

Del resto, le norme che concernono la ripartizione dei proventi presuppongono l'esistenza, tra i vari ufficiali giudiziari addetti all'Ufficio, di una forma di comu-

nione tra gli stessi esistente sul fondo costituito dai detti proventi: ora, tale comunione è, evidentemente, incompatibile con la configurabilità dell'Ufficio unico come persona giuridica a sé stante e che, come tale, dovrebbe configurarsi come esclusivo titolare del diritto di proprietà sulle relative somme, salvo riconoscere ai singoli ufficiali giudiziari un diritto di credito alla rispettiva quota di riparto.

Dell'esistenza di tale comunione (più esattamente, condominio), parla espressamente l'intestazione della Sezione seconda del Capo terzo, nonché l'art. 128 della l. 18 ottobre 1951, n. 1128, il cui art. 87 è stato modificato con l'art. 1 della l. 12 dicembre 1956, n. 1442, istitutivo dell'Ufficio unico presso le Corti d'Appello ed i Tribunali; ed, inoltre, l'art. 147 del d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229, nel disporre che « gli ufficiali giudiziari devono ripartire tra di loro in quote uguali i proventi... » (primo comma) e parlando di « ... operazioni di riparto... » (secondo e terzo comma), postula evidentemente la preesistenza di una proprietà indivisa tra più condomini (cioè gli ufficiali giudiziari), che viene a cessare (eccezion fatta per la percentuale destinata a fondo per spese di ufficio, e che rimane in comunione) con la divisione (o ripartizione) attuata con le modalità ed alle scadenze fissate dal cit. d.P.R. n. 1229 del 1959.

Esclusa, per le considerazioni suesposte, la configurabilità di un rapporto di pubblico impiego nei confronti dei dipendenti assunti dagli ufficiali giudiziari addetti all'Ufficio unico, tale rapporto deve essere qualificato come di impiego privato ed intercorrente tra i detti dipendenti e la comunità degli ufficiali giudiziari, configurata come associazione non riconosciuta, costituita sulla base di un fondo comune (fondo per le spese di ufficio alimentato dalla percentuale dei proventi non ripartiti) e destinata a svolgere attività di interesse comune (e cioè la organizzazione comune dei servizi per il funzionamento dell'Ufficio, rimanendo, ovviamente, di carattere personale l'esercizio delle pubbliche funzioni da parte di ciascuno degli ufficiali giudiziari).

In merito alla natura privata di tali rapporti di impiego ed alla configurazione di una associazione non riconosciuta tra i vari ufficiali giudiziari, la sentenza in rassegna si conforma ad una giurisprudenza ormai affermatasi: cfr., per quanto concerne le Casse degli ufficiali giudiziari istituite con d.l. 5 marzo 1947, n. 380, App. Napoli, 10 marzo 1950, *Foro it.*, 1950, I, 1358; Cass., 30 luglio 1951, n. 2259, *Foro it.*, 1952, I, 459; Cass., 16 ottobre 1954, n. 3823, *Giust. civ.*, 1955, I, 583. Veggasi, anche in dottrina, per quanto concerne la analoga figura del commesso dell'ufficiale giudiziario prima della l. 18 ottobre 1951, n. 1128, Borghese, *La figura giuridica dei commessi degli ufficiali giudiziari*, *Foro it.*, 1940, I, 661.

GIANCARLO MANDO'

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 7 ottobre 1964, n. 2546 - *Pres.* Lombardo - *Est.* Passanisi - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Amministrazione Finanze (avv. Stato Correale) c. Soc. Coop. « La Castiglionese ».

Corte Costituzionale - Pronunzia di incostituzionalità - Efficacia retroattiva - Limiti.

(Cost., art. 136; l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 30; l. 4 agosto 1948, n. 1094, art. 7).

Competenza e giurisdizione - Sentenza della Sezione Specializzata Agraria - Nullità della sentenza - Rimessione della causa al

giudice competente - Concorrente difetto di giurisdizione per improponibilità della domanda - Carattere assorbente.
(c.p.c. 158, 161, 354).

Competenza e giurisdizione - Uso dei beni demaniali - Negozio di diritto pubblico - Proroga legale dei contratti agrari - Inapplicabilità - Controversia - Difetto di giurisdizione dell'a.g.o.

La pronuncia di incostituzionalità spiega la sua efficacia non solo nel giudizio in cui la questione relativa fu proposta, ma anche nei giudizi relativi a rapporti sorti anteriormente, purché non ancora conclusi da un giudicato (1).

L'incostituzionalità delle norme disciplinanti la composizione dell'organo giudicante si risolve non più in un difetto di giurisdizione o di competenza, sebbene nel difetto di legittimazione del giudice all'esercizio della potestas decidendi, *cioè, in una nullità ai sensi degli artt.* 158 *e* 161, *secondo capoverso, c.p.c. che importa la rimessione della causa ai giudici competenti. Tale rimessione non si verifica invece nel caso in cui sia stata proposta anche l'eccezione di giurisdizione dell'organo decidente per improponibilità assoluta della domanda, poiché l'esame di tale questione deve precedere l'indagine sulla nullità o meno della sentenza* (2).

L'uso dei beni demaniali non può essere oggetto che di un negozio di diritto pubblico nel quale la p.a. interviene nell'esercizio della potestà di imperio che è sottratta quindi alla cognizione del g.o. Conseguentemente il regime vincolistico previsto per i contratti di affitto agrario, stante il suo carattere schiettamente privatistico, non si applica alla concessione in uso di beni demaniali (3).

(1-3) Cfr. Sez. Un., 11 giugno 1964, n. 2495, in questa *Rassegna*, 1964, 865, con nota di richiami. Si tratta di applicazione dei medesimi principi ad una fattispecie lievemente diversa sotto il profilo processuale, in quanto mentre nella sentenza n. 2495 la Suprema Corte giudicava su istanza per regolamento di competenza e regolamento di giurisdizione, nella sentenza in rassegna viene deciso un ordinario ricorso per Cassazione. Per altro le questioni controverse vertono su identici temi ed è pertanto sufficiente il richiamo alle considerazioni nella nota alla sentenza n. 2495.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 10 ottobre 1964, n. 2564 - *Pres.* Torrente - Est. D'Armiento - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Soc. Autostrade (avv. Sorrentino) c. La Bruna e ANAS (avv. Stato Peronaci).

Competenza e giurisdizione - Provvedimenti di istruzione preventiva - Natura giurisdizionale - Regolamento di giurisdizione - Ammissibilità.

Competenza e giurisdizione - Espropriazione per p.u. - Determinazione dell'indennità - Accertamento tecnico preventivo in pendenza del procedimento espropriativo - Ammissibilità.

I provvedimenti di istruzione preventiva, avendo natura giurisdizionale, sono soggetti al ricorso per regolamento di giurisdizione (1).

Anche in pendenza di espropriazione per p.u. è proponibile dinanzi all'a.g.o. ricorso per accertamento tecnico preventivo al fine di accertare lo stato dei luoghi soggetti al procedimento espropriativo (2).

(*Omissis*). — Il ricorso è ammissibile in rito, ma infondato nel merito.

Osserva sotto il primo profilo che non vi può essere dubbio sulla natura e sul carattere giurisdizionale dei provvedimenti di istruzione preventiva prevista dalla Sez. III, Cap. II, Titolo I del libro IV c.p.c.

Tali provvedimenti, infatti (artt. 692 e segg.), sono adottati dal giudice ordinario che sarebbe competente per la causa di merito, ed hanno lo scopo di assicurare alla parte l'acquisizione al processo — ancora da instaurare — di quelle prove, testimoniali e dello stato dei luoghi, che il tempo o il sopraggiungere di modifiche o di trasformazioni potrebbero distruggere o comunque compromettere.

La natura ed il carattere giurisdizionale dei provvedimenti in parola deriva quindi non solo e non tanto dal soggetto da cui promanano (giudice ordinario), ma dallo stesso contenuto oggettivo di essi (che concernono atti istruttori del processo civile) nonché dal fine strumentale perseguito, ch'è quello di assicurare i mezzi di prova a sostegno del diritto che si farà valere in un secondo tempo.

Contro la natura ed il carattere di provvedimenti giurisdizionali, ai provvedimenti in parola, e di procedimenti giurisdizionali ai procedimenti che ad essi conseguono, per l'assunzione dei mezzi istruttori, non vale opporre che ai sensi dell'art. 689 c.p.c. ogni assunzione preventiva

---

(1) Cfr. Cass., 7 febbraio 1964, n. 437, in questa *Rassegna, retro*, 468, con nota.

(2) Cfr. Cass., Sez. Un., 25 marzo 1931, n. 1072, *Mass. Foro it.*, 1931, 228; Cass., Sez. I, 13 luglio 1933, n. 2689, *Mass. Foro it.*, 933, 523; Appello Bari, 14 novembre 1938, *Foro it. rep.*, 1939, voce *Espropriazione per p.u.*, n. 70, nonché richiami nella nota alla sentenza in rassegna, *Foro it.*, 1964, I, 1758.

Non sfuggirà al lettore l'importanza e (ci si consenta) la gravità del principio enunciato nella seconda massima. Le Sez. Un. mutando il precedente, non recente ma meditato orientamento, affermano che pure in materia di espropriazione per p.u. è ammissibile un provvedimento dell'a.g.o. di istruzione preventiva, volto ad eccertare il valore e l'entità del terreno occupato in via di urgenza e oggetto di procedimento espropriativo.

di prova dovrà passare al vaglio di ammissibilità e rilevanza da parte del giudice che verrà investito del processo, senza di che i processi verbali delle prove medesime non potranno essere prodotti, né richiamati, né riprodotti in copia nel giudizio di merito, come espressamente dispone il richiamato articolo di legge.

Ed invero, a vincere l'obiezione è sufficiente considerare che una volta ritenuta e dichiarata ammissibile e rilevante la prova preventivamente assunta, questa diventa senz'altro efficace nel procedimento successivamente instaurato; la quale conseguenza non sarebbe possibile, ove all'istruzione preventiva non si riconoscesse natura e carattere giurisdizionale, come innanzi rilevato.

Peraltro detta natura e carattere sono stati già riscontrati dalla giurisprudenza di questa Suprema Corte ai provvedimenti e procedimenti cautelari o d'urgenza previsti dagli artt. 700-702 c.p.c. (cfr. sent. Sez. Un., 14 luglio 1960, n. 1914); e non può disconoscersi la natura e il carattere similari, ad essi, dei provvedimenti e procedimenti di istruzione preventiva, che immediatamente li precedono nella sistemazione del codice, nella sezione precedente (III) e sotto lo stesso Cap. II, intitolato « dei procedimenti cautelari ».

Pertanto, anche rispetto ad un provvedimento che dispone, come nel caso concreto, un accertamento tecnico ed una ispezione giudiziale preventivi, può prospettarsi una questione di giurisdizione che rientri nell'ambito dell'art. 41 c.p.c.; e di conseguenza è ammissibile, contro il predetto provvedimento, l'istanza di regolamento di giurisdizione.

Passando al merito, rileva che la questione da risolvere concerne il quesito se il giudice ordinario ha il potere di disporre un accertamento tecnico preventivo sullo stato di consistenza e sulle condizioni in cui trovasi un determinato bene immobile, pendendo la procedura di espropriazione per pubblico interesse del bene medesimo, ed essendo già intervenuto decreto di occupazione d'urgenza.

Al quesito (circa l'ammissibilità di una perizia preventiva, non essendo ancora in quel tempo entrato in vigore il vigente codice di rito

---

Non si risolve in un *adducere inconveniens* il rilevare come tale principio (sia nella sua portata testuale che nelle possibili implicazioni) comporti un brusco sconvolgimento dei rapporti tra a.g.o. e p.a. poiché determina una pesante interferenza del potere giudiziario nella sfera di attribuzione della p.a.

La Suprema Corte basa la propria decisione sulla considerazione che, pure in pendenza della procedura di espropriazione, il proprietario è « titolare di un diritto soggettivo perfetto ad ottenere la liquidazione di un giusto indennizzo », pur riconoscendo che « il diritto stesso è condizionato, quanto ai tempi in cui potrà esercitarsi, al compimento delle operazioni e all'intervento del decreto, che, determinando l'indennità di espropriazione, opera il trasferimento di proprietà dell'immobile a tutti gli effetti ».

del 1942) dettero risposta negativa le Sez. Un. della Cassazione con la sentenza 25 marzo 1931, n. 1072; ma riesaminata da questione, ritiene questo Collegio di andare in contrario avviso per le considerazioni che seguono.

Tre sono gli argomenti che la lontana sentenza delle Sez. Un. e la difesa della ricorrente pongono a fondamento della tesi che non possa disporsi dal giudice ordinario un accertamento tecnico preventivo in pendenza di un procedimento di espropriazione per pubblico interesse; ma nessuno dei tre sembra che sia risolutivo.

Ed invero, non è risolutivo il primo argomento che, mancando un diritto soggettivo da tutelare (diritto all'indennizzo), che sorge all'atto in cui viene emesso il decreto di espropriazione, non è dato fare ricorso al giudice ordinario, che difetta di giurisdizione in proposito ai sensi della legge sul contenzioso amministrativo.

Non può negarsi, infatti, a chi è sottoposto ad una procedura di espropriazione non ancora conclusa, e che non abbia concordato con l'espropriante la misura dell'indennità ai sensi dell'art. 27 della legge sulle espropriazioni (l. 25 giugno 1865, n. 2359 e successive modifiche) di essere titolare di un diritto soggettivo perfetto ad ottenere la liquidazione di un giusto indennizzo. Solo che il diritto stesso è in certo senso condizionato, quanto al tempo in cui potrà esercitarsi, al compimento delle operazioni e all'intervento del decreto, che determinando l'indennità di espropriazione, opera il trasferimento di proprietà dell'immobile a tutti gli effetti. Dispone, invero, l'art. 51 della legge ora richiamata sulle espropriazioni, che ognuno dei proprietari espropriati, nei trenta giorni successivi alla notificazione del decreto di espropriazione, può proporre avanti l'autorità giudiziaria competente la sua istanza contro la stima fatta dai periti e contro la liquidazione delle spese.

Orbene, poiché l'espropriando è titolare del diritto ora visto, anche se il diritto stesso potrà farsi valere concretamente solo a partire dal decreto di espropriazione, deve riconoscersi che non esista alcun ostacolo insormontabile a che il giudice ordinario, su richiesta dell'in-

---

Da questa premessa la Cassazione trae la conseguenza che la titolarità del diritto all'indennità, legittima il proprietario, anche in pendenza della procedura di espropriazione, a ricorrere agli istrumenti di istruzione preventiva che potranno, a futura memoria, essere utilizzati negli eventuali sviluppi contenziosi della vicenda dinanzi al g.o. in sede di impugnazione a stima.

Ma sembra evidente l'equivoco su cui si basa la premessa di un simile orientamento.

Tale equivoco consiste nel ritenere che il proprietario sia titolare di un diritto soggettivo perfetto all'indennità già durante il corso del procedimento di esproprio.

Non si tiene conto che fino a che non è pronunciato l'esproprio il proprietario resta, ed è considerazione lapalissiana, titolare del suo diritto di proprietà, con

teressato e ravvisandone l'opportunità, emetta ai sensi dell'art. 696 c.p.c., un decreto di accertamento tecnico e ispezione giudiziale, allo scopo di permettere preventivamente all'espropriando quelle constatazioni dei luoghi e delle cose che potranno servirgli nel giudizio che andrà poi a promuovere allo scopo di ottenere un giusto indennizzo. Non accade di rado che lo stato dei luoghi e delle cose, quale esistente al tempo precedente allo spossessamento del bene da parte dell'espropriando, venga immutato talmente dai lavori di esecuzione dell'opera di pubblico interesse, da non essere più constatabile lo stato preesistente ai fini della liquidazione di un giusto indennizzo; per cui, senza il ricorso al mezzo di istruttoria preventiva, l'interessato potrebbe risentirne un pregiudizio non altrimenti evitabile.

Né vale opporre che in tal modo si consentirebbe una tutela ad un diritto non ancora azionabile, giacché ciò avviene normalmente in tutti i casi in cui è ammesso il ricorso ai mezzi di istruzione preventiva (artt. 692 e segg. c.p.c.) i quali mezzi sono preordinati appunto ad un processo futuro, e sono diretti al fine di assicurare quelle prove che potrebbero venire meno col tempo, o non essere comunque più consentite dall'immutarsi delle condizioni obbiettive dei luoghi e delle cose.

Nemmeno risolutivi appaiono gli altri due argomenti, relativo l'uno alla superfluità di un accertamento giudiziale tecnico preventivo in materia, siccome già prevista una procedura del genere dalla legge sulle espropriazioni; e l'altro relativo alla possibilità che l'accertamento giudiziale possa determinare interferenza o contrasti con la procedura amministrativa di espropriazione.

A confutazione del primo argomento giova osservare che se la legge sulle espropriazioni, già precedentemente richiamata, prevede, nei casi di normale espropriazione, una « perizia » per la determinazione dell'indennità in favore dei proprietari che non accettarono l'offerta e che non conclusero alcun accordo con gli espropriantì (art. 31 e 38), e pre-

---

cui non può coesistere, ovviamente, il diritto all'indennità che costituirebbe, in qualche modo, una duplicazione del primo.

Né alcun rilievo può avere la circostanza che, secondo il dettato costituzionale, è fatto salvo per il proprietario l'indennizzo nei casi di esproprio.

È evidente che il diritto all'indennità nasce nel momento del decreto di esproprio e che non può, in contrario, sostenersi come fa la sentenza impugnata, che il decreto di esproprio sia una mera condizione per l'attualizzazione di un diritto già preesistente.

Prima del decreto di esproprio non vi è *diritto condizionato*, ma solo, se così si può dire, una ipotesi di diritto, nel senso che, nel caso venga posto in essere il provvedimento ablatorio questo dovrà « fare salvo », come statuisce la Carta costituzionale, « l'indennizzo ».

Giova, d'altra parte, riportare il passo saliente della perspicua motivazione di una recente ordinanza del Tribunale di Genova con cui viene, in una analoga fattispecie, dichiarato il difetto di giurisdizione, dell'a.g.o.

vede, nei casi di decreto di occupazione temporanea e di urgenza, la previa compilazione di uno « stato di consistenza » del fondo da occuparsi (art. 71), non per questo può dirsi che diventi superfluo o sia svuotato di ogni significato ed utilità un accertamento tecnico con ispezione giudiziale dell'immobile esprondiando, da eseguirsi in conformità dell'art. 696 c.p.c.

A prescindere da ogni altra considerazione, non va dimenticato, infatti, che la « perizia » e la compilazione dello « stato di consistenza » previsti dalla legge sulle espropriazioni, costituiscono atti di una procedura amministrativa e non giudiziaria, assunti su impulso dell'autorità amministrativa che precede all'espropriazione e senza contraddittorio; mentre l'accertamento tecnico preventivo costituisce un provvedimento di carattere giurisdizionale, e dà luogo ad atti istruttori giudiziali veri e propri, sia pure sotto la condizione di efficacia dettata dall'art. 698 c.p.c.

Diversi sono quindi la natura, il carattere, la funzione dei due gruppi di provvedimenti, e diversa è quindi la garanzia dei propri interessi, che l'espropriando realizza attraverso gli uni e gli altri.

E a meglio sottolineare la diversità di natura e di effetti fra la cosiddetta « perizia » di cui agli artt. 31 a 38 della legge sulle espropriazioni, e gli atti istruttori giurisdizionali, non è superfluo rilevare che contro la prima la stessa legge prevede, da parte dei proprietari che non si ritengano soddisfatti del risultato della stima, un'impugnativa giudiziaria, ai sensi dell'art. 51, già richiamato precedentemente.

A confutazione del secondo argomento, appare sufficiente osservare che proprio la diversità di natura, di carattere e di effetti, esistenti fra i due gruppi di provvedimenti ora visti, rende palese la impossibilità di contrasti o interferenze tra autorità amministrativa e giudice ordinario nell'espletamento dei rispettivi compiti.

Si tratta, infatti, di due distinte procedure, l'una amministrativa e l'altra giudiziaria, le quali, come sorgono in modo del tutto autonomo,

---

Osserva il Tribunale (ord. 15 giugno 1963 *Pres. ed Est.* Riccomagno - Cesati c. ANAS e Soc. Autostrade, *Riv. giur. ed.*, 1964, 1150) che la fase della procedura che precede l'emanazione del decreto di determinazione dell'indennità di occupazione si svolge interamente nell'ambito amministrativo senza possibilità di interferenza da parte del g.o., valendo quale accertamento d'urgenza dello stato dei luoghi, ai fini del futuro giudizio sulla determinazione dell'indennità di occupazione, la compilazione dello stato di consistenza dei fondi da occuparsi specificatamente previsto dall'art. 71 della l. 25 giugno 1865.

Tali considerazioni, non possono non essere condivise e appaiono puntualmente applicabili al procedimento espropriativo, nel quale anzi maggiori sono le garanzie che l'ordinamento prevede per l'accertamento dei luoghi ai fini della determinazione dell'indennità.

È pertanto da auspicare che la Corte Suprema abbia occasione di esaminare nuovamente la delicata questione.

così continuano a svilupparsi e ad operare su binari di attività completamente separati.

Pertanto, il ricorso va respinto, con la condanna della ricorrente alla perdita del deposito effettuato per multa.

Nulla per le spese di questo giudizio, atteso che l'A.N.A.S. ha aderito al ricorso della Società Autostrade, e il La Bruna non si è costituito. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 19 ottobre 1964, n. 2619 - *Pres.* Lonardo - *Est.* Malfitano - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Palast Hotel (avv. Ferro) c. Ditta Grobner (avv. Prosperi).

Competenza e giurisdizione - Acque pubbliche - Grandi e piccole derivazioni - Occupazione provvisoria di immobili - Autorizzazione - Attribuzioni - Non spetta all'a.g.o.

(c.p.c., artt. 689, 700; l. reg. 17 maggio 1956, n. 7).

La materia delle concessioni di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico è disciplinata nella Regione Trentino-Alto Adige anche dalla legge regionale 17 *maggio* 1956, *n.* 7, *la quale, all'art.* 59, *nel prevedere l'esigenza di occupazione di immobili per l'esecuzione di opere indifferibili e urgenti occorrenti alle menzionate derivazioni, stabilisce che l'autorizzazione all'occupazione temporanea viene data dalla Giunta regionale per le grandi derivazioni e dalla Giunta provinciale per le piccole derivazioni; pertanto, nella predetta Regione, l'accertamento dell'urgenza e della indifferibilità delle opere occorrenti per una piccola derivazione d'acqua per l'alimentazione di una centrale idroelettrica e l'autorizzazione all'occupazione temporanea dei fondi in cui le opere debbono essere eseguite sono di competenza della Giunta provinciale di Bolzano e deve, conseguentemente, dichiararsi il difetto di giurisdizione del giudice ordinario ad autorizzare in via di urgenza ex artt.* 689 *e* 700 *c.p.c. l'occupazione provvisoria di immobili per l'esecuzione delle opere di cui trattasi* (1).

---

(1) Pubblichiamo la massima della decisione in rassegna, pur non essendo stata parte in giudizio la p.a., per la chiara esposizione ivi contenuta dei principî che nella regione Trentino Alto Adige regolano la competenza a dichiarare l'indifferibilità ed urgenza delle opere occorrenti per la derivazione di acque pubbliche.

Lascia, ovviamente stupiti, il constatare che l'espropriante abbia potuto ritenere che, al fine di ottenere l'occupazione di urgenza degli immobili necessari alla costruzione delle opere di cui trattasi, potesse essere adito il Pretore, e che il Pretore abbia concesso il provvedimento richiesto: fenomeni spiegabili, forse, soltanto con la perplessità e confusione cui può soggiacere l'interprete nel delicato lavoro euristico attraverso il sovrapporsi di norme statali e di norme regionali.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 19 ottobre 1964, n. 2620 - *Pres.* Torrente - *Est.* Salerni - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Cipriani (avv. Ambrosini) c. Ministero Interni (avv. Stato Foligno).

Competenza e giurisdizione - Parrocchia - Beneficio parrocchiale - Provvista - Provvedimenti dell'Autorità ecclesiastica - Sindacato del Giudice italiano - Esclusione - Difetto di giurisdizione - Fattispecie.

Ai sensi dell'art. 23 del Trattato tra la Santa Sede e l'Italia e degli artt. 1 e 21 del Concordato, il giudice italiano non ha la giurisdizione a sindacare, neanche sotto il profilo della legittimità, i provvedimenti dell'autorità ecclesiastica in materia di provvista dei benefici parrocchiali. È, pertanto, improponibile la domanda di un sacerdote tendente ad ottenere la dichiarazione di nullità della bolla di nomina di altro ecclesiastico a titolare di un beneficio parrocchiale, al fine di farsi riconoscere quale unico e legittimo avente diritto (1).

(*Omissis*). — Sostiene il ricorrente che i giudici di appello, negando al giudice italiano la possibilità di qualsiasi sindacato sull'atto per cui è causa (bolla vescovile), in base al principio della « presupposizione », per effetto della quale, accertata soltanto l'esistenza dell'atto medesimo,

---

(1) La sentenza confermata, Corte di Appello Potenza, 17 febbraio 1962, si legge in Corte Bari, Lecce e Potenza, 1962, 410. La sentenza del Tribunale di Potenza 21 luglio 1960 si legge in *Giust. civ.*, 1960, I, 1855, con nota di richiami. Conforme alla sentenza in rassegna: Cass., Sez. I, 10 maggio 1946, *Foro it.*, 1944-46, I, 847; Sez. Un., 24 marzo 1943, *Foro it.*, 1943, I, 493; cfr. anche Corte Appello di Roma, 8 aprile 1941, *Giur. it.*, 1941, I, 2, 375, con nota di richiami. In dottrina in materia di benefici ecclesiastici ed in ordine al criterio di collegamento tra ordinamento statuale e ordinamento canonico cfr. CORNAGGIA MEDICI, *Diritto ecclesiastico italiano*, Hoepli, Milano, 1933; DEL GIUDICE, *Le nuove basi del diritto ecclesiastico italiano*, Milano, 1929; FALCO, *Corso di diritto ecclesiastico*, Padova, 1930. Sull'art. 23 del Trattato Lateranense: Trib. Roma, 16 dicembre 1940, *Giur. it.*, rep., 1941, v. competenza civile, 125; Cass., 4 febbraio 1943, *Giust. it.*, rep., 1943, v. *Diritto ecclesiastico*, 1, 2.

Esatta applicazione dei principi che regolano i rapporti tra Stato e Chiesa riguardo all'efficacia per l'ordinamento statale dei provvedimenti dell'autorità ecclesiastica in materia di provvista di beneficio ecclesiastico.

È solo da aggiungere, per la precisione dei concetti, che nella specie l'esclusione del sindacato dell'a.g.o. sulla legittimità dei provvedimenti ecclesiastici di « provvista » avrebbe dovuto portare alla declaratoria di un radicale difetto di giurisdizione dell'a.g.o. relativamente alla intera domanda proposta dal sac. Cipriani.

Questi, infatti, fondava la sua azione sulla pretesa illegittimità della Bolla episcopale di provvista dell'ufficio e del beneficio parrocchiale in base alla quale il Cipriani stesso era stato privato dell'ufficio e del beneficio attribuito ad altro sacerdote. In base a tale premessa il Cipriani affermava che lo Stato era tenuto a

se ne dichiarano gli effetti civili, avrebbero errato, perché non avrebbero tenuto presente che la materia beneficiaria, in particolar modo la provvista dei beni ecclesiastici e l'amministrazione dei medesimi, è regolata dallo Stato italiano, con le citate norme di legge, mediante rinvio formale alle norme del diritto canonico.

Detti giudici, invero, pur riconoscendo che la validità degli atti del tipo di quello per cui è causa, è condizionata, da parte dell'autorità italiana, all'osservanza di determinate norme, hanno affermato che si tratterebbe di semplici facoltà, attribuite all'autorità italiana, senza che ne derivi, per esse, diritto a sindacato sugli atti in questione; viceversa, si dovrebbe riconoscere che tali facoltà si concretano nel diritto al controllo, da parte dello Stato, e nel diritto del privato, il quale sia leso dal mancato adempimento delle formalità in questione, di invocare che l'atto sia dichiarato privo di effetti civili.

Aggiunge il ricorrente che il controllo formale dell'atto, col quale il Vescovo di Anglona e Tursi aveva nominato un altro Parroco, in sostituzione di esso Sac. Cipriani, avrebbe portato alla constatazione che il beneficio di S. Nicola in Episcopia non poteva affatto considerarsi vacante, in quanto mancava l'asserita rinuncia, da parte di esso Cipriani, titolare del beneficio medesimo, mancava, cioè, la condizione richiesta dal canone 183 — par. 1 — *codex juris canonici*, perché si dichiarasse la vacanza del beneficio, con la conseguenza che la nomina di altro

---

corrispondere ad esso Cipriani e non al nuovo investito il supplemento di congrua e le altre temporalità e chiedeva quindi la condanna dell'Amministrazione al pagamento delle somme indebitamente corrisposte al nuovo investito nonché al risarcimento dei danni.

Orbene, nella fattispecie; l'attore non poteva presentarsi come titolare di un diritto personale, perché legittimato alla duplice azione giudiziaria non poteva essere che il titolare dello *jus ad officium* (ufficio parrocchiale) e *in officio* (temporalità e supplemento di congrua); ossia il rappresentante del beneficio: sia rispetto alla pretesa relativa al pagamento del supplemento di congrua (gli artt. 30, terzo comma Conc.; l. 27 maggio 1929, n. 48, 2 e 63; t.u. 29 gennaio 1931, n. 227, 1, 35, 38; Reg., 29 gennaio 1931, n. 228, attribuiscono al beneficio, che ha personalità giuridica: Can. 1409 C.I.C., le provvidenze legislative in materia) sia rispetto alla pretesa relativa alla privazione della percezione di temporalità beneficiarie (l'art. 30, primo comma Conc. in relazione ai canoni 1472 e segg. attribuisce al titolare l'amministrazione e il frutto dei beni); ma, in ordine alla titolarità del rappresentante del beneficio, era precluso ogni sindacato dell'a.g., posto che (nel sistema dei controlli riservati allo Stato sugli atti di autonomia della Chiesa rilevanti per il nostro o.g.) non potrebbe configurarsi giurisdizione né in via principale, né in via incidentale, sugli atti di provvista, in considerazione dell'autonomia riservata alla Chiesa, in materia spirituale e disciplinare (art. 23, secondo comma trattato).

Comunque a parte tale rilievo, del resto marginale, la sentenza in rassegna appare da segnalare per la meditata e chiara impostazione del problema così importante perché riflettente la regolamentazione dei rapporti tra l'ordinamento statale e quello ecclesiastico.

titolare (Sac. Gatto) era *ipso facto irrita*, ai sensi del canone 150 dello stesso codice.

La censura è priva di fondamento.

L'organizzazione interna della Chiesa, in generale, e la provvista dei benefici ecclesiastici, in particolare, costituiscono indubbiamente materia non regolata dal diritto italiano e riservata alla giurisdizione ecclesiastica (intesa, questa, nel senso canonistico di *potestas jurisdictionis*, cioè come *plenitudo potestatis*, comprendente quindi, non soltanto la potestà di emettere sentenze, ma quella relativa ad ogni altro provvedimento che riguardi un campo di attività di esclusiva competenza dell'autorità ecclesiastica), con la conseguenza che rapporti relativi a siffatta materia non possono essere oggetto di decisione da parte dei giudici dello Stato italiano.

Va precisato che, pur trattandosi di rapporti che non sono certo irrilevanti, e sotto molteplici aspetti, per l'ordinamento giuridico italiano, per essi non sussiste regolamentazione del diritto statuale, né con norme proprie, né mediante rinvio, ricettizio o formale, alle norme del *codex juris canonici*, che espressamente disciplinano la materia in questione. Nei rapporti giuridici che ne derivano, quanto dispone l'ordinamento canonico viene ad essere considerato, da quello statuale, come un « presupposto » di fatto per l'applicazione delle norme statuali, nel senso che la situazione canonica deve essere considerata così come è stata risolta dall'autorità ecclesiastica, unica competente a deciderla, e che l'autorità statuale deve limitarsi a siffatto accertamento, giusta quanto esattamente è stato osservato dai giudici del merito.

Benché, nella materia della provvista dei benefici, non sussistano specifiche norme, le quali stabiliscano, come, invece, avviene nella materia matrimoniale, gli effetti delle decisioni ecclesiastiche, nell'ordinamento giuridico statuale ed i limiti della giurisdizione ecclesiastica, tuttavia la conferma che, nel campo della provvista, debba trovare applicazione detto principio della presupposizione, si deduce, in modo chiaro e sicuro, dalle norme seguenti:

a) art. 23 del Trattato tra la Santa Sede e l'Italia, il quale, com'è noto, stabilisce (capoverso) che « avranno... piena efficacia giuridica, anche a tutti gli effetti civili, in Italia, le sentenze ed i provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche... circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari »;

b) l'art. 1 del Concordato, col quale lo Stato « assicura alla Chiesa Cattolica il libero esercizio del potere spirituale »;

c) l'art. 21 del Concordato medesimo, per cui « la provvista dei benefici ecclesiastici appartiene alla autorità ecclesiastica ».

Dall'insieme di dette norme si trae il principio che, in determinati campi, fra i quali è sicuramente compreso quello della provvista dei benefici, l'attività della Chiesa si esercita in modo pienamente libero ed autonomo, nei confronti dell'ordinamento giuridico italiano, con esclusione, quindi, di ogni ingerenza ed intervento da parte dello Stato italiano, alla cui autorità resta precluso, non soltanto il riesame del merito dei provvedimenti adottati dalle competenti autorità ecclesiastiche, ma anche qualsiasi controllo diretto ad accertare se detti provvedimenti siano stati legittimamente adottati, secondo le leggi canoniche; ciò in conformità a principî già affermati, da questa Corte regolatrice (sent. n. 556 dell'anno 1946 e n. 671 dell'anno 1943 - Sez. Un.).

Il richiamato principio dell'autonomia della Chiesa importa che, in materie riservate alla giurisdizione ecclesiastica, qual'è, per espressa norma concordataria, quella della provvista dei benefici, tutto quanto si riferisce alla nomina delle persone investite, alla perdita dei benefici, alla rinuncia ai medesimi, è senz'altro al di fuori della competenza della giurisdizione statuale, che non può sindacare l'operato dell'autorità ecclesiastica, per quanto attiene ai presupposti ed alle modalità delle relative nomine (tranne per quanto si riferisce al possesso di alcuni requisiti previsti da espresse norme concordatarie), trattandosi di rapporti compresi nell'ambito dell'autonomia della Chiesa.

Orbene, nella specie, l'autorità statale, ricevuta, dall'Ordinario (Vescovo di Anglona e Tursi), ai sensi dell'art. 21 del Concordato, la bolla di nomina del Sac. Gatto a Parroco di S. Nicola in Episcopia, in sostituzione del precedente titolare Sac. Cipriani, rinunciante, evidentemente non poteva, per il rispetto della sfera di libertà ed autonomia della Chiesa, sindacare nel merito di detta nomina, neppure, sotto il profilo della legittimità, indagando se ricorressero le condizioni stabilite dall'ordinamento canonico, per far luogo a detta sostituzione, e, in particolare, se rispondesse a verità che il Cipriani avesse rinunciato al beneficio; se l'autorità governativa fosse intervenuta, per compiere indagini, relativamente alla dedotta rinuncia al beneficio, da parte del precedente titolare Sac. Cipriani, rinuncia costituente il presupposto della nuova provvista attuata con la bolla comunicata al prefetto, si sarebbe, in sostanza, sostituita alla competente autorità ecclesiastica, nell'accertamento del fatto giuridico della rinuncia medesima.

E, qualora si consideri che, per l'ordinamento canonico, l'ufficio è la stessa persona fisica che ne è investita, non l'insieme, la sfera, dei poteri ad esso connessi, astrattamente considerati e distinti dalla persona del titolare, è evidente che un sindacato dello Stato sulle modalità e sul procedimento della provvisione ecclesiastica, anche se fosse limitato ad un mero controllo di legittimità, per l'accertamento della osservanza delle norme canoniche, inciderebbe indubbiamente sull'organiz-

zazione interna della Chiesa, cioè su di una sfera di rapporti in cui tipicamente si esercita e si manifesta l'autonomia della Chiesa e che, con le norme concordatarie, particolarmente con quella dell'art. 1, relativa al libero esercizio del potere spirituale, è stata formalmente riconosciuta e dichiarata.

Per sostenere la legittimità di un'ingerenza dello Stato nella materia della provvista dei benefici, non vale richiamarsi al fatto che, secondo quanto dispone l'art. 22 del Concordato, gli investiti devono essere in possesso di determinati requisiti (cittadinanza italiana) e sono tenuti ad usare la lingua italiana, tranne per quanto si riferisce ai titolari di determinati uffici (città di Roma e sedi suburbicarie), né al fatto che sono stabilite, dalle norme concordatarie, alcune condizioni, affinché, all'atto di provvista del beneficio, possa riconoscersi efficacia, nei confronti dello Stato italiano (diritto agli assegni di congrua), fatti che dimostrerebbero, secondo il ricorrente, che spettano allo Stato poteri di sindacato dell'atto di provvista, quanto meno sotto il profilo dell'accertamento della legittimità di esso, in relazione alle norme dell'ordinamento canonico.

Tralasciando quanto si riferisce alla nomina dei Vescovi e dei loro Coadiutori, di cui si tratta nell'art. 19 del Concordato, rimanendo nell'ambito della provvista dei benefici parrocchiali, si osserva che, secondo il sistema instaurato dal Concordato, l'autorità ecclesiastica è arbitra di scegliere e di nominare le persone che più ritenga opportuno, con la sola limitazione che queste posseggano i requisiti generali di cui si è fatto cenno, riconoscendosi così intera libertà alla Chiesa, per la provvista degli uffici curati.

Soltanto al fine che le provviste canoniche siano riconosciute dallo Stato come produttive di effetti giuridici, è prevista una comunicazione, da parte dell'Ordinario all'autorità governativa (Prefetto) comunicazione che, per tali benefici « minori » (cioè per gli ecclesiastici investiti di benefici aventi cura d'anime e dei loro coadiutori con diritto di futura successione, giusta la dizione usata dall'art. 2 della legge di applicazione 27 maggio 1929, n. 848), è data *dopo* la provvista canonica.

Invero, l'art. 21 del Concordato stabilisce che le nomine degli investiti dei benefici parrocchiali devono essere comunicate riservatamente al governo italiano e non possono « avere corso » prima di un determinato termine (trenta giorni) dalla comunicazione medesima.

Un intervento dello Stato si rende possibile, « per gravi ragioni », che, peraltro, non sono soltanto quelle di carattere « politico », quando la nomina canonica è già avvenuta, cioè dopo un atto dell'autorità ecclesiastica già perfezionato, in modo autonomo ed indipendente, e che, nell'ordinamento in cui è emanato, è indubbiamente efficace, riconoscendosi, così, dal Concordato, piena validità alla nomina medesima.

Gli effetti civili di tale nomina conseguiranno, poi, se concorrerà l'accordo con lo Stato italiano.

Qualora siffatto accordo, successivo alla nomina già compiuta, venga a mancare, questa non avrà effetti civili, ma l'investito, rimarrà, per l'organizzazione della Chiesa, nella posizione di « officiale » ecclesiastico e di titolare dell'ufficio.

Se, invece, entro i trenta giorni dalla notifica predetta, lo Stato non solleva opposizioni, la mancata opposizione equivale, per presunzione *juris et de jure*, all'attribuzione degli effetti civili.

È evidente, in base al sistema suaccennato, che il previsto intervento dello Stato non può vulnerare la più ampia libertà formale dell'autorità ecclesiastica competente a conferire gli uffici curati, nei modi prescritti dal proprio ordinamento giuridico, agli ecclesiastici che, secondo il suo esclusivo giudizio, abbiano i necessari requisiti.

Che l'intervento dello Stato, nella provvista dei benefici parrocchiali (provvista che le norme concordatarie attribuiscono esclusivamente all'autorità ecclesiastica competente), sia contenuto entro i ristretti limiti suaccennati e che debba escludersi in detta materia, ogni sindacato e controllo, diretto o indiretto, sulla legittimità del procedimento ecclesiastico e, tanto meno, sul merito, da parte dell'autorità statuale, si deduce anche dalla norma (art. 26 — primo comma — del Concordato) per cui sono riconosciuti, ai provvedimenti ecclesiastici di provvista, effetti immediati, sin dalla loro emanazione, senza che occorra partecipazione alcuna dello Stato, nonché dalle norme (art. 82 del t.u. 29 gennaio 1931, n. 227, sugli assegni di congrua, ed art. 25 l. 27 maggio 1929, n. 848), per cui gli effetti civili della nomina canonica (che riguardano particolarmente la rappresentanza dell'ente ed il diritto di percepire il supplemento di congrua) decorrono dalla data della bolla di nomina dell'autorità ecclesiastica competente.

Nella specie, essendo decorso il predetto termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione dell'Ordinario (relativa alla bolla di nomina del Sac. Gatto, quale titolare del beneficio parrocchiale di S. Nicola in Episcopia, in sostituzione del Sac. Cipriani), senza che sia intervenuta opposizione alcuna da parte dello Stato, la provvista effettuata dalla competente autorità ecclesiastica diventò definitiva ed operativa di effetti giuridici anche nell'ordinamento statuale, con efficacia retroattiva alla data della bolla vescovile di nomina del Sac. Gatto. Da tale data, conseguentemente, nessun diritto a supplemento di congrua e ad altre utilità connesse al beneficio poteva più spettare al Sac. Cipriani, che del beneficio medesimo non era più il titolare.

Il fatto che la provvista ecclesiastica in questione sia divenuta *ipso jure et facto* produttiva di effetti giuridici anche nell'ordinamento giuridico statuale importa, naturalmente, che non può essere più posta

in discussione, neppure davanti alle autorità giurisdizionali italiane, la titolarità del beneficio, con i relativi diritti (particolarmente quello di percepire il supplemento di congrua), infondatamente reclamati dal Cipriani, la cui domanda è stata esattamente rigettata dai giudici di merito. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 febbraio 1965 (ordinanza) - *Pres.* Torrente - *Rel.* Sbrocca - Spaziani (avv. Antolini) c. Ministero Finanze (avv. Stato Vitucci).

Ricorso straordinario - T.u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 34, secondo e terzo comma - Posizione del ricorrente e dei cointeressati - Principio dell'alternatività del ricorso straordinario col ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato - Illegittimità costituzionale.

(Cost. artt. 113, 134; t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 34, secondo e terzo comma).

Non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, 2° *e* 3° *comma, del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato* (*r.d.* 26 *giugno* 1924, *n.* 1054), *in relazione all'art.* 113 *della Costituzione, per quanto concerne il principio della alternatività del ricorso straordinario al Capo dello Stato con il ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato e la conseguente preclusione del ricorso giurisdizionale per il ricorrente in via straordinaria e per i cointeressati* (1).

(*Omissis*). — La signora Nelda Spaziani fu assunta il 1° giugno 1942 presso l'Ufficio Distrettuale delle imposte dirette di Isola della Scala (Verona), e dal 1° luglio 1945 venne inclusa nel contingente del personale non di ruolo avente qualifica di avventizio.

---

(1) Come è noto, la Corte Costituzionale, con sentenza 1° febbraio 1964, n. 1, dichiarò l'illegittimità costituzionale del secondo e terzo comma dell'art. 34 del t.u. sul Consiglio di Stato, in quanto « il procedimento per la proposizione e la risoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non assicura *ai controinteressati* la possibilità della tutela giurisdizionale ». La Corte lasciò espressamente impregiudicata la questione della legittimità dell'art. 34 (che pone la regola della alternatività fra ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato) per quanto concerne la posizione del ricorrente e dei cointeressati.

L'ordinanza sopra ricordata sottopone, ora, al giudizio della Corte Costituzionale quest'ultima questione.

Sul tema, come è noto, questa Rassegna è tornata a più riprese. Rimandiamo, per un riepilogo dei termini del problema, alle osservazioni pubblicate a commento del d.d.l. n. 1818 (*infra*, II).

In base al d.l. 26 marzo 1946, n. 138 la Spaziani fu allontanata dall'impiego il 1° gennaio 1947 con ordine impartito dall'Intendenza di Finanza di Verona, ratificato, su conforme parere della commissione istituita ai sensi dell'art. 11, dal Ministero con nota 12 giugno 1948, n. 156663.

Il 16 dicembre 1950 la Spaziani presentò ricorso in via straordinaria al Presidente della Repubblica avverso la nota di ratifica, affermando di esserne venuta ufficiosamente a conoscenza.

Successivamente l'Amministrazione finanziaria, con decreto ministeriale 31 gennaio 1951, provvide, a norma del r.d.l. 4 febbraio 1937, n. 100, alla regolarizzazione del rapporto d'impiego non di ruolo della Spaziani per quanto rifletteva l'assunzione dal 1° giugno 1942, la conferma in servizio per gli esercizi finanziari fino al 31 dicembre 1946 ed il licenziamento a decorrere dal 1° gennaio 1947.

Avverso quest'ultimo provvedimento l'interessata propose ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, al quale resistette il Ministero delle Finanze, eccependone pregiudizialmente la inammissibilità per la precedente presentazione del ricorso straordinario.

Il Consiglio di Stato (IV Sez.), con decisione 18 novembre 1955, ritenne che, avendo la Spaziani presentato il ricorso straordinario, le era preclusa la proposizione del ricorso giurisdizionale; ed al riguardo osservò che il provvedimento impugnato con questo ricorso (d.m. 31 gennaio 1951) non si distingueva da quello impugnato con il ricorso straordinario, perché non costituiva un nuovo provvedimento, ma la semplice ricostruzione formale del rapporto d'impiego dall'inizio alla fine, non produttivo di nuovi effetti giuridici e perciò non suscettibile di autonoma impugnativa. Pertanto, il Consiglio di Stato dichiarò inammissibile il ricorso, compensando le spese.

Il ricorso per revocazione proposto dalla Spaziani fu ritenuto inammissibile dallo stesso Consiglio con decisione 5 dicembre 1961.

Avverso la prima decisione, notificata il 4 luglio 1963, ha proposto ricorso per cassazione la Spaziani. Ha resistito con controricorso il Ministero delle Finanze.

Entrambe le parti hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo e terzo comma, del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, in relazione all'art. 113 della Costituzione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo e terzo comma, del t.u. citato in relazione all'art. 113 della Costituzione, il quale assicura la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi

legittimi contro gli atti della p.a. dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa, fu già sollevata da queste Sez. Un. con ordinanza 4 aprile 1963, n. 96, limitatamente alla posizione soggettiva dei controinteressati, nel senso che anche costoro potessero impugnare in sede giurisdizionale il decreto presidenziale di decisione del ricorso straordinario soltanto per vizi del procedimento o di forma suoi propri, come il Consiglio di Stato con costante giurisprudenza aveva ritenuto; e fu decisa dalla Corte Costituzionale con sentenza 1° febbraio 1964, n. 1, dichiarando la incostituzionalità delle norme di legge denunciate, perché il procedimento di presentazione e di risoluzione del ricorso straordinario non assicurava ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale.

Premesso che il ricorso a queste Sez. Un. per motivi attinenti alla giurisdizione è nella specie ammissibile, ai sensi dell'art. 362 c.p.c., in quanto il Consiglio di Stato, dichiarando inammissibile il ricorso, ha negato la tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo dedotto dal ricorrente sulla base dell'interpretazione sempre adottata dell'art. 34 del t.u., si osserva che la questione di legittimità costituzionale si propone ora sotto un nuovo profilo, non esaminato dalla Corte, la quale anzi ebbe cura di avvertire, nella ricordata sentenza n. 1 del 1964, che non era possibile dichiarare l'illegittimità dell'intero contenuto delle norme denunciate, non essendo di ordine conseguenziale, *ex* art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, la questione concernente il ricorrente e i cointeressati, ed il diritto di scelta loro spettante fra il ricorso straordinario e il ricorso giurisdizionale.

Tale questione, la cui effettiva rilevanza ai fini della decisione di merito è evidente, non appare manifestamente infondata, come risulta anche dalla coincidenza delle deduzioni delle parti sul punto considerato.

Infatti, il principio dell'alternatività fra il ricorso straordinario e il ricorso giurisdizionale, con il conseguente diritto di scelta riservato al ricorrente e ai cointeressati, viene normalmente giustificato sul riflesso che l'eventuale conflitto di decisioni dev'essere evitato se non altro per far salvo il prestigio del ricorso straordinario e dell'autorità che lo decide; e che, essendo la decisione del ricorso straordinario emanata su parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato, di cui fanno parte anche i componenti delle Sezioni giurisdizionali, costoro, qualora entrambi i ricorsi fossero proponibili contro lo stesso provvedimento e per gli identici motivi, si troverebbero a pronunciare due volte, una in veste consultiva ed una in veste giurisdizionale, sulla medesima questione.

Queste giustificazioni tuttavia non sembrano decisive, da un lato, perché il prestigio del Capo dello Stato non è in causa quando in uno Stato di diritto la pronuncia giurisdizionale prevalga sugli atti ammi-

nistrativi dello stesso Capo dello Stato; e, dall'altro, perché diversa è la funzione svolta dal Consiglio di Stato in sede consultiva e in sede giurisdizionale, e soprattutto perché soltanto in quest'ultima sede assume particolare rilevanza la pienezza del contraddittorio e della difesa.

Ora, al principio dell'alternatività sembra contrapporsi il precetto costituzionale dell'art. 113, il quale garantisce « sempre », ossia in ogni caso, la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi contro gli atti della p.a.: tutela, quindi, piena, che non dovrebbe incontrare ostacoli solo per la scelta di un rimedio, la cui natura resta, nonostante il richiamo a forme oramai superate di giustizia ritenuta, amministrativa. Se non la certezza, il dubbio è quanto meno alimentato dalla dizione dell'art. 113, che, come si è cennato, con l'avverbio « sempre » pare voglia negare la legittimità della esclusione del rimedio giurisdizionale.

In definitiva, poiché il ricorso straordinario, al pari di ogni altro ricorso amministrativo, è ammesso anche per violazione di diritti soggettivi tutelabili dinanzi al giudice ordinario, e poiché in tale ipotesi la presentazione del ricorso straordinario non preclude l'azione giudizaria, la quale può essere proposta pendente il ricorso e anche dopo e malgrado la sua decisione, una situazione analoga verrebbe a configurarsi, se la regola dell'alternatività nel senso suesposto fosse ritenuta costituzionalmente illegittima, anche nel campo degli interessi legittimi e in genere delle posizioni soggettive tutelabili dinanzi al giudice amministrativo.

Concludendo, deve dichiararsi non manifestamente infondata, rimettendosene la decisione alla Corte Costituzionale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, secondo e terzo comma, del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, in relazione all'art. 113 della Costituzione, per quanto concerne il principio della alternatività del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica con il ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, e devono adottarsi tutti gli ulteriori provvedimenti. — (*Omissis*).

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA CIVILE

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 9 aprile 1964, n. 811 - *Pres.* Pellettieri - *Est.* Speziale - *P.M.* Raja (conf.) - Amministrazione delle Finanze (avv. Stato Agrò) c. Comune di Asti (avv.ti Menghini, Momigliano).

Demanio e patrimonio - Beni pubblici - Regime giuridico.

(Cost. artt. 42 e 119; c.c. artt. 822-830; d.lg. 18 novembre 1923 n. 2440, artt. 1-2; r.d. 23 maggio 1924 n. 827, artt. 1-35).

Concessioni amministrative - Concessioni di uso di beni pubblici - Natura giuridica.

(c.c. artt. 823 e 828, cpv.; c. nav., artt. 36-53, 58-60, 694-699; d.p.r. 15 febbraio 1952, n. 328, reg. nav. mar., artt. 5 e segg.; d.p.r. 28 giugno 1949, n. 631, reg. nav. intern., artt. 6-14; t.u. 25 luglio 1904, n. 523, artt. 71, 79, 86; t.u. 11 luglio 1913, n. 959, artt. 27-31; t.u. 8 ottobre 1931, n. 1604, art. 12; t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 2-56; t.u. 8 dicembre 1933, n. 1740, artt. 2-9; d.lg. 29 luglio 1927, n. 1443, artt. 14-44; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, artt. 117-118).

Solo i beni demaniali e quelli del patrimonio indisponibile possono formare oggetto di concessione amministrativa, mentre i beni patrimoniali disponibili sono soggetti, ad ogni effetto, alla disciplina del diritto privato (1).

Le concessioni di beni e di servizi pubblici assumono in genere la forma di concessioni-contratto: all'atto unilaterale della p.a., con cui essa accerta che risponde all'interesse pubblico attuare la concessione, si accompagna un secondo negozio, al quale partecipa il concessionario e col quale viene data concreta attuazione all'atto deliberativo, mediante la fissazione dei rispettivi diritti ed obblighi e di ogni altra modalità circa l'uso del bene e lo svolgimento del servizio. Il primo atto dà luogo ad un rapporto di natura pubblica e il secondo ad un rapporto di natura privata (2).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 24 luglio 1964, n. 2030 - *Pres.* Lonardo - *Est.* Caporaso - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Amministrazione Ferrovie dello Stato (avv. Stato Ricci) c. De Fazi (avv. D'Ugo).

Demanio e patrimonio - Uso eccezionale del bene demaniale - Fonte - Concessione amministrativa.
(c.c. art. 823).

Demanio e patrimonio - Concessione di utilizzazione di bene demaniale - Incompatibilità con la disciplina legale delle locazioni di immobili urbani.
(c.c. art. 823).

L'uso eccezionale del bene demaniale, che si realizza mediante la concessione amministrativa, non fa perdere la natura demaniale del bene stesso, onde l'utilizzazione del bene da parte del privato non può in nessun caso essere accordata attraverso un negozio di diritto privato (3).

Poiché i negozi relativi alla utilizzazione di beni demaniali non possono concretarsi che in atti di concessione, sussiste la loro incompatibilità con la disciplina legale propria dei contratti privati di locazione di immobili urbani (4).

III

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 29 luglio 1964, n. 2154 - *Pres.* Civiletti - *Est.* Albano - *P.M.* Pisano (conf.) - Ciardullo (avv. Gabriele) c. Bilotta (avv. Novelli).

Demanio e patrimonio - Utilizzazione dei beni demaniali - Varie specie di uso dei medesimi.
(c.c. art. 823).

Demanio e patrimonio - Demanio stradale - Natura delle facoltà dei proprietari latistanti.
(l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. F., art. 82; r.d. 8 dicembre 1933 n. 1740, art. 1, n. 11; c.c. art. 879).

Demanio e patrimonio - Destinazione del bene demaniale all'uso eccezionale - Concessione costitutiva - Effetti.
(c.c. art. 823).

Demanio e patrimonio - Usi speciali ed usi eccezionali - Tutela possessoria nei rapporti tra privati.
(c.c. art. 1145).

L'utilizzazione dei beni demaniali avviene in tre forme diverse: l'uso comune, l'uso speciale e l'uso eccezionale. L'uso comune è quello conforme alla generale destinazione del bene ed è riconosciuto indifferenziatamente a tutti i cittadini senza bisogno di un particolare atto amministrativo (ad es. transito sulle strade pubbliche). L'uso speciale è anch'esso conforme, di regola, alla principale destinazione del bene e differisce dall'uso comune solo perché non permesso a tutti, ma solo a determinate persone, in base ad un titolo particolare: questo titolo può essere costituito dal pagamento di una tassa (ad es. pedaggio per il transito sopra alcune strade), oppure dal conseguimento di autorizzazioni o licenze rilasciate dall'autorità amministrativa. L'uso eccezionale, infine, è sempre al di fuori della normale destinazione del bene e costituisce una limitazione di essa, in quanto sottrae una parte del bene stesso all'uso comune per attribuirla in godimento esclusivo ad un soggetto determinato (5).

Le facoltà dei frontisti di aprire sulla strada accessi alle proprietà private o diramazioni di strade private, di costruire sul confine della strada o di aprirvi vedute senza il rispetto delle distanze stabilite dal codice civile e quella di immettere gli scoli nella via pubblica o le acque di rifiuto nelle fogne stradali non corrispondono ad una funzione propria del bene demaniale e neppure ad una funzione secondaria, che si aggiunge a quella principale, collegata all'uso comune, ma fanno parte del regime dei rapporti tra la proprietà pubblica e la proprietà privata (6).

L'atto amministrativo col quale avviene la destinazione del bene demaniale all'uso eccezionale è una concessione costitutiva, in quanto fa sorgere nel concessionario diritti di carattere privato, che ben possono farsi rientrare nella categoria dei diritti reali su cose altrui. Questi diritti presentano la caratteristica che, mentre nei confronti degli altri privati si comportano come veri e propri diritti soggettivi, nei confronti della p.a. sono, invece, condizionati all'esigenza della tutela del pubblico interesse (7).

A norma dell'art. 1145 *c.c., mentre l'azione di spoglio può essere ammessa sempre, nei rapporti tra privati, sia per la tutela degli usi speciali che di quelli eccezionali su beni demaniali, l'azione di manutenzione deve ritenersi limitata a tutela dei soli usi eccezionali, dato che soltanto le facoltà a questi relative possono formare oggetto di conces-*

sione da parte della p.a., realizzando, così, nei confronti degli altri privati, delle posizioni soggettive, che hanno la struttura di veri e propri diritti, reali (8).

I

(*Omissis*). — La ricorrente, assumendo che nella specie si è avuta una concessione irregolare e forse di mero fatto, presuppone, evidentemente, che gli immobili concessi in uso al Comune appartenessero, trattandosi di caserme, alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili; solo i beni demaniali e quelli del patrimonio indisponibile possono, infatti, essere oggetto di concessione, mentre i beni patrimoniali disponibili sono soggetti, ad ogni effetto, alla disciplina del diritto privato (v. Cass., 12 giugno 1963, n. 1575).

(1-8) **In tema di concessione d'uso di beni pubblici.**

I. - Da segnalare, anzitutto, la prima massima della sentenza *sub* I, che accomuna i beni demaniali e quelli patrimoniali indisponibili nella contrapposizione ai beni patrimoniali disponibili « soggetti ad ogni effetto alla disciplina del diritto privato » ed afferma il principio che solo le prime due specie di beni possono formare oggetto di concessione amministrativa.

Questo insegnamento trovasi già esattamente affermato dalla stessa III Sezione civile della Corte di Cassazione in una pronuncia del 1946 (26 giugno 1946, *Riv. dir. comm.*, 1947, II, 9). È stato, in proposito, rilevato in dottrina che la concessione è tipico atto amministrativo, come tale dotato di una causa giuridica consistente in uno scopo di pubblico interesse, il quale incide profondamente sulla struttura del negozio posto in essere dall'Amministrazione. Per realizzare tale interesse occorre, pertanto, necessariamente, che alla soddisfazione dello stesso sia destinato il bene, oggetto della concessione.

È questo il caso non solo del bene demaniale, ma anche del bene indisponibile « considerato un mezzo direttamente rivolto alla soddisfazione di un pubblico interesse dell'ente amministrativo » (Bodda, *Concessione amministrativa e locazione di cose*, *Riv. dir. comm.*, 1947, II, 11). Il primo rilievo da fare, a proposito della massima di giurisprudenza in esame, è che la Cassazione sembra aver ormai riconosciuto l'unità funzionale delle due specie di beni (si veda, in proposito, anche l'importante sentenza delle Sezioni Unite in data 4 ottobre 1955, n. 2790, *Foro pad.*, 1955, I, 1113 e segg.) costituenti la categoria dei beni pubblici (art. 1 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), ossia di quei beni, di proprietà di enti pubblici, destinati alla diretta soddisfazione di pubblici interessi. Appunto in ragione di tale unità funzionale, è parso possibile elaborare una nozione sistematicamente unitaria di tali beni, con particolare riguardo alle forme di uso dei medesimi (Sandulli, *Beni pubblici*, *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, 1959, 277 segg.), anche se, poi, ragioni di opportunità, rimesse al criterio politico del legislatore, abbiano determinato ulteriori caratterizzazioni nel regime giuridico proprio dell'una e dell'altra specie (Sandulli, *op. cit.*, 280; Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Milano, 1958, 20 segg. Per una nozione contenutistica di bene demaniale, anche vigente il nuovo codice civile, v. Guicciardi,

Ora, se è vero che le caserme sono incluse dall'art. 826 c.c. fra i beni del patrimonio indisponibile, esse, peraltro, assumono il carattere della indisponibilità solo per effetto della loro specifica destinazione e perdono tale carattere quando la destinazione sia venuta meno. Non basta, perché la qualificazione possa considerarsi cessata, una temporanea inidoneità del bene alla sua funzione (ad esempio: sconvolgimento di una caserma per eventi bellici, tellurici, meteorici...) e neanche il prolungato ritardo nel ripristino. Se però la p.a. rivela, attraverso il suo comportamento, un definitivo disinteresse alla reintegrazione di esso nella primitiva funzione, la qualificazione di bene patrimoniale deve considerarsi cessata.

Lo stabilire, nei singoli casi, se persista quella particolare destinazione, che conferisce al bene la qualifica di bene patrimoniale indisponibile, è questione di fatto, demandata, come tale, ai giudici di merito.

Nel caso in esame la Corte d'Appello ha rilevato che le caserme concesse in uso al Comune per il ricovero dei senzatetto erano inutilizzabili, « date le condizioni di deterioramento in cui erano per ogni altro uso, specie per quello militare, che in quel tempo non aveva ragione in essere » ed ha osservato che ciò era stato riconosciuto dagli stessi organi dell'amministrazione statale, dal momento che era stata

---

Il concetto di demanio pubblico nel nuovo codice civile, in *Scritti giuridici in onore della Cedam*, vol. II, Padova, 1953, 521; RESTA, *Dei beni appartenenti allo Stato*, ecc., in *Commentario del Codice Civile*, a cura di A. Scialoia e G. Branca, *Libro Terzo, Della proprietà* [art. 810-956], Bologna-Roma, 1946, 64).

La cennata unità funzionale della categoria consente di integrare la portata della massima finora esaminata con quella della sentenza *sub*. II, delle Sezioni Unite, secondo la quale l'utilizzazione del bene demaniale da parte dei privati non può in nessun caso essere accordata attraverso un negozio di diritto privato (cfr. anche Cass., Sez. Un., 3 ottobre 1964, n. 2495, in questa *Rassegna*, 1964, I, 865-866 *sub* 3, con nota di richiami). Per entrambe le specie di beni si può dire, infatti, che « l'esigenza fondamentale che i beni pubblici, destinati, come sono, istituzionalmente, a soddisfare esigenze pubbliche, vengano costantemente tenuti sotto il controllo e la potestà d'intervento autoritativo dell'ente cui appartengono (il quale generalmente può, nell'interesse pubblico, revocare la concessione o modificarne le condizioni, può procedere in via amministrativa alla tutela del bene, ecc.) esclude la possibilità di eccezioni alla regola della necessità, per l'uso privato particolare di beni pubblici, di un atto di concessione » (SANDULLI, *op cit.*, 289).

Questo principio sembra escludere che sia possibile, nella materia considerata, la coesistenza di un rapporto pubblicistico con altro privatistico, in ordine allo stesso bene, così come pure affermato nella seconda massima della sentenza *sub* I (sulla unicità del rapporto v. anche VITTA, *Dir. amm.*, vol. I, Torino, 1949, 302; vol. II, Torino, 1950, 714). Il rapporto di concessione avente ad oggetto beni pubblici non può avere che natura pubblica e non sembra esatta quella diffusa opinione, fatta propria a sua volta dalla sentenza in rassegna *sub* III, secondo la quale dalla concessione stessa scaturirebbe un diritto reale anomalo di godimento del privato

da essi approvata (come risulta dalla lettera 24 settembre 1945 del Prefetto al Sindaco di Asti) l'esecuzione di lavori « per la sistemazione di alloggetti da destinarsi ai senzatetto » e già in precedenza lo stesso Prefetto aveva chiesto al Comando Militare Alleato, con lettera del 9 giugno di quell'anno, il « nulla osta per la sistemazione ad abitazioni private di quegli immobili, al fine di potervi sistemare una parte delle famiglie sprovviste di abitazione ».

Da questi elementi la Corte ha desunto che la p.a. aveva ormai dimostrato di non aver più interesse ad utilizzare gli edifici di cui si discute come caserme e ne ha tratto una duplice conseguenza:

a) che il rapporto intervenuto fra lo Stato e il Comune di Asti, in conseguenza della cessione in uso degli edifici per la prevista destinazione, potrebbe qualificarsi come comodato o mandato, ma in ogni caso come un rapporto di diritto privato;

b) che tale rapporto non ha acquistato giuridica esistenza per difetto di forma scritta.

---

concessionario nei confronti della stessa Amministrazione concedente. Parlare di una servitù personale, di un diritto reale privato (di diritti reali pubblici possono essere titolari solo lo Stato od alcuni altri enti pubblici: cfr. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, I, Padova, 1953, 100), che limiterebbe il diritto di proprietà pubblica, sottraendo parte del bene alla sua normale destinazione, per attribuirla in godimento esclusivo ad un soggetto determinato, significa obliterare la natura e la funzione dell'atto di concessione. Questo non può far cessare — come opportunamente avvisato dalle Sezioni Unite nella sentenza *sub* II per i beni demaniali — la destinazione del bene, né può mirare alla realizzazione immediata e diretta di un interesse privato. E se ciò la p.a. facesse, attraverso un contratto di diritto privato accedente all'atto di concessione (cfr. artt. 978, 1026 e 1350 c.c.), questo sarebbe nullo, *ratione obiecti*, se relativo a bene demaniale, ovvero *ratione causae*, se relativo a bene patrimoniale indisponibile (CANNADA BARTOLI, *In tema di alienabilità di beni patrimoniali indisponibili*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 823 e segg). Il vero è che la tripartizione delle varie specie d'uso dei beni pubblici ed in particolare la nozione d'uso eccezionale, correnti in dottrina e giurisprudenza ed accettate anche dalla sentenza *sub* III, meritano una revisione, alla luce delle più recenti indagini dottrinali condotte in materia. Decisiva, al riguardo, appare la dimostrazione che l'interesse pubblico non si persegue necessariamente con l'uso diretto del bene da parte della p.a., oppure da parte della collettività, non esistendo una regola assoluta, per cui un certo tipo d'uso debba essere considerato primario rispetto agli altri, mentre spesso una funzione primaria o comprimaria del bene pubblico viene realizzata precisamente attraverso il c.d. uso eccezionale (SANDULLI, *op. cit.*, 287). La distinzione più corretta, dal punto di vista giuridico, delle specie d'uso dei beni pubblici da parte dei privati sembra, dunque, debba essere quella tra uso generale, cui tutti sono ammessi *uti cives*, anche se talora occorra, all'uopo, il pagamento di una tassa o il rilascio di un permesso, ed uso particolare, cui vengono ammessi, *uti singuli*, i beneficiari di specifici provvedimenti concessori (SANDULLI, *op. loc. cit.*). Quanto all'uso che il frontista compie del bene, la sentenza *sub* III nega che esso rientri nella figura dell'uso speciale e si rifà alla dottrina che distingue l'uso che il frontista fa della cosa come ogni altro soggetto da quello che egli ne fa come

Le conclusioni a cui la Corte è pervenuta appaiono pienamente giustificate. Invero la cessata destinazione degli edifici a caserme aveva fatto venir meno la loro appartenenza alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili, facendoli trasmigrare nella categoria dei beni patrimoniali disponibili, soggetti alla disciplina del diritto privato. Ed è giurisprudenza costante di questa Suprema Corte che tutti i contratti degli enti pubblici esigono, quale forma costitutiva, cioè a pena di nullità, la stesura per iscritto (v. da ultimo: Cass., 5 maggio 1960, n. 1018, preceduta da numerose altre conformi).

Ma anche se si volesse, in ipotesi, ritenere che quegli edifici appartenessero al patrimonio indisponibile dello Stato e che il rapporto intercorso, relativamente ad essi, fra lo Stato e il Comune debba qualificarsi come concessione la conclusione non sarebbe diversa.

Invero, quando gli obblighi del concessionario non siano fissati, unilateralmente ed autoritativamente, dalla p.a., essi devono necessariamente risultare da un'apposita convenzione. Perciò le concessioni di beni

---

proprietario limitrofo. Il primo rientrerebbe nell'uso comune ed il secondo si risolverebbe nei rapporti che si vengono a stabilire tra la proprietà pubblica e la privata (cfr. GUICCIARDI, *Il Demanio*, Padova 1934, 330 e segg.; il SANDULLI, *Beni pubblici cit.*, 288, parla di diritto di uso particolare *ex lege*; sul punto v., però, ALABISO, *Natura giuridica* ecc., in questa *Rassegna*, 1964, I, 502).

Se, pertanto, con la concessione, l'attività amministrativa tende « alla realizzazione diretta ed immediata di un interesse pubblico specifico » (ALESSI, *Sistema ist. del diritto amministrativo italiano*, Milano, 1953, 185) e la « fruttuosa attuazione » di tale interesse « costituisce la precipua regola direttiva, a cui devesi costantemente uniformare l'operato della pubblica amministrazione » in questo campo, specie quando trattasi di concessione di beni demaniali (QUERCI, *Demanio marittimo, Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964, 99), nelle quali, pure, non si dubita che, col rilascio di una concessione, l'Amministrazione « ammette un soggetto privato a partecipare ad un interesse pubblico » (QUERCI, *op. loc. cit.*), apparirà subito l'inadeguatezza del vetusto schema della c.d. concessione-contratto (cfr. GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche* vol. II, Firenze, 1891, 461 e seg.; vol. III, Firenze, 1892, 273 e seg.: il concetto si ricollega alla superata nozione di atti misti d'impero e di gestione; per la critica v. VITTA, *Dir. amm.*, vol. I cit., 302), ancora tanto caro alla giurisprudenza, al quale fa puntuale riferimento la seconda massima della sentenza *sub* I. Giusta questo insegnamento, per procedere alla concessione, non solo di servizi ma anche di uso su beni demaniali, occorrerebbero due atti, il primo unilaterale, di diritto pubblico ed il secondo negozio bilaterale, di diritto privato. Col primo l'amministrazione accerterebbe « che risponde all'interesse pubblico attuare la concessione » e col secondo darebbe « concreta attuazione all'atto deliberativo ». L'insegnamento ripete, peraltro, la formulazione d'una recente tesi dottrinale, secondo cui « in ogni procedimento relativo a concessioni di beni o di servizi è dato riscontrare costantemente due atti: uno unilaterale della pubblica amministrazione e una convenzione tra quest'ultima e il privato... la pubblica amministrazione mediante l'atto unilaterale... accerta che risponde all'interesse pubblico operare la concessione e decide di provvedere in conseguenza... tale atto, considerato isolatamente, non è idoneo a produrre il rapporto di concessione. Occorre che intervenga una convenzione che attui tale programma. Que-

e di servizi pubblici assumono, in genere, la forma di concessioni contratto; all'atto unilaterale della p.a., con cui essa accerta che risponde all'interesse pubblico attuare la concessione e decide di provvedere in conseguenza, si accompagna un secondo negozio, al quale partecipa il concessionario e col quale viene data concreta attuazione all'atto deliberativo, mediante la fissazione dei rispettivi diritti ed obblighi e di ogni altra modalità circa l'uso del bene e lo svolgimento del servizio. Il primo atto dà luogo ad un rapporto di natura pubblica e il secondo ad un rapporto di natura privata (in tal senso, oltre la ricordata sentenza 5 maggio 1960, n. 1018, Cass., Sez. Un., 28 luglio 1962, n. 2209 e 10 ottobre 1962, n. 2929).

Orbene, in relazione al secondo rapporto, valgono, ovviamente, le stesse considerazioni fatte per i rapporti inerenti ai beni patrimoniali

---

st'ultimo negozio, alla cui formazione partecipano la pubblica amministrazione e il privato, pur avendo autonomia strutturale, assolve una funzione strumentale, perché giova ad attuare la determinazione unilaterale della pubblica amministrazione » (SILVESTRI, *Concessione amministrativa, Enciclopedia del diritto*, vol. VIII, Milano, 1961, 374). Secondo questa opinione, l'atto unilaterale della p.a. concernerebbe il solo momento programmatico, in ordine alla individuazione del *quid agendum* e alla determinazione, diretta o *per relationem*, « delle condizioni di svolgimento di tale attività » (SILVESTRI, *op. loc. cit.*); esso apparterrebbe alla categoria delle deliberazioni, le quali « pur non creando situazioni giuridiche azionabili... danno luogo a un autovincolo per l'amministrazione... il dovere di attuare una azione già decisa, dovere che sussiste nei confronti dell'ordinamento giuridico » (SILVESTRI, *op. cit.*, 375). Ora, anche a prescindere dal rilievo che proprio la dottrina, alla quale si rifà la tesi in discorso, distingue nell'*iter* formativo della volontà dell'Ente pubblico le deliberazioni, « atto principe del diritto amministrativo interno », « che comportano necessariamente dei successivi atti, i quali le seguono e le rendono eseguibili », dalle decisioni, che « hanno invece autosufficenza... sono di per sé immediatamente eseguibili » (GIANNINI M. S., *Decisioni e deliberazioni amministrative, Foro Amministrativo*, 1946, I, 1, 159; è noto, peraltro, che questo A. concepisce la concessione come atto amministrativo unilaterale, istitutivo di rapporti bilaterali non imperativi — cfr. *Lezioni di dir. amm.*, I, Milano, 1950, 346 — e distingue il provvedimento ad effetti bilaterali dallo stesso contratto di diritto pubblico, « perché in esso è la sola volontà dell'Amministrazione che costituisce la fonte delle obbligazioni delle parti, senza alcuna partecipazione dell'interessato »: *Atto amministrativo*, Milano, 1960, 90), mentre altra autorevole dottrina non manca di distinguere fra determinazioni di carattere programmatico, prive di rilevanza esterna, deliberazioni aventi mera funzione preparatoria rispetto ai provvedimenti ed infine deliberazioni « che hanno per sé stesse forza operativa... sono infatti veri e propri provvedimenti, la cui natura dipende dal contenuto che di volta in volta esse hanno (ammissioni, concessioni, ecc.) » (SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1955, 284), deve subito obiettarsi che la tesi qui criticata appare chiaramente contraddetta dal diritto positivo, secondo il quale la redazione da parte dell'amministrazione e la sottoscrizione da parte del privato del disciplinare di concessione *precedono* il provvedimento amministrativo *ed è precisamente questo, ossia il decreto dell'autorità competente*, che « contiene » e « fa » la con-

disponibili, cioè che un Ente pubblico (quale è il Comune) non può validamente obbligarsi se non in forma scritta, per cui la mancanza di una convenzione « ad hoc » o la invalidità dell'eventuale accordo per difetto del prescritto requisito di forma importa che non è invocabile, nei confronti dell'ente pubblico, un rapporto contrattuale come fonte di una sua obbligazione.

Nel caso in esame, data la mancanza di una obbligazione nascente da contratto ovvero da fatto illecito (la cui sussistenza è stata esclusa dai giudici di merito: ed al riguardo nessuna censura viene formulata in questa sede), giustamente i giudici di merito hanno ritenuto che la richiesta di indennizzo avanzata dall'attrice nei confronti del Comune di Asti potesse essere presa in considerazione solo sotto il profilo dell'indebito arricchimento. È noto, infatti, che, quando si verifichi uno spostamento patrimoniale da un soggetto ad un altro senza una causa che lo giustifichi e non sia esperibile una particolare azione per rimuovere il pregiudizio, non resta al danneggiato altro rimedio che l'azione generale di arricchimento indebito, prevista e disciplinata dagli articoli 2041 e 2042 c.c. Situazioni del genere sono piuttosto frequenti nei rapporti con le p.a., perché l'attività delle stesse è vincolata al rispetto di determinate forme, stabilite a garanzia di pubblici interessi; e, quando tali forme non siano state osservate, la illegittimità del negozio concluso impedisce che esso possa essere invocato nei confronti della p.a., come fonte di una valida obbligazione. — (*Omissis*).

II

(*Omissis*). — ... la De Fazi parla di contratto di locazione stipulato con le Ferrovie dello Stato ed avente per oggetto un immobile adibito a bar, sino in Roma, piazza Trastevere, di proprietà delle medesime Ferrovie dello Stato.

Da questa premessa di fatto ella fa poi derivare il diritto alla proroga legale della locazione anzidetta, con conseguente divieto di aumento del canone localizio oltre i limiti di legge.

---

cessione (cfr. artt. 8 e 9 r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740; 11, 15 e 40 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775; 18 r.d. 29 luglio 1927, n. 1443; 86 t.u. 25 luglio 1904, n. 523, ecc.). Quando si dice, poi, che è necessariamente col contratto che vengono disciplinati i rapporti patrimoniali fra le parti, si afferma altra cosa puntualmente contraddetta dal diritto positivo (cfr. ad es. art. 39 cod. nav.).

II. - Il vero è che la stessa figura della concessione-contratto è un concetto equivoco, di cui la giurisprudenza della Cassazione non mostra di avere una nozione sicura. La sentenza qui in rassegna *sub I* la ritiene applicabile sia alla concessione di pubblici servizi che a quella di beni demaniali (analogamente, Cass.,

L'Amministrazione, per contro, assume che l'immobile di cui si tratta è un bene demaniale e che, quindi, il titolo in forza del quale la De Fazi ha il godimento del bene medesimo è una vera e propria concessione amministrativa, con assoluta esclusione di qualsiasi tipo di negozio di diritto privato.

Esaminando la convenzione in data 3 febbraio 1953, si evince che l'Amministrazione aveva in origine concessa un'area di terreno posta nel piazzale esterno della stazione di Roma Trastevere per costruirvi un fabbricato « da destinare a caffè ristoratore della stazione » e si evince altresì, che detta concessione era espressamente regolata dal « capitolato di oneri per la concessione di esercizio di caffè ristoratori nelle stazioni ».

Nel 1952, scaduta la vecchia concessione, ne fu assentita altra della sola area del piazzale esterno della stazione, non più per uso di « caffè ristoratore » della stazione medesima, ma per uso di ordinario esercizio pubblico.

Questo essendo l'oggetto della convenzione, non pare dubbio che l'originario rapporto di concessione amministrativa non si sia affatto convertito in negozio di diritto privato sol per l'eliminazione del servizio del caffè ristoratore.

Rimane pur sempre fermo l'oggetto precipuo della concessione, vale a dire l'uso di un terreno di pertinenza del demanio ferroviario, in quanto facente parte del piazzale esterno della stazione ferroviaria di Roma-Trastevere.

L'uso eccezionale del bene demaniale, che si realizza appunto mediante la concessione amministrativa, non fa perdere la natura demaniale del bene stesso, il che, nel caso pratico, sta a significare che la

---

12 giugno 1963, n. 1575, *Giur. it.*, Mass., 1963, 540). Per i beni patrimoniali indisponibili non manca, invece, giurisprudenza, che ammette che un bene siffatto, possa formare, addirittura, oggetto di un rapporto privatistico di locazione, pur supponendo che il contratto « scaturisce sempre da una concessione amministrativa, alla quale resta condizionato, né potrebbe, pertanto, non restare travolto dalla revoca, sempre possibile, della concessione stessa » (Cass., Sez. Un., 24 maggio 1956, n. 1758, *Foro pad.*, 1956, I, 982 e segg., con nota contraria di BERNARDINI, in part. 985-986).

A volte, secondo la Corte suprema, « nelle cosidette concessioni-contratto si ha un atto amministrativo unilaterale, la concessione, e, insieme, un rapporto contrattuale bilaterale, con cui le parti si riconoscono reciprocamente obblighi e diritti, che possono essere veri e propri diritti subiettivi... il distacco della concessione dal contratto non è possibile, essendo quella un presupposto essenziale di questo... e l'inefficacia del contratto, collegato con una concessione, deve intendersi nel senso che il contratto diventa, in questo caso, incapace di produrre il precipuo effetto giuridico che gli è proprio, quello, cioè, di poterne reclamare l'esecuzione, non già l'altro di far ottenere al privato, che provi di essere stato adempiente, il risarcimento del danno dall'Amministrazione, la quale, per fatto

utilizzazione dell'area in questione da parte del privato non poteva in nessun caso essere accordata attraverso un negozio di diritto privato.

Che poi il piazzale esterno di una stazione ferroviaria faccia parte del pubblico demanio, è proposizione difficilmente confutabile, dappoiché detto piazzale serve di accesso alla stazione medesima, di cui costituisce una necessaria pertinenza.

La De Fazi isola l'area del piazzale, ritenendo in tal modo di poter escludere la demanialità dell'area stessa.

Senonché, si tratta — come risulta dalla convenzione e da tutti gli altri elementi di causa — di una porzione di terreno compresa nel suddetto piazzale e quindi partecipe della medesima natura demaniale di quest'ultimo.

Sia nelle convenzioni tra le parti, sia nella documentazione relativa alla istruttoria per la sdemanializzazione e successiva alienazione del terreno in questione si parla per l'appunto di concessione e, più precisamente, di concessione in uso, di revoca, di riscatto, ecc. (vedi convenzione 5 febbraio 1947 e relativi atti addizionali, nonché art. 2 e segg. convenzione 18 maggio 1951 e relativo atto addizionale e convenzione 3 febbraio 1953), ciò in pieno contrasto con la tesi ora sostenuta dalla De Fazi, di essere titolare di un ordinario rapporto locatizio, al quale sarebbe applicabile la disciplina vincolistica vigente per tale rapporto. Ma è noto che i beni che fanno parte del demanio pubblico non possono formare oggetto di diritto a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge che li riguarda.

Perciò i negozi relativi alla utilizzazione di detti beni non possono che dar luogo ad atti di concessione in godimento temporaneo, atti revocabili e, come tali, incompatibili con la disciplina legale propria delle

---

proprio, qual'è la revoca della concessione, si è messa in condizione di non potere più adempiere l'obbligazione assunta col contratto » (Cass., Sez. Un., 27 febbraio 1942, n. 580, *Foro Amm.*, 1942, II, 32 segg., in part. 34-35). Altra volta, invece, l'insegnamento della Corte di Cassazione è nel senso che « in linea generale... la concessione amministrativa... è un negozio di diritto pubblico, in cui la volontà dell'amministrazione è talmente preminente, per la prevalenza dell'interesse pubblico insito in quel negozio, da non lasciar margine nei confronti del concessionario a posizioni contrattuali, da cui possa rimanere garantito con la piena efficacia di un diritto soggettivo l'interesse di quest'ultimo. In questa situazione la concessione rimane atto unilaterale che la p.a. può discrezionalmente revocare quando lo richieda l'interesse pubblico e il concessionario, che non può vantare diritti soggettivi perfetti, non ha neppure l'azione ordinaria per la tutela dei suoi interessi, che rimane affidata unicamente alla giurisdizione amministrativa », mentre la figura della « concessione bilaterale, in cui alla concessione ordinaria è inserito un accordo contrattuale tra p.a. e concessionario, accordo che, appunto per questa sua natura, fa sorgere in favore di quest'ultimo diritti soggettivi perfetti, tutelabili in sede di giurisdizione ordinaria », ricorrerebbe soltanto laddove « la pubblica amministrazione suole regolare i suoi rapporti giuridici coi privati ai quali affida la

locazioni di immobili urbani (in tali sensi, Cass., Sez. Un., 12 dicembre 1963, n. 269; 24 luglio 1958, n. 2688, oltre a Cass., Sez. semplice, 12 giugno 1953, n. 1720).

La De Fazi sostiene, però, che in ogni caso la originaria demanialità del bene e relativa concessione sarebbero venuti a cessare per volontà della stessa p.a., la quale avrebbe sottratto la cosa al servizio cui era prima destinata, avendola offerta in vendita alla stessa ex concessionaria.

Viceversa, non sono in atti che richieste di pareri, stime e proposte in vista di un'eventuale e futura vendita dell'area, ma nessun provvedimento definitivo di sdemanializzazione da parte del competente organo della p.a. e nessuna disposizione o determinazione, incompatibile con la persistente destinazione all'uso pubblico del bene di cui si tratta, cioè con la persistente sua demanialità.

Trattandosi quindi di un bene demaniale, i relativi negozi di utilizzazione, come si è già detto, possono essere costituiti soltanto mediante atti di concessione della p.a., di fronte ai quali il concessionario e, nel caso attuale la De Fazio, viene a trovarsi, per quel che riguarda la rinnovazione o proroga della concessione, in posizione di interesse legittimo e non di diritto soggettivo.

Di conseguenza, versandosi in un caso di evidente potere discrezionale della p.a., non può il giudice ordinario statuire sulla chiesta proroga e prosecuzione del rapporto sorto in base alla cennata concessione amministrativa.

Devesi quindi accogliere il ricorso per regolamento di giurisdizione proposto dalle FF.SS. e dichiararsi il difetto di giurisdizione dell'a.g.o. — (*Omissis*).

---

gestione di un pubblico servizio o di un'attività economica monopolistica (concessione traslativa) » (così Cass., 23 febbraio 1954, n. 521, *Giust. civ.*, 1954, I, 410 segg., in part. 412). E si precisa che tale concessione-contratto ha come caratteristica « la coesistenza di due rapporti, l'uno di natura pubblica e l'altro di natura privata... il secondo, ch'è un rapporto privato avente carattere bilaterale, dà luogo alla nascita di veri e propri diritti ed obblighi, che le parti si riconoscono in posizione di parità e di corrispettività, con la conseguenza che l'inadempimento degli obblighi di una parte e la dipendente violazione dei corrispettivi diritti dell'altra importano la facoltà di quest'ultima di chiedere al giudice ordinario la tutela del diritto soggettivo leso » (Cass., Sez. Un., 28 luglio 1962, n. 2209, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1962, 1075); che i diritti del concessionario, « che si affievoliscono solo quando esigenze d'interesse pubblico lo richiedono, hanno, in ogni altro caso, contenuto di veri e propri diritti subiettivi » (Cass., Sez. Un., 10 ottobre 1962, n. 2929, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1962, 1379) e che « l'obbligazione di risarcimento sorge... dalla riconosciuta illiceità dell'atto amministrativo. In tal caso la pronuncia di annullamento ha la funzione di restituire ad una posizione soggettiva, degradata ad interesse o affievolita, la sua qualificazione di diritto soggettivo » (Cass., Sez. Un., 31 luglio 1964, n. 2207, *Giur. it.*, Mass., 1964, 740; nella giu-

III

(*Omissis*). — Passando quindi all'esame del quinto mezzo, con esso il ricorrente, denunciando la violazione degli artt. 823 e 1145, terzo comma, c.c., nonché il difetto di motivazione, sostiene che in base a quest'ultima norma — art. 1145, terzo comma, c.c., — l'azione di manutenzione rispetto ai beni demaniali nei confronti del privato deve ritenersi consentita solo riguardo alle facoltà comprese nell'uso eccezionale del bene demaniale, cioè a quelle facoltà che possono formare oggetto di una concessione amministrativa, mentre nella specie la Bilotta non aveva vantato — né il Tribunale gliel'aveva riconosciuto — l'esercizio di un uso eccezionale della strada pubblica, bensì solo di un uso speciale.

La censura è sostanzialmente fondata.

Occorre premettere che, secondo la più autorevole dottrina e la giurisprudenza di questo Supremo Collegio, l'utilizzazione da parte della collettività dei beni demaniali avviene in tre forme diverse: l'uso comune, l'uso speciale e l'uso eccezionale.

L'uso comune è quello conforme alla generale destinazione del bene

---

risprudenza del Consiglio di Stato la coesistenza di rapporti di diritto pubblico e di diritto privato, sia pur qualificandosi indefettibile l'elemento pubblicistico e meramente eventuale quello privatistico, è vista nel campo delle concessioni di pubblico servizio o di pubblica impresa, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 17 febbraio 1942, n. 52, *Foro amm.*, 1942, I, 1, 95 e segg.; si veda, infine, nella giurisprudenza arbitrale, Lodo 23 giugno 1948, Pres. ed est. Rocco, *Foro it.*, 1949, I, 772 e segg., in part. 774-775, ove si riconosce che « nelle concessioni di pubbliche funzioni ed in parte nelle concessioni di demanio pubblico » « l'elemento pubblicistico del trasferimento di un potere proprio dello Stato è assorbente e la funzione della volontà del privato si esaurisce tutta nell'accettazione della potestà statuale trasferita »; per la natura non contrattuale di tale accettazione, paragonata a quella dell'eredità, nel diritto privato, v. RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative, Giur. it.*, 1894, IV, 72; CAMMEO, *La volontà individuale e i rapporti di diritto pubblico, Giur. it.*, 1900, IV, 15).

III. - Tutta questa digressione è stata fatta, per mostrare quanto pericoloso sia parlare di concessione-contratto nella materia della concessione dei beni del demanio o del patrimonio indisponibile. Se il ricorso a tale figura si fa per giustificare la tesi che il concessionario vanti un diritto subiettivo di natura reale anche nei confronti dell'Amministrazione concedente (il ricorso all'art. 1145 c.c. per dimostrare tale realità — cfr. SILVESTRI, *Concessione amministrativa* cit., 380; dello stesso A. v. *Natura giuridica dei diritti nascenti dalle concessioni amministrative dei beni demaniali*, Milano, 1950, 35 e segg., ove si ammette anche, in taluni casi, *op. cit.*, 47, la mera natura personale di tali diritti — non sembra probante nei confronti della p.a. concedente, anzi potrebbe costituire addirittura testuale argomento contrario, ove non si voglia attribuire alla limitazione ai rapporti tra privati della tutela possessoria, ivi prevista in sede di disciplina sostanziale del possesso, il mero valore di una particolare ripetizione del principio contenuto nell'art. 4 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, su cui v. Cass., Sez. Un., 28 luglio 1964, n. 2125, in questa *Rassegna*, 1964, I, 863), o, comunque, un diritto subiettivo, che si affievo-

ed è riconosciuto indifferenziatamente a tutti i cittadini senza bisogno di un particolare atto amministrativo (ad es. transito sulle strade pubbliche). L'uso speciale è anch'esso conforme, di regola, alla principale destinazione del bene; differisce dall'uso comune solo perché non permesso a tutti, ma solo a determinate persone, in base ad un titolo particolare: questo titolo può essere costituito dal pagamento di una tassa (ad es. pedaggio per il transito sopra alcune strade), oppure dal conseguimento di autorizzazioni o licenze rilasciati dall'autorità amministrativa. Si fa rientrare tra le figure dell'uso speciale anche quello dei frontisti di una strada, ai quali sono riconosciute, normalmente dietro autorizzazione, alcune forme particolari di utilizzazione del bene demaniale, come ad es. la facoltà di aprire sulla strada accessi alle proprietà private o diramazioni di strade private, la facoltà di costruire sul confine della strada o di aprirvi vedute, senza il rispetto delle distanze stabilite dal codice civile, e quella di immettere gli scoli nella via pubblica o le acque di rifiuto nelle fogne stradali. Come è stato però acutamente messo in evidenza, tali facoltà non corrispondono ad una funzione propria del bene demaniale e neppure ad una funzione secon-

---

lirebbe in caso di revoca o di decadenza legittimamente pronunciate dalla p.a., sembra che lo scopo debba fallire. Con l'atto di concessione la p.a. non ha di mira direttamente anche l'interesse privato, ma solo quello pubblico e la concessione dell'uso particolare del bene ad un privato avviene non già per garantire a costui direttamente una utilità sostanziale, ma per far sì che, servendosi del bene, questi obiettivamente persegua finalità (pubbliche) di conservazione, realizzazione e potenziamento della destinazione pubblica del medesimo. Così, la Corte di Cassazione non ha mancato di avvertire, altra volta, che la concessione « importa l'imposizione per esigenze di pubblica utilità di una certa attività del concessionario, pel godimento del bene concesso » (Cass., 26 giugno 1946, cit., *Riv. dir. comm.*, 1947, II, 9 e 13). Considerando, allora, che « non la mera mancanza di un potere giuridico in altri è sufficiente a dimostrare l'esistenza del proprio diritto soggettivo, ma occorre che la pretesa posizione di vantaggio risulti già costituita in modo positivo e autonomo secondo l'ordinamento giuridico e particolarmente attraverso l'esistenza di un obbligo correlativo nel soggetto da cui si chiede l'attuazione del contenuto del proprio diritto (MIELE, *Principî di dir. amm.vo, Padova*, 1953, 62), onde « se io contesto che l'amministrazione abbia il potere di revocare la concessione fattami, non ho così dimostrato che ho un diritto alla concessione, a ciò occorrendo che di questo diritto io dimostri primamente e in via autonoma l'esistenza » (MIELE, *op. cit.*, 63; cfr. anche Cass., Sez. Un., 10 giugno 1964, n. 1427, *Foro amm.*, 1964, I, 1, 422: questa sentenza sarà pubblicata, altresì, nel prossimo fascicolo di questa *Rassegna*), occorrerebbe supporre che l'Amministrazione concedente trovisi non già vincolata, a non revocare la concessione se non in caso di sopravvenuta esigenza del pubblico interesse, da una norma di azione, posta a se stessa con l'atto di concessione, col quale ha ritenuto di perseguire il pubblico interesse a mezzo del concessionario (che dall'atto di concessione scaturisca il dovere di attuare un'azione già decisa « dovere che sussiste nei confronti dell'ordinamento » riconosce il SILVESTRI, *Concessione amministrativa*, cit. 375, sia pure per indurne la necessità di un ulteriore negozio di attuazione. Ora, se anche questo negozio ha natura pubblicistica, in quanto la pubblica amministrazione

daria, che si aggiunge a quella principale collegata all'uso comune, ma fanno parte del regime dei rapporti tra la proprietà pubblica e la proprietà privata.

L'uso eccezionale, infine, è sempre al di fuori della normale destinazione del bene e costituisce una limitazione di essa, in quanto sottrae una parte del bene stesso all'uso comune, per attribuirla in godimento esclusivo ad un soggetto determinato: tra gli usi eccezionali sul demanio stradale possono ricordarsi gli impianti di rotaie e di strutture varie per l'esercizio di linee tranviarie e filoviarie e la costruzione di chioschi, edicole, parcheggi, ecc.

L'atto amministrativo con il quale avviene la destinazione del bene demaniale all'uso eccezionale in favore di un privato è di solito una concessione, in quanto ha l'effetto di far sorgere nel privato stesso una facoltà del tutto nuova e per di più diversa da quella spettante alla pubblica amministrazione sul medesimo bene. Delle due categorie di concessioni, traslative e costitutive, l'atto in questione appartiene, secondo la prevalente dottrina, a questa seconda categoria, in quanto non trasferisce al privato le stesse facoltà che sul bene demaniale spet-

---

« mira a realizzare con tale atto quell'interesse pubblico che costituisce la causa dell'atto deliberativo di concessione » — op. loc. cit. — non si vede perché con esso debba costituirsi un diritto subiettivo perfetto del privato nei confronti della stessa Amministrazione e non solo un diritto del concessionario verso i terzi. Sulla nazione di concessione come atto costitutivo di un « privilegio d'utilità » v. FORTI, *Natura giuridica delle concessioni amministrative, Giur. it.*, 1900, IV, 373), ma addirittura obbligata direttamente verso il concessionario medesimo a non procedere a tale revoca. È questa idea che sta alla base della costruzione della concessione-contratto nella materia di cui trattasi. Con la considerazione dell'interesse pubblico, la considerazione di quello privato ed un regolamento paritetico del rapporto, sotto il profilo economico-patrimoniale. Da un lato l'Amministrazione assicurerebbe al privato — *rebus sic stantibus* quanto all'interesse pubblico — stabilità di uso del bene e dall'altro il privato sarebbe obbligato al pagamento di un certo canone ed al compimento di una certa attività. Orbene, deve qui subito avvertirsi che questo ricorso ai concetti privatistici di corrispettività e di sinallagma non è assolutamente consentito dalle norme e dai principî in materia di uso di beni pubblici. Dall'atto unilaterale di concessione scaturiscono, sì, diritti soggettivi perfetti di uso di tali beni (artt. 823 e 828 c.c.); ma nei confronti dei terzi, non della stessa Amministrazione concedente. Verso quest'ultima la posizione del concessionario può assurgere al rango di diritto soggettivo perfetto, quanto alla limitazione nel tempo dell'esercizio della potestà di riscatto da parte della p.a. (VITTA, *La revoca delle concessioni di pubblici servizi, Foro it.*, 1953, IV, 198; *Id.*, *Concessioni* (*Diritto amministrativo*), *Novissimo Digesto italiano*, vol. III, Torino, 1959, 927), la quale involge come conseguenza che i beni adibiti dal concessionario all'impianto od all'esercizio della concessione passino in proprietà dell'ente concedente, per la prosecuzione di tale esercizio da parte dell'Amministrazione o di altro concessionario, ma è di semplice interesse legittimo, quanto al vincolo dell'Amministrazione di non revocare la concessione se non in caso di sopravvenute esigenze di pubblico interesse. Ed infatti, si è già detto che, poiché la causa della concessione è la realizzazione

tano alla p.a., bensì costituisce in lui diritti di carattere privato, che ben possono farsi rientrare nella categoria dei diritti su cose altrui (diritti reali).

Questi diritti presentano questa caratteristica che, mentre cioè nei confronti degli altri privati si comportano come veri e propri diritti soggettivi, nei confronti della pubblica amministrazione sono invece condizionati all'esigenza della tutela del pubblico interesse; tutela che in taluni casi può comportare il sacrificio del diritto stesso e quindi affievolimento della posizione soggettiva a interesse legittimo.

Per ciò che riguarda invece l'uso speciale, anche con riferimento a quello dei frontisti sulla strada pubblica, l'interesse del privato nei confronti della p.a., pur avendo carattere personale e diretto, si atteggia normalmente come interesse legittimo, specie quando si fonda sopra un'autorizzazione, che è atto di per sé discrezionale.

Ciò posto, l'art. 1145 c.c., pur concedendo la tutela possessoria nei rapporti tra privati rispetto ai beni demaniali, limita la esperibilità dell'azione di manutenzione soltanto a tutela dell'esercizio di « facoltà, le quali possono formare oggetto di concessione da parte della p.a. »

---

del pubblico interesse, con tale atto la p.a. non mira, né può mirare, che a realizzare l'interesse pubblico a mezzo di una certa attività, che il privato concessionario dovrà svolgere, servendosi del bene. Essa, dunque, una volta assentita la concessione, avrà *il dovere*, nello stesso pubblico interesse, ma non addirittura *l'obbligo* verso il concessionario, di non revocarla, finché non sopravvengano diverse esigenze di quell'interesse. In questo senso, può parlarsi propriamente di libera revoca. Pensare, allora, che con un successivo contratto sinallagmatico di diritto privato l'Amministrazione si assuma tale obbligo verso il concessionario, anche se si riconosca che quel contratto « rimarrà pur sempre esposto a tutte le conseguenze della caducazione (attraverso i mezzi di diritto pubblico) dell'atto di concessione, che ne costituisce l'essenziale e funzionale presupposto » (SANDULLI, *Beni pubblici*, cit., 289), significa ammettere che, *finché sopravvenute circostanze* non legittimino la revoca della concessione, con la caducazione dello stesso contratto, risponda all'interesse pubblico che il rapporto di concessione *si svolga* secondo i principi privatistici del sinallagma (sul concetto e sulla nozione, più ampia, di corrispettività v. DE SIMONE, *Il contratto con prestazioni corrispettive.*, *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1948, 23 e segg., in part. 35 e segg. ed *ivi* bibliografia). Ed è precisamente questa conseguenza, così palesemente aberrante, sulla quale autorevole dottrina non ha mancato di porre sfavorevolmente l'accento (VITTA, *Concessioni* (*Diritto amministrativo*, *cit.*, 926), a denunziare l'inaccettabilità della costruzione. Non sembra qui da condividere, pertanto, la dottrina della doppia causa (formulata, però, per le concessioni di pubblico servizio): l'una propria dell'atto amministrativo e l'altra propria del contratto e « basata sull'interesse connesso alla corrispettività delle prestazioni » (BIAMONTI, *Sulla eccessiva operosità sopravveniente nel corso delle concessioni amministrative di servizi e degli appalti pubblici*, *Foro it.*, 1949, 775), restando sempre vero, in generale, il rilievo del RANELLETTI che « l'ente pubblico... non trova la causa, lo scopo del suo atto e dei conseguenti suoi obblighi direttamente nella obbligazione del concessionario; esso fa la concessione per procurarsi o per dare ad altri i mezzi di raggiungere determinati scopi

(terzo comma); viceversa ammette senza limitazioni la possibilità dell'esperimento dell'azione di spoglio (secondo comma).

Alla stregua di tali disposizioni, deve pertanto ritenersi che, mentre l'azione di spoglio può essere ammessa, sempre nei rapporti tra privati, sia per la tutela degli usi speciali su beni demaniali, che per la tutela degli usi eccezionali, viceversa l'azione di manutenzione deve ritenersi limitata a tutela dei soli usi eccezionali, dato che soltanto le facoltà a questi relative possono, come s'è detto, formare oggetto di concessione da parte della p.a., realizzando così nei confronti degli altri privati delle posizioni soggettive, che hanno la struttura di veri e propri diritti reali.

È manifesto pertanto l'errore di diritto in cui è caduto il Tribunale, il quale ha ritenuto ammissibile l'azione di manutenzione anche a tutela dell'uso speciale sui beni demaniali, nonostante che, proprio con riferimento alla specie in esame, fosse pacifico che le specifiche facoltà della Bilotta lese dalle opere compiute dal Ciardullo — e cioè le facoltà di costruire sul confine della strada privata, di aprirvi accessi e vedute e di guardare dal terrapieno protetto con parapetto sulla stessa via pubblica — non potessero formare oggetto di concessione da parte della p.a.

---

nei quali l'ente che concede vede degli scopi di pubblica utilità, o per raggiungere direttamente tali scopi d'interesse generale » (RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, cit., 60), né riuscendosi a vedere come potrebbe realizzarsi una subordinazione della seconda causa alla prima, pur nella riconosciuta unicità del rapporto concessorio (BIAMONTI, *op. cit.*, 776) e senza incorrere nell'antinomia fra due scopi, considerati entrambi immediati.

Epperò, non manca giurisprudenza della Corte di Cassazione, che, nello specifico campo delle concessioni d'uso di beni demaniali, pur restando ferma alla figura della concessione-contratto, nega che il vincolo contrattuale possa assumere « la consistenza di contratto privato, dominato, a sua volta, dalle norme sostantive ad esso proprie » ed insegna che i due rapporti sono inscindibili: « non è, pertanto, pensabile una disciplina convenzionale dei beni anzidetti, sia pure in relazione ad un semplice godimento temporaneo, che ponga Amministrazione e privato su di un piede di uguaglianza e, se la pubblica Amministrazione, pur concedendo diritti, non si distacca, né lo potrebbe... dalla sua posizione eminente, non potrà ritenersi che si sia costituito a suo mezzo e nei suoi confronti un rapporto contrattuale di diritto privato. La sua posizione rimane, invece, inseparabile dal diritto pubblico e, nell'ambito di quest'ultimo, il contratto intervenuto costituirà, per l'appunto, un negozio di diritto pubblico » (Cass., Sez. Un., 30 aprile 1949, n. 1067, *Foro it.*, 1949, I, 837 e segg., in part. 838; v. anche: Sez. Un., 12 febbraio 1963, n. 269, *Giur. it.*, Mass., 1963, 86, ove si afferma che la concessione di uso di un bene demaniale « è un negozio di diritto pubblico, in quanto l'Amm.ne vi interviene nell'esercizio della sua attività d'imperio »).

IV. - A questo proposito, però, non sembra inutile avvertire che, proprio uno dei più autorevoli sostenitori della ammissibilità del contratto di diritto pubblico fra Stato e privato (FORTI, *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, cit., 408 e segg.: *contra*, ora, con peculiarità di argomenti, ALESSI, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, cit., 248 e segg.) non mancò, invece, di limitare la figura considerata al solo campo delle concessioni

Naturalmente le suindicate facoltà ben possono invece essere tutelate con l'azione di spoglio, ma nel caso in esame, pur avendo la Bilotta proposto un'azione di tal genere, il Tribunale, dopo aver affermato che nell'azione di spoglio doveva ritenersi compresa anche l'azione di manutenzione, ha ritenuto l'ammissibilità di tale ultima tutela, nonostante che, ripetesi, si trattasse di facoltà non costituenti uso eccezionale del bene demaniale e quindi non suscettibili di concessione da parte della p.a.

Pertanto sul punto la sentenza impugnata deve essere cassata ed il giudice di rinvio, in applicazione del principio più sopra enunciato, secondo cui, cioè, l'uso speciale del proprietario frontista sulla strada pubblica può ben essere tutelato nei confronti di altro privato proprietario con l'azione di spoglio ai sensi dell'art. 1145, secondo comma, c.c., dovrà pertanto esaminare se le opere compiute dal Ciardullo sullo

---

di pubblico servizio (FORTI, *op. cit.*, 418 e segg.), e, per giunta, con l'avvertenza che « la caratteristica di questa configurazione delle concessioni bilaterali sta appunto nell'ammettere che possano aversi situazioni contrattuali anche sul piano del diritto pubblico », senza con ciò dover ridurre il rapporto contrattuale entro schemi « di puro diritto privato » (FORTI, in nota alla decisione 17 febbraio 1942 della IV Sez. del Consiglio di Stato, *Foro it.*, 1943, III, 136; per l'inapplicabilità di principi ed istituti propri dei contratti bilaterali o corrispettivi di diritto privato v. SIMI, *In tema di risoluzione della concessione-contratto*, *Il Consiglio di Stato*, 1958, II, 141 e segg.), mentre per quanto riguarda le concessioni d'uso di beni demaniali riconobbe trattarsi di atti d'impero puro e semplice (FORTI, *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, cit., 390). Solo nelle concessioni di pubblico servizio vi sarebbe, adunque, il fenomeno, per cui « l'Amministrazione vincola il suo potere discrezionale per mezzo dello speciale contratto » (FORTI, *op. cit.*, 420), ossia a diretto favore dell'altra parte contraente.

Ora, a prescindere pure dal rilievo, che non sembra, certo, appagante configurare la concessione bilaterale (di pubblico servizio) in puri termini di obbligazione dell'Amministrazione verso il concessionario e di imperio verso i terzi (FORTI, *op. cit.*, 418-419; contro la contrattualità della concessione di pubblico servizio v. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, Milano, 1958, 392 e segg.; VITTA, *Concessioni*, cit., 925 e segg.), deve pur escludersi, in mancanza di espresse eccezioni di diritto positivo (v. ad es. art. 118 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267; ma sulla natura pubblicistica del rapporto di sfruttamento del patrimonio indisponibile silvano v. Cass. Sez. Un., 4 agosto 1953, n. 2631, *Giust. Civ.*, 1953, 2655), che le concessioni d'uso di beni pubblici abbiano natura contrattuale, sia pure di diritto pubblico. La proposizione che l'Amministrazione abbia il potere di operare la concessione, ma non anche quello di regolarne compiutamente l'esercizio è smentita dal diritto positivo, secondo il quale è precisamente l'atto unilaterale di concessione, che conclude il procedimento concessorio e fissa, direttamente o *per relationem*, le condizioni e le norme alle quali questa è subordinata (cfr. artt. 8, r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740; 71 e 86 t.u. 25 luglio 1904, n. 523; 11 e 15 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775; 18 r.d. 29 luglio 1927, n. 1443; 39 e 696, cpv., cod. nav.). Lo sottoscrizione da parte dell'interessato del disciplinare di concessione non ha natura contrattuale (cfr. RANELLETTI, *Concetto e natura* ecc., cit., 57 e segg.: FORTI, *Natura giuridica* ecc., cit., 390-391; v. anche Trib. Roma, 28 agosto 1961, in *Temi Romana*, 1961, 464), così come in gene-

spazio pubblico a confine con la proprietà della Bilotta integrino o meno gli estremi dello spoglio.

In ultimo, i mezzi primo e secondo del ricorso devono ritenersi assorbiti, in quanto concernono il problema dell'esperibilità delle azioni possessorie a tutela delle limitazioni legali della proprietà privata: problema esaminato *ad abundantiam* dal giudice di merito nella prima parte della sentenza, ma che in effetti è stato ritenuto ed è effettivamente al di fuori della fattispecie in esame, che riguarda non i rapporti tra due proprietà private, bensì i rapporti tra privati in relazione ad un bene demaniale.

In definitiva, la sentenza impugnata va annullata limitatamente al mezzo accolto (quinto), con rinvio della causa ad altro giudice, che provvederà anche in ordine alle spese di questo grado . — (*Omissis*).

---

rale la manifestazione di volontà del privato nello svolgimento del procedimento concessorio qui considerato assume forma e valore di atto preparatorio (istanza o atto di sottomissione: cfr. artt. 7 r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740; 7 e 11 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775; 17 r.d. 29 luglio 1927, n. 1443; 18 t.u. 9 maggio 1912, n. 1447; il FORTI, *op. cit.*, 390, parla, a proposito della sottoscrizione del disciplinare da parte del concessionario, di « una seconda domanda, perché agisce, rispetto agli obblighi speciali, come la prima rispetto agli obblighi generali: esso rientra dunque nella categoria di quei presupposti di fatto in base ai quali la concessione viene emanata ») ed il rapporto prende origine sempre dalla data di emissione del decreto (VITTA, *Concessioni*, cit., 926).

V. - Già alla stregua delle precedenti considerazioni, appare ingiustificata quella tendenza giurisprudenziale, che estende ai canoni delle concessioni d'uso di beni pubblici la disciplina legale del blocco dei canoni delle locazioni di immobili urbani o di fondi rustici. Ragioni di spazio ci costringono a rinviare al prossimo fascicolo della *Rassegna* la trattazione della questione. Qui basterà rilevare la strana frattura dei concetti, che si opera, allorché, in omaggio al principio riconosciuto nella seconda massima della sentenza *sub* II (v. anche Cass., Sez. Un., 3 ottobre 1964, n. 2495, in questa *Rassegna*, 1964, I, 865, *sub* 3), si esclude l'applicabilità alle concessioni d'uso di beni pubblici del regime della proroga dei contratti locativi e d'affitto, ma si ammette, poi, che quelle soggiacciano alla stessa disciplina legale del blocco dei canoni, stabilita per questi. Non si considera, in tal modo, a parte ogni altro rilievo, che, *de jure condito*, proroga e blocco sono aspetti *indivisibili* (cfr. Cass., 10 agosto 1964, n. 2288, *Giust. it.*, Mass. 1964, 775) di un unico regime, suffragato da una *ratio*, alla quale sono assolutamente estranee le concessioni di beni pubblici e che la determinazione dei canoni di quest'ultime è governata da criteri, che non hanno nulla a che vedere con quelli propri dei rapporti di scambio, cosicché un'apposita, speciale legislazione si occupa della loro revisione (cfr. d.lg. 7 gennaio 1947, n. 24; l. 21 gennaio 1949, n. 8; l. 21 dicembre 1961, n. 1501), con ciò confermando, ove ce ne fosse bisogno, la fondamentale diversità di istituti e l'arbitrarietà di contaminazioni (si vedano, in dottrina, le stringenti considerazioni di MORTATI, *Questioni di competenza e di merito in ordine all'applicabilità del regime vincolistico degli affitti alle concessioni di beni demaniali*, *Foro amm.*, 1942, II, 60 e segg).

FRANCO CARUSI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 maggio 1964, n. 1169 - *Pres.* Varallo - *Est.* Gannattasio - *P.M.* Toro (conf.) - Blashfields (avv. Paoli-Puccetti) c. Ente trasformazione fondiaria ed agraria in Sardegna e Ministero Agricoltura e Foreste (avv. Stato Agrò).

Procedimento civile - Morte o perdita di capacità della parte costituita - Morte o impedimento del procuratore costituito - Interruzione del processo - Deve essere dichiarata dal giudice - Soggetti legittimati a dolersi della irregolare prosecuzione del processo.

(c.p.c., artt. 300, 301).

L'interruzione del processo è preordinata dalla legge a tutela dell'interesse della parte che muore o perde la capacità od il procuratore della quale subisce uno degli eventi di cui all'art. 301 *del codice di procedura civile. Pertanto, dell'omessa declaratoria di interruzione del processo sono legittimati a dolersi la parte o gli eredi di essa, danneggiati dalla irregolare prosecuzione del medesimo. L'interruzione, infatti, non opera automaticamente, ma richiede l'intervento del giudice, il quale, accertatane la causa, la dichiara e, nella ipotesi di cui all'articolo* 300 *del codice di procedura civile, con efficacia dal giorno in cui la causa dell'interruzione sia denunciata dal procuratore costituito, mediante comunicazione all'udienza, anche con semplice comparsa, ovvero sia dallo stesso notificata alle altre parti* (1).

(*Omissis*). — Le Amministrazioni convenute eccepiscono l'inammissibilità del ricorso principale per la mancanza di legittimazione di Blashfields Rose Marian, la quale non ha dimostrato che Blashfields Maria Luisa è morta, che essa ne è l'erede e che la procura alla Piercy Vera Norina si era estinta.

---

(1) Cfr. Cass., 15 maggio 1963, n. 1213, *Giur. it.*, Mass., 1963, 417: « le disposizioni del codice di rito civile relative all'interruzione del processo, per mutamento di stato verificatosi dopo la costituzione delle parti, mirano unicamente a proteggere la parte rispetto alla quale si è verificato l'evento, idoneo a pregiudicarla, non già l'altra parte, la quale da quell'evento o dalla continuazione del processo non risente alcun danno; l'irregolare continuazione del processo, pertanto, può essere eccepita soltanto dagli eredi del defunto o da chi rappresenta la parte che ha perduto la capacità o la rappresentanza ».

Salva la rilevanza che possa avere nel rapporto interno, disciplinato dalle regole del mandato, il ritardo con cui il procuratore costituito dichiarò la morte del proprio cliente (Cass., 24 marzo 1956, n. 838, *Giur. it.*, 1956, I, 566, in part. 571, con nota del Brunori), la legge consente che il predetto procuratore continui a svolgere il suo mandato, anche se la parte che glielo ha conferito sia stata colpita da uno degli eventi indicati dall'art. 299 e richiamati dall'art. 300 c.p.c.: Cass., 4 giugno 1959, n. 1672, *Foro it.*, Rep., 1959, voce *Impugnazione civ.*, c. 1139,

La Corte osserva che, se Blashfields Maria Luisa ved. Piercy, nei nomi della quale Vera Norina Piercy nei Mameli promosse e coltivò il giudizio dinanzi al Tribunale di Oristano e alla Corte d'Appello di Cagliari, si deve identificare, come non sembra dubbio, con Piercy Mary Louisa, esiste in atti la prova che essa è venuta a morte il 5 settembre 1948 ed ha disposto con testamento delle sue sostanze anche a favore della matrigna Rose Marian Blashfields, per cui è dimostrata l'insussistenza dell'eccezione sollevata dalle Amministrazioni resistenti.

Peraltro è da rilevare che, sebbene la signora Maria Luisa Blashfields fosse morta sin dal 1948, la signora Vera Norina Piercy nei Mameli, avvalendosi di una procura rilasciatale dalla Blashfields il 2 agosto 1946, giurata davanti al notaio di Londra Felix William Gravin nel 1953, promosse il giudizio contro l'E.T.F.A.S. anche nei nomi della Blashfields e, nel 1958, sempre anche nei nomi della Blashfields, transigeva la lite con l'E.T.F.A.S.; riconosceva la legittimità di tutti i decreti di esproprio (compreso quello n. 4156) e rinunciava all'azione. Alla signora Vera Norina Piercy nei Mameli, in proprio e nelle indicate qualità, veniva poi notificato l'atto di riassunzione dinanzi alla Corte d'Appello di Cagliari, ma la Piercy Mameli non si costituiva; sempre alla signora Vera Norina Piercy nei Mameli, nelle ripetute qualità, veniva infine notificata la sentenza 30 aprile 1962 della Corte d'Appello di Cagliari (che dichiarava cessata la materia del contendere in virtù dell'avvenuta rinuncia all'azione e ordinava la cancellazione della trascrizione della citazione relativa al decreto di esproprio n. 4156), ma la Piercy Mameli non ricorreva in Cassazione, nei termini di legge, né in proprio, né nei nomi.

Il giudicato che si è venuto, in tal modo, a formare vincola, senza ombra di dubbio, oltre alla signora Vera Norina Piercy nei Mameli anche i suoi rappresentati Antony Piercy Fitzvivian e Daphne Hardwick (donde una prima causa di inammissibilità del ricorso inci-

---

nn. 124-125, v. anche *Giust. civ.*, Rep., 1959, voce *Procedimento civ.*, 207; 4 aprile 1959, n. 1005, *Foro it.*, Rep., 1959, cit., voce *Procedimento civ.*, c. 1922, n. 303; 28 marzo 1958, n. 1060, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1958, 378; 10 giugno 1958, n. 1922, *Ibidem*, 686; 17 ottobre 1956, n. 3666, *Id.*, 1956, 1240; 4 maggio 1956, n. 1417, *Ibidem*, 482.

La dichiarazione della morte o della perdita della capacità della parte fatta dal procuratore costituito in udienza ha, pertanto, carattere negoziale e non è una mera dichiarazione di scienza: Cass., 27 aprile 1953, n. 1146, *Giur. it.*, 1953, I, 1, 766, con nota del Travi.

Per « parti » devono intendersi i soggetti attivi e passivi della domanda (Zanzucchi, *Dir. proc. civ.*, I, Milano, 1948, 291), nei confronti dei quali ricadono sempre ed esclusivamente gli effetti del processo (si vedano, in proposito, sul concetto le considerazioni del Satta, *Commentario al codice di procedura civile*, I, Milano, 1959, 249 e segg., in part. 256). Sull'interruzione del processo si consulti, in dottrina, Punzi, *L'interruzione del processo*, Milano, 1963.

dentale tardivo di quest'ultima). Resta da stabilire, agli effetti dell'ammissibilità del ricorso, se la cosa giudicata spiega i suoi effetti anche nei confronti della signora Rose Marian Blashfields, avente causa di Maria Luisa Blashfields.

Si osserva, al riguardo, che gli artt. 299 e 300 c.p.c. prevedono la morte e la perdita della capacità di stare in giudizio di una delle parti o del suo rappresentante legale o la cessazione di tale rappresentanza rispettivamente prima della costituzione in giudizio o dopo tale costituzione, ma non prevedono la singolarissima ipotesi, che si è verificata nel presente giudizio, di un rappresentante volontario che si costituisca in virtù di una procura estinta, prima della notifica della citazione, per morte del rappresentato, mai significata alle altre parti.

Essendo l'interruzione del processo preordinata dalla legge a tutela della parte che muore o perde la capacità, od il cui procuratore in giudizio subisca uno degli eventi di cui all'art. 301, dell'omessa interruzione del processo sono legittimati a dolersi la parte e gli eredi di essa, danneggiati dalla prosecuzione irregolare del processo, ma è certo che l'interruzione del processo non opera automaticamente, sibbene richiede l'intervento del giudice, il quale, accertata la causa dell'interruzione, la dichiara e, nell'ipotesi dell'art. 300, con efficacia dal giorno in cui la causa d'interruzione sia denunciata dal procuratore mediante comunicazione all'udienza anche con semplice comparsa o notificata alle altre parti. Orbene la signora Piercy Mameli ed il suo procuratore non hanno fatto mai conoscere che la procura rilasciata dalla signora Maria Luisa Blashfields si era estinta per morte della rappresentata e che, quindi, era venuto a cadere, relativamente a quel soggetto, anche la partecipazione al processo, onde il rapporto processuale è rimasto immutato e la sentenza pronunciata nei confronti della signora Piercy Mameli è passata in giudicato (formale) anche nei confronti della signora Maria Luisa Blashfields e, per essa, dell'erede Rose Marian Blashfields. Quest'ultima potrà contestare gli effetti sostanziali di quel giudizio, negando che la sua dante causa vi abbia effettivamente partecipato, ma non può impugnare per cassazione una sentenza che non è più soggetta ai mezzi di impugnazione contemplati nell'art. 324 del codice di procedura civile. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 29 maggio 1964, n. 1345 - *Pres.* Fibbi - *Est.* Arienzo - *P.M.* Pedote (conf.) - Società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova (avv.ti Bazoli, Romanelli) c. Ditta Salvi Strade (avv.ti Corrao, Pietta, Vescovini).

Espropriazione per p.u. - Occupazione temporanea - Autonomia dei due istituti.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 1-63, 64-70, 71-73).

Espropriazione per p.u. - Occupazione d'urgenza predisposta per una futura espropriazione - Termine biennale di liceità - Si applica.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 73).

Espropriazione per p.u. - Occupazione d'urgenza d'immobili per l'esecuzione dei lavori di costruzione di autostrade - Momento del trasferimento della proprietà - Data di emissione del decreto espropriativo.

(l. 21 maggio 1955, n. 463, art. 8; l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 50).

Gli istituti dell'occupazione temporanea e dell'espropriazione per pubblica utilità sono previsti dall'ordinamento giuridico per il raggiungimento di scopi sostanziali diversi e di regola la prima, anche quando è preordinata all'espropriazione definitiva, nei casi in cui non sia disposta per motivi transeunti, ma per scopi normali e duraturi, con riferimento ad una dichiarazione di indifferibilità ed urgenza dei lavori di esecuzione di opere di pubblica utilità, attiene unicamente al godimento ed al possesso della cosa, senza incidere sul diritto di proprietà, il quale passa all'espropriante solo per effetto del decreto di espropriazione (1).

Il termine biennale di cui all'art. 73 *l.* 25 *giugno* 1865, *n.* 2359 *condiziona, di conseguenza, la liceità della situazione derivante dall'occupazione di urgenza senza possibilità di discriminazione tra occupazioni fine a se stesse ed occupazioni predisposte per una futura espropriazione. L'inderogabilità di tale limite biennale dell'occupazione è giustificata dall'esigenza di tutelare il diritto di proprietà, il quale, ove si ammettesse il principio opposto, verrebbe sostanzialmente soppresso o privato di qualsiasi garanzia contro il precetto dell'art.* 42 *della Costituzione* (2).

La legge 21 *maggio* 1955, *n.* 463, *relativa alla costruzione di autostrade e strade, pur contenendo una dichiarazione di pubblica utilità delle opere per la costruzione di autostrade e recando una particolare*

---

(1) Cfr. Cass, 10 novembre 1960, n. 3005, *Foro it.*, Rep., 1960, voce *Espropriazione per p.i.*, c. 864, n. 73, ove si afferma che l'espropriazione « ha una propria autonoma disciplina fondata su di un principio d'imperio per la prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato ».

(2) Cfr. Cass., Sez. Un., 28 maggio 1954, n. 1702, *Giur. it.*, 1954, I, 1, 691 e segg., con nota di richiami; 17 maggio 1961, n. 1164, *Foro it.*, 1961, I, 1699 e segg., con note di richiami di dottrina e giurisprudenza. Ma, per le occupazioni d'urgenza preordinate all'esecuzione delle opere necessarie per la costruzione delle autostrade previste dalla l. 24 luglio 1961, n. 729, l'art. 11 di tale legge, all'ultimo comma, statuisce che « il termine previsto dall'art. 73 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 può essere prorogato con decreto del prefetto, prima della sua scadenza, ove per esigenze sopravvenute siano modificati i progetti approvati ».

disciplina in ordine alla equiparazione delle stime compilate dagli uffici tecnici dell'Azienda Nazionale Autonoma Strade Statali a quelle di cui all'art. 32 *l.* 25 *giugno* 1865, *n.* 2359, *al potere di ordinanza del prefetto per il deposito delle indennità ed alle opposizioni alle stime, rinvia per il resto alle norme della legge n.* 2359 *del* 1865, *senza apportare alcuna sostanziale deroga ai principî generali in tema di espropriazione per pubblica utilità, epperò l'occupazione anticipata con carattere definitivo dei beni da espropriare per la costruzione di autostrade non determina il trasferimento della proprietà dei medesimi, il quale si verifica soltanto per effetto dei decreto di espropriazione, a norma dell'art.* 50 *della l. n.* 2359 *del* 1865 (3).

(*Omissis*). — Le occupazioni temporanee sono disciplinate dalla legge fondamentale del 1865 n. 2359, agli artt. 64-70 e 71-73, quest'ultima per i casi di forza maggiore e di urgenza. Successive disposizioni legislative hanno attribuito ad organi amministrativi la competenza di dichiarare urgenti ed indifferibili lavori per varie opere e, in base a tali dichiarazioni, il prefetto deve emettere il decreto di espropriazione (l'art. 39 r.d. 8 febbraio 1923, n. 422 conferisce il detto potere al Ministro dei LL.PP. per qualunque opera dello Stato, delle Province e dei Comuni; l'art. 1 r.d. 24 settembre 1923, n. 2119 attribuisce il potere al Ministro per le PP. e TT. per gli impianti postali e per le telecomunicazioni; ecc.), ovvero hanno riconosciuto *ope legis* la pubblica utilità di determinate opere, specificamente indicate (art. 1 d.l. 11 marzo 1948, n. 409, per la sistemazione delle opere permanenti di protezione antiaerea; l'art. 8 l. 21 maggio 1955, n. 463, per la costruzione di autostrade; ecc.), fermo restando l'accennato potere del prefetto.

Nel sistema legislativo hanno assunto portata più ampia le occupazioni anticipate preordinate all'espropriazione e si è sostenuto, con la tesi fatta propria dal ricorrente, che ad esse non sono applicabili i principî della legge del 1865 (artt. 71-73), trattandosi non di occupazione temporanea, bensì di occupazione anticipata a carattere definitivo, la quale si concreta in un atto preparatorio della procedura di espropriazione, o meglio in un'anticipazione di essa. Tale assunto si ricollega a quell'indirizzo dottrinale, secondo il quale l'occupazione

(3) La sentenza in rassegna avverte anche che « diversa è la disciplina del d.l. 27 febbraio 1919 per le opere da eseguirsi nel Comune di Napoli, che regola una procedura eccezionale di espropriazione. In questa procedura, come ha ritenuto il S.C. (Cass., 13 febbraio 1963, n. 285), non è possibile ipotizzare una occupazione temporanea ed una espropriazione... il provvedimento del Prefetto, emesso a norma dell'art. 12 della legge citata, è formalmente e sostanzialmente espropriativo, con la conseguenza che il trasferimento dei beni e la loro conversione nell'equivalente economico deve farsi risalire alla sua data ».

è una forma attenuata di espropriazione, che deve ricondursi agli stessi principî generali, ma non è giustificato dalla differenza dei poteri giuridicamente disciplinati e dalla diversità tipica delle fattispecie che determinano l'uno o l'altro istituto. Dalla occupazione temporanea deriva al proprietario dell'immobile un sacrificio limitato nel tempo e al godimento della cosa, della quale viene spossessato per fini di ordine pubblico: in tal senso la nozione dell'occupazione come forma attenuata di espropriazione, quale elaborata in dottrina, deve intendersi riferita al godimento della cosa. Gli istituti dell'occupazione temporanea e dell'espropriazione sono, inoltre, previsti dall'ordinamento giuridico per il raggiungimento di scopi sostanziali diversi, anche se la prima (come avviene nei casi in cui è disposta non per motivi transeunti, ma per scopi normali e duraturi, con riferimento ad una dichiarazione di indifferibilità ed urgenza dei lavori) appaia preordinata all'espropriazione definitiva e destinata a sostituire, attraverso un'occupazione anticipata dei beni da espropriare, gli adempimenti previsti nella prima parte della legge del 1865.

L'occupazione, quindi, in quanto attiene unicamente al possesso, non incide sul diritto di proprietà, il quale passa all'espropriante solo per effetto del decreto di espropriazione e, autorizzata per consentire l'esecuzione dei lavori urgenti ed indifferibili, non può identificarsi con l'espropriazione od acquistare un valore giuridico ad essa equipollente.

Come corollario di questo principio il S.C., con giurisprudenza costante (Cass., Sez. Un., 28 maggio 1954, n. 1702 e, da ultimo, Cass. 17 maggio 1961, n. 1164), ha ritenuto che il termine biennale, di cui all'art. 73 l. 1865, n. 2359, condiziona la situazione derivante dall'occupazione di urgenza senza possibilità di discriminazione tra occupazioni fini a se stesse ed occupazioni predisposte per una futura espropriazione.

L'inderogabilità del limite biennale dell'occupazione è giustificata dall'esigenza di tutelare il diritto di proprietà, il quale, se si ammettesse il principio opposto, verrebbe sostanzialmente soppresso o privato di qualsiasi garanzia contro il precetto dell'art. 42 della Costituzione (Cass., 28 maggio 1954, n. 1702, cit.), senza considerare che verrebbe attribuita ad un provvedimento qualificato di occupazione l'efficacia sostanziale di una pronuncia di trasferimento in contrasto con l'art. 50 della legge sulle espropriazioni, secondo il quale, invece, solo dalla data del decreto di espropriazione per causa di pubblica utilità la proprietà dei beni in esso indicati passa all'espropriante. Infatti, col decreto di espropriazione, si realizza in pieno la soddisfazione delle esigenze dal pubblico interesse e sorge per l'espropriato la pretesa di ricevere l'indennità, che rappresenta il nuovo diritto in cui viene a convertirsi quello precedente sul bene. In tal senso è stato affermato da questa S.C. (Cass., 10 novembre 1960, n. 3005) che il trasferimento

della proprietà del bene per causa di pubblica utilità si effettua, in favore dell'espropriante, alla data del decreto di espropriazione, anche nel caso che esso sia stato preceduto dalla occupazione di urgenza preordinata alla espropriazione.

Né può utilmente sostenersi che gli esposti principî generali soffrano una deroga per la particolarità della disciplina dettata dalla l. 21 maggio 1955, n. 463, come deduce col primo motivo la ricorrente, la quale, nel giudizio di merito, aveva sostenuto la stessa tesi, rigettata dalla sentenza impugnata, con riferimento all'art. 39 r.d. 8 febbraio 1923, n. 422.

Infatti, l'art. 8 della citata legge, premesso, nel primo comma, la dichiarazione di pubblica utilità di tutte le opere da eseguirsi per la costruzione delle autostrade, equipara nel secondo comma le stime compilate dagli uffici tecnici dell'A.N.A.S. a quelle di cui all'art. 32 l. 25 giugno 1865, n. 2359; regola, poi, nel terzo e nel quarto comma, il potere di ordinanza del prefetto per il deposito delle indennità e le opposizioni alle stime, e, infine, espressamente avverte che per tutto il resto rimane ferma ed invariata la disciplina dettata dalla legge del 1865, n. 2359.

E, pertanto, la legge del 1955 n. 463, pur contenendo una dichiarazione *ope legis* di pubblica utilità delle opere per la costruzione delle autostrade, non apporta alcuna sostanziale deroga ai principî che regolano l'espropriazione per causa di pubblica utilità, per cui l'occupazione anticipata con carattere definitivo dei beni da espropriare non determina il trasferimento della proprietà, che avviene solo per effetto ed in conseguenza del decreto di espropriazione, come dispone l'art. 50 della legge del 1865 n. 2359, applicabile nella particolare procedura per la costruzione di autostrade, salve le limitate modifiche sopraccennate. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 11 luglio 1964, n. 1852 - *Pres.* Favara - *Est.* Berri - *P.M.* Gentile (diff.) - Ente Colonizzazione Delta Padano (avv.ti Lucchesi, Bigiavi, Astuti) c. Consorzio Agrario Provinciale di Ferrara (avv.ti Pugliesi, Indelli).

Riforma fondiaria - Insequestrabilità ed impignorabilità dei diritti dell'assegnatario a favore di soggetti diversi dall'Ente di riforma - Non sussiste per i frutti percetti.

(l. 12 maggio 1950, n. 230, art. 18; c.c., artt. 820, 821, 2757).

Fra i diritti degli assegnatari di terre di riforma che non possono formare oggetto di provvedimenti cautelari e di esecuzione forzata a favore di soggetti diversi dall'Ente di riforma rientrano quelli sul terreno assegnato e sui frutti pendenti, ma non anche quelli sui frutti

separati, dei quali l'assegnatario può disporre liberamente, come proprietario. In relazione a questi ultimi non opera il divieto di procedure cautelari ed esecutive posto dall'art. 18 *della legge* 12 *maggio* 1950, *n.* 230 (1).

(*Omissis*). — Con i due mezzi ora riassunti il ricorrente propone l'esame *funditus* di un delicato problema, che ha avuto un precedente contrario alla sua tesi costituito dalla sentenza 29 aprile 1961 n. 986 di questa Corte, riguardante, peraltro, soltanto i frutti separati.

È opportuno riportare il testo dell'ultimo comma dell'art. 18 della l. 12 maggio 1950, n. 230 (c.d. legge Sila) della cui interpretazione si discute:

« Fino al pagamento integrale del prezzo qualsiasi atto tra vivi di disposizione e di affitto o comunque di cessione di uso totale o parziale, avente per oggetto il terreno assegnato, è nullo di pieno diritto. Durante lo stesso termine i diritti dell'assegnatario non possono essere oggetto di provvedimenti cautelari, né di esecuzione forzata se non a favore dell'opera ».

Si controverte nel caso se nei « diritti dell'assegnatario », che possono formare oggetto di provvedimenti cautelari e di esecuzione forzata soltanto a favore dell'Ente di riforma, siano da comprendere i frutti naturali, tanto pendenti, quanto separati, prodotti nel fondo dato in assegnazione.

Su tale ambito della controversia il Supremo Collegio deve porre in rilievo preliminare il parziale dissenso da un acuto assunto del rappresentante del P.M.

Ha sostenuto il requirente, nella discussione orale, che l'impugnata sentenza, pur avendo parlato di frutti in genere, avrebbe inteso riferirsi esclusivamente ai frutti separati, cioè ai frutti già percepiti, così come comproverebbe il richiamo alla sentenza n. 986 del 1961 di questa Corte — che, secondo quanto osservato, si è occupata dello stesso problema in relazione ai soli frutti separati — e come dimostrerebbe l'affermazione contenuta nella motivazione della sentenza

---

(1) In senso conforme v. Pretura Cariati, 2 maggio 1959, *Foro it.*, Rep., 1959, voce *Agricoltura*, c. 66, n. 74; Pretura Civitavecchia, 19 febbraio 1960, *Foro it.*, 1960, I, 1058 e segg., con nota (*sub* 2) di richiami; Cass., 29 aprile 1961, n. 986, *Id.*, 1962, I, 114 e segg. In dottrina, v. GIUSTI, *L'art. 18 della legge 12 maggio 1950, n. 230 ed il suo valore esegetico*, in *Il nuovo diritto*, 1959, 189 e segg., che sostiene che l'espressione diritti dell'assegnatario « deve essere interpretata come concetto riferentesi a diritti relativi all'immobile stesso dell'assegnatario e cioè al terreno con la relativa casa colonica e quant'altro pertinente all'immobile » e fa riferimento anche ai lavori preparatori, mettendo, infine, in evidenza le conseguenze « assurde ed illogiche » di una diversa interpretazione del capoverso dell'art. 18 l. n. 230 del 1950.

impugnata (pag. 14 in fondo al testo a stampa prodotto dal ricorrente), in cui si mette in luce che, nelle condizioni generali per l'assegnazione e la vendita di terreni in applicazione delle leggi di riforma predisposte dall'Ente ricorrente, « nulla è detto a proposito dei frutti percetti, la cui disponibilità deve considerarsi assoluta ed incondizionata da parte dell'assegnatario proprietario ».

Secondo il rappresentante del P.M., così stabilito che i giudici d'appello si sarebbero riferiti ai frutti percetti, il ricorso dovrebbe essere preso in esame soltanto sotto il profilo se nei « diritti dell'assegnatario », sottoposti al particolare regime di esecuzione previsto dall'ultimo comma del più volte citato art. 18 della legge Sila, rientrino o meno i frutti separati, cioè sotto l'identico profilo esaminato nella precedente sentenza n. 986 del 1961, e ciò in quanto il ricorso stesso non ha fatto oggetto di specifica censura la circostanza dell'aver la Corte di merito limitato la sua indagine ai frutti separati senza averla estesa ai frutti pendenti.

Rileva la Suprema Corte, interpretando la motivazione dell'impugnata sentenza, non chiara nel suo riferimento ai frutti, che la Corte di merito ha inteso esaminare e risolvere il delicato e difficile problema sia per quanto riguarda i frutti percetti, sia per quanto concerne i frutti pendenti, escludendo che gli uni e gli altri possano essere compresi nei « diritti dell'assegnatario ». Invero, nella sua prima parte dedicata allo svolgimento del processo, la sentenza della Corte di Bologna ha affermato che il custode dei beni sequestrati « raccoglieva e vendeva quintali 800 di bietole... quintali 90 di paglia... quintali 30 di foraggio » (pag. 5), frase che fa presumere, per il verbo « raccoglieva », che si trattasse di frutti ancora pendenti, in tutto o in parte, al momento del sequestro. Inoltre, nella motivazione in diritto, la sentenza afferma (a metà di pag. 14) che le sue argomentazioni valgono « per tutti i frutti del podere di assegnazione, siano essi ancora pendenti, oppure già staccati dal suolo » e nelle sue considerazioni finali (a pag. 15) si riferisce genericamente a « frutti del podere di assegnazione » e « a sequestri e pignoramenti dei frutti del podere del debitore assegnatario », dando a dividere che i giudici di appello hanno inteso riferirsi con la loro decisione tanto ai frutti separati, quanto a quelli pendenti. Ne consegue che il primo mezzo di ricorso va preso in esame per le due categorie di frutti, categorie che il ricorrente assume debbano essere entrambe sottoposte ad uno stesso regime giuridico in materia di provvedimenti cautelari e di esecuzione, in quanto « nei diritti dell'assegnatario » dovrebbero a suo avviso essere inclusi tutti i frutti, siano essi pendenti o percetti. Il resistente Consorzio Agrario Provinciale di Ferrara assume al contrario che i « diritti dell'assegnatario » non possono comprendere né i frutti pendenti, né quelli percetti », in conformità della sentenza impugnata.

La Suprema Corte è invece d'avviso, a conferma ed ulteriore applicazione della ricordata sua giurisprudenza anteriore, che la distinzione deve essere posta e che « nei diritti dell'assegnatario » indicati dall'art. 18 della legge Sila 12 maggio 1950, n. 230 debbano essere compresi solo i frutti pendenti, mentre debbono essere esclusi i frutti separati.

Nel nostro ordinamento giuridico netta è infatti la distinzione tra le due categorie. Basta il solo richiamo agli artt. 820 e 821 c.c.

Finché non avviene la separazione — afferma il secondo comma dell'art. 820 — i frutti formano parte della cosa, sono cioè *pars fundi* come insegna il noto passo del Digesto, D.6.1.44: « fructus pendentes pars fundi videntur ». Se la proprietà dei frutti è attribuita a persona diversa dal proprietario della cosa, che li produce, la proprietà si acquista con la separazione (art. 821, primo comma).

Questa precisa distinzione è il presupposto della precedente sentenza della Suprema Corte (la più volte citata sent. n. 986/61). Essa rileva che, « i frutti percetti, ossia i frutti dei quali l'assegnatario abbia preso il possesso, costituiscono beni diversi dal suolo », essi sono « beni mobili che con la raccolta cessano di formare un tutt'uno con il suolo e pervengono ad acquistare un'individualità, una esistenza giuridica indipendente, che soltanto indirettamente si ricollega all'assegnazione ».

La detta sentenza richiama, pertanto, il principio fondamentale valevole per tutti i prodotti del suolo, come della miniera e della cava, principio per cui, al momento della raccolta, separazione o estrazione, la proprietà dei frutti e prodotti viene a scindersi dalla proprietà della cosa fruttifera, in quanto frutti e prodotti divengono oggetti idonei di propri rapporti giuridici a sé stanti.

Osserva il Supremo Collegio che l'esattezza dei citati principî trova precisa applicazione nell'ultimo comma dell'art. 18 della legge Sila, che giustamente la precedente sentenza ha interpretato nella sua interezza.

Il detto comma parla di « diritti dell'assegnatario ». L'espressione va senza dubbio riferita a quanto detto per il terreno nella prima parte del comma; inoltre essa, trattandosi di materia esecutiva, va interpretata grammaticalmente e logicamente con riferimento alla terminologia già usata dal legislatore nel codice di proc. civ. a proposito del processo di esecuzione. In detto codice, nei capi 2° e 3° tit. 2 del libro III, in materia di espropriazione mobiliare presso il debitore e presso il terzo, il legislatore, per indicare i beni mobili da sottoporre ad esecuzione o da escludere da essa per impignorabilità, parla solo di « beni, cose, frutti e crediti » mai di « diritti ». Il termine « diritti » figura invece solamente nell'espropriazione immobiliare: l'art. 555 sulla forma del pignoramento nell'espropriazione immobiliare parla, infatti, di beni e di diritti immobiliari.

Ora, se si tiene presente che nei diritti immobiliari rientrano i frutti pendenti, perché *pars fundi*, l'espressione « diritti dell'assegnatario » dell'art. 18 della legge Sila viene ad assumere il suo preciso valore di diritti sul fondo assegnato anche nei confronti dei frutti, limitatamente, però, a quelli pendenti.

L'assegnatario, oltre ai diritti di godimento relativi al terreno e formanti oggetto dell'assegnazione — soggetti al divieto di qualsiasi atto di disposizione, affitto o cessione in uso compresi, il che comporta una sensibile riduzione dei diritti, che egli avrebbe come acquirente con patto di riservato dominio — ha anche diritti sui prodotti.

Tali diritti, per quanto attiene ai frutti, sono diritti di assegnatario, finché i frutti stessi sono pendenti. Ma quando i frutti sono separati, l'assegnatario ne diventa proprietario e ne dispone liberamente come tale. La sua proprietà sui prodotti, che non è più ormai un diritto di assegnatario, gli consente di pagare, con il ricavo della vendita dei prodotti stessi, le residue rate del prezzo dovuto all'Ente (art. 17 della legge Sila). E sono questi stessi frutti percetti che gli permettono di ricorrere al credito agrario e di far fronte agli impegni relativi, perché anche il ricorso al credito agrario è un mezzo predisposto dall'ordinamento giuridico allo scopo finale di incrementare il suo reddito.

La norma dell'art. 18 della legge Sila, perciò, assume una funzione derogatrice delle norme generali solo, però, in relazione ai frutti pendenti; essa esclude la possibilità di azioni esecutive da parte di terzi, mentre sussistono privilegi che potrebbero esplicarsi anche sui frutti pendenti (arg. *ex* art. 2757 c.c.).

Così interpretata, la norma in esame si inquadra armonicamente nel sistema vigente, al quale arreca solo talune modificazioni rese necessarie dalla speciale figura del rapporto di assegnazione.

Dare una diversa interpretazione dell'art. 18 equivarrebbe a sconvolgere il sistema vigente in materia di esecuzione ed a creare nuove figure giuridiche, possibili sì, ma a patto che il legislatore le introduca attraverso precise norme di carattere generale, che provino la sua intenzione di creare innovazioni radicali nell'ordinamento giuridico in vigore.

Né si dica che non vale richiamarsi al credito agrario, di cui gli assegnatari si troverebbero praticamente privati ove il privilegio sui prodotti a favore degli istituti che lo praticano dovesse essere negato, perché, per l'art. 22 della legge, l'Ente, per l'attuazione dei suoi compiti, deve organizzare i servizi di assistenza tecnica ed economico-finanziaria, di guisa che non vi sarebbe più ragione, per gli assegnatari, di ricorrere al credito agrario. Si risponde che la nuova, provvida e peculiare assistenza è qualcosa di più che la legge vuole accordare agli assegnatari, rispetto agli altri coltivatori; è un mezzo

che si aggiunge alle altre forme favorevoli di assistenza, tra cui va annoverato il credito agrario e non che le esclude. Se le escludesse, ne deriverebbe, invece, un danno evidente sia agli assegnatari, sia agli istituti di credito agrario, che sarebbero — gli uni e gli altri — gravemente pregiudicati.

Anche i precedenti storici, su cui giustamente fa leva l'illustre difesa del ricorrente, confermano l'esattezza dell'interpretazione ora data dalla Corte.

Il relatore alla legge Sila ha affermato che nell'espressione « diritti dell'assegnatario » dovevano intendersi compresi i beni assegnati e i loro frutti: è chiaro che i frutti a cui il relatore alludeva erano quelli che ancora erano parte dei beni (*par fundi*) cioè i frutti pendenti.

Tutti gli argomenti di interpretazione, magistralmente svolti dalla difesa del ricorrente nella sua meditata memoria, hanno valore solo nei limiti indicati.

I frutti pendenti spettano all'assegnatario, ma, quanto a procedimento esecutivo, l'Ente ha il preciso diritto riconosciuto dall'ultimo comma dell'art. 18. I frutti separati, invece, seguono le norme ordinarie quanto ad esecuzione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 17 ottobre 1964, n. 2615 - *Pres.* Caizzi - *Est.* La Farina - *P.M.* Raja (conf.) - Società Commissionaria Immobiliare Finanziaria (avv.ti Mazzarelli, Bojano) c. Tofanari (avv. Rasà).

Impugnazione - Ammissibilità del mezzo di impugnazione - Definizione data dal giudice all'azione - Rilevanza - Tesi prospettata dalla parte - Irrilevanza.

Esecuzione forzata - Opposizione agli atti esecutivi - Mezzo di impugnazione ammissibile contro la sentenza che la definisce - Ricorso per cassazione e non già appello.

(Cost., art. 111; c.p.c., artt. 617-618).

Al fine di identificare quale sia il mezzo d'impugnazione ammissibile contro una determinata sentenza, è rilevante soltanto la definizione data dal giudice all'azione e non già la tesi prospettata dalla parte (1).

(1-2) Cfr. Cass., 30 ottobre 1961, n. 2499, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1961, 1121-1122, *sub* 3; 4 aprile 1960, n. 753, *Id.*, Mass. Cass., 1960, 286; 28 ottobre 1958, n. 3530, *Id.*, Mass. Cass., 1958, 1271; 20 marzo 1958, n. 914, *Ibidem*, 320, con nota di ulteriori riferimenti di giurisprudenza.

Definita l'azione dal giudice come opposizione agli atti esecutivi, il mezzo d'impugnazione ammissibile è il ricorso per cassazione e non l'appello (2).

Può darsi il caso che il giudice ravvisi proposte nello stesso procedimento, in relazione al contenuto dell'atto di opposizione del debitore, due distinte opposizioni, una all'esecuzione e l'altra agli atti esecutivi. In tale evenienza, la sentenza, formalmente unica, è comprensiva di due decisioni distinte, epperò « va soggetta all'ordinaria impugnazione d'appello per i capi relativi ai motivi di opposizione all'esecuzione ed è impugnabile con ricorso per cassazione immediato, per i capi relativi ad opposizione ad atti esecutivi »: Cass., 23 novembre 1963, n. 3016, *Giur. it.*, Mass., 1963, 1025; v. anche Cass., 30 maggio 1963, n. 1459, *Ibidem*, 499; 23 aprile 1963, n. 1050, *Ibidem*, 351; 30 ottobre 1961, n. 2499, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1961, 1121-1122, *sub* 4; 24 maggio 1960, n. 1324, *Id.*, Mass. Cass., 1960, 493-494, *sub* 3; 24 aprile 1959, n. 1239, *Id.*, Mass. Cass., 1959, 419; 29 aprile 1958, n. 1410, *Id.*, Mass. Cass., 1958, 510-511. Sul concetto di « capo di sentenza » v. LIEBMAN, *Parte o capo di sentenza, Riv. dir. proc.*, 1964, 47 e segg., in particolare, sulla determinazione dell'oggetto e dell'ambito della impugnazione: 56 e segg. Di tale studio v. recensione di BACCARI in questa *Rassegna*, 1964, II, 153-154.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 20 ottobre 1964, n. 2625 - *Pres.* Giansiracusa - *Est.* Gabrieli - *P.M.* Pedace (diff.) - Ancherani (avv. Lugino) c. Compagnia Mediterranea di Assicurazioni (avv.ti Spada, Stratta).

Procedimento civile - Intervento del terzo ad istanza di parte - Tardività della chiamata in causa - Ammissibilità in caso di accettazione del contraddittorio da parte del terzo.

(c.p.c., artt. 106, 269).

Come è ammesso dal codice di rito l'intervento volontario del terzo, finché la causa non sia rimessa al Collegio e sia pure con il divieto per l'interveniente di compiere attività non più consentite alle altre parti, del pari, nel caso di intervento del terzo ad istanza di parte, la relativa chiamata in causa, nonostante la sua tardività, deve ritenersi ammissibile, se il terzo, accettando il contraddittorio, aderisce allo stato in cui la causa si trova: in tal caso, infatti, la partecipazione del terzo alla lite, pur essendo stata provocata da una delle parti, deve considerarsi rituale sotto il profilo dell'intervento volontario (1).

---

(1) Cfr. Cass., 5 agosto 1963, n. 2201, *Foro it.*, Mass., 1963, 628. Sulla inderogabilità del principio di cui all'art. 269 c.p.c., v. Cass., 19 luglio 1961, n. 1751, *Giust. civ.*, 1961, I, 1330 e segg., con nota (*sub* 2) di riferimenti.

(*Omissis*). — Con unico motivo di ricorso l'Ancherani lamenta che a torto sia stata dai giudici del merito ritenuta inammissibile la chiamata in causa della Compagnia Mediterranea, della quale egli aveva fatto istanza, laddove invece ogni preclusione relativa all'intervento del terzo doveva, a tacer d'altro, ritenersi superata dal fatto che l'interveniente, costituitosi in giudizio, non sollevò alcuna eccezione in ordine ad una pretesa irritualità e tardività della chiamata, ed accettò anzi in pieno il contraddittorio.

La esposta censura è fondata.

Una applicazione rigorista della norma contenuta nell'art. 269 — la quale stabilisce che l'istanza per la chiamata del terzo deve essere proposta nella prima udienza di comparizione davanti al giudice istruttore e la citazione deve essere fatta per la nuova udienza da questi eventualmente all'uopo fissata — non trova osservanza nella giurisprudenza di questa Corte, né incontra il favore della più autorevole dottrina.

In contrasto con il significato derivante dalla letterale interpretazione della norma, questa Corte ha più volte in enunciati precedenti identificato il giusto equilibrio degli effetti, inerenti all'applicazione della norma stessa, negli adattamenti dei quali essa appare suscettibile in sede di coordinazione col precedente art. 268.

Di qui il principio, anche di recente riaffermato (v. sent. 2201/63, 1751/61), che cioè, non potendo il rigore dell'art. 269 c.p.c. portare alla disapplicazione del precedente art. 268 — il quale, sia pure con il divieto per l'interveniente di compiere attività non più consentite alle altre parti, ammette però l'intervento volontario del terzo finché la causa non sia rimessa dall'istruttore al collegio — del pari niun serio ostacolo può esservi a che, anche nel caso di intervento del terzo ad istanza di parte, la relativa chiamata in causa debba pur sempre, nonostante la sua tardività, ritenersi ammissibile, se il terzo, accettando il contraddittorio, aderisce allo stato in cui la causa si trova. In tal caso, la partecipazione del terzo alla lite, pur essendo stata provocata da una delle parti, deve considerarsi rituale sotto il profilo dell'intervento volontario.

Alla stregua di tale principio, ha ragione il ricorrente di sostenere che nella specie la chiamata in causa della Compagnia Mediterranea di Assicurazioni era convalidata dall'intervenuta accettazione, da parte di essa, della lite *in statu et in terminis*, poiché la stessa nulla aveva eccepito intorno alla irritualità della chiamata e aveva affrontato la causa sul terreno del merito; nulla rilevando la postuma eccezione da essa proposta (per la prima volta) nella comparsa conclusionale.

Per le osservazioni che precedono si impone l'accoglimento del ricorso. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 22 ottobre 1964, n. 2637 - *Pres.* Favara - *Est.* Marchetti - *P.M.* Gedda (conf.) - D'Acunto (avv. Indelli) c. Laudano.

Appello - Appello incidentale - Termine di proposizione - Udienza di prima comparizione - Nozione.

(c.p.c., artt. 343, 350).

Nel caso di mancata costituzione in cancelleria, l'appello incidentale si propone nella prima udienza fissata per la comparizione delle parti, la quale ha inizio con la verifica da parte dell'istruttore della regolare costituzione delle parti, cui seguono i provvedimenti elencati nell'art. 350 *c.p.c. Pertanto, anche l'udienza di semplice rinvio chiesto da una sola delle parti comparse deve essere considerata udienza di prima comparizione, idonea a far verificare la decadenza dell'appellato dal diritto di proporre appello, dovendosi escludere che sia udienza di prima comparizione solo quella che non sia stata in effetti tenuta dall'istruttore, sicché la parte, anche se fosse comparsa, non avrebbe potuto dichiarare di volere appellare* (1).

(*Omissis*). — Con il primo motivo di ricorso il D'Acunto denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 343 c.p.c. sostenendo che il Tribunale non avrebbe potuto accogliere l'appello incidentale in quanto che l'appello stesso era inammissibile perché proposto dopo la prima udienza.

Il motivo è fondato. Dai verbali in atti risulta che l'udienza di prima comparizione delle parti fu tenuta il 2 aprile 1959 e che in detta udienza si presentò solo il procuratore dell'appellante D'Acunto, il quale si riportò alla domanda e chiese rinvio. Nessuno si presentò per la Laudano, la quale si costituì solo successivamente, proponendo altresì appello incidentale.

Ciò premesso, rileva la Corte che, secondo la sua costante giurisprudenza, nel caso di mancata costituzione in cancelleria, l'appello incidentale si propone nella prima udienza fissata per la comparizione

---

(1) Giurisprudenza costante: cfr. Cass., 8 giugno 1963, n. 1522, *Giur. it.*, Mass., 1963, 519, la quale precisa anche che non giova il rinvio fatto dall'istruttore ad altra udienza successiva per completare la già iniziata attività prevista dall'art. 350 c.p.c., « di guisa che l'unica eccezione che consenta alla parte di proporre l'appello incidentale in una udienza successiva è che l'udienza di comparizione non sia stata di fatto tenuta dall'istruttore »; v. anche Cass., 14 agosto 1962, n. 2586, *Foro it.*, Mass., 1962, 736; 24 ottobre 1961, n. 2362, *Sett. Cass.*, 1961, 1442; 27 maggio 1960, n. 1376, *Temi nap.*, 1960, I, 350; Sez. Un., 22 marzo 1958, n. 956, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1958, 335 ed ivi nota di ulteriori riferimenti di giurisprudenza.

delle parti, la quale, a norma dell'art. 350 c.p.c., ha inizio con la verifica da parte dell'istruttore della regolare costituzione delle parti, cui seguono i provvedimenti elencati nello stesso art. 350. Pertanto, anche l'udienza di semplice rinvio chiesto da una sola delle parti comparsa deve essere considerata udienza di prima comparizione idonea a far verificare la decadenza dell'appellato dal diritto di proporre appello incidentale, giacché non è udienza di prima comparizione solo quella che non sia stata in effetti tenuta dall'istruttore, sicché la parte, anche se fosse comparsa, non avrebbe potuto dichiarare di volere appellare.

L'accoglimento del primo motivo importa l'assorbimento degli altri motivi di ricorso. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 ottobre 1964, n. 2651 - *Pres.* Varallo - *Est.* Mirabelli - *P.M.* Tuttolomondo - Zanardini (avv. Lo Voi) c. Siracca (avv. Spada) e Proc. Gen. Corte Appello Roma.

Trattati - Patti Lateranensi - Natura giuridica - Efficacia di norme costituzionali - Eccezione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale - Inammissibilità.

(Cost., art. 7).

I Patti Lateranensi, e cioè il Trattato ed il Concordato tra la Santa Sede e lo Stato italiano, hanno la stessa efficacia delle norme costituzionali ai sensi dell'art. 7 della Costituzione, che ha sancito altresì la inapplicabilità del procedimento di revisione costituzionale alla materia da essi regolata. Non è pertanto ipotizzabile, in relazione alle disposizioni contenute nei Patti stessi, una questione di legittimità costituzionale (1).

---

(1) **Questione di legittimità costituzionale delle norme concordatarie.**

1 - L'ammissibilità della questione — che la Corte, a nostro avviso esattamente, ha escluso — postula la risoluzione di alcuni quesiti sulla natura delle norme concordatarie e sulla portata dell'art. 7 della Costituzione, al fine di acclarare se quelle siano soggette al sindacato di costituzionalità.

In proposito riteniamo opportuno esporre alcune considerazioni d'ordine generale sul potere e sulle funzioni della Corte Costituzionale, quale giudice della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e, sopratutto, delle leggi e degli atti aventi forza di legge emanati anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, cioè, delle norme dell'ordinamento giuridico preesistente all'instaurazione della Repubblica.

Le disposizioni transitorie e finali della Carta Costituzionale enunciano più volte, a proposito delle giurisdizioni speciali (IV), dell'ordinamento giudiziario (VII),

(*Omissis*). — Con il primo motivo di ricorso si denuncia la violazione e l'errata applicazione degli artt. 1 della l. 9 febbraio 1949, n. 1, e 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., nonché la violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione della Repubblica, in relazione agli artt. 34 del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia e 17 della l. 27 maggio 1929, n. 847, con riferimento allo stesso numero del cit. art. 360 c.p.c.

---

delle autonomie locali (IX), la esigenza che l'ordinamento preesistente alla nuova Costituzione repubblicana sia gradualmente adeguato ai principî di questa.

Questo adeguamento deve essere effettuato dal Parlamento, che è senza dubbio l'organo più qualificato, diremo anzi l'unico organo qualificato, perché espressione diretta della coscienza nazionale ed organo, che solo ha il potere di adeguare l'ordinamento preesistente alla Costituzione repubblicana in modo completo, negativo e positivo, abrogando, cioè, e sostituendo le norme preesistenti ritenute con essa incompatibili.

Questa funzione del Parlamento sembrò a molti, e noi fummo tra questi, che fosse esclusiva e, conseguentemente, che la Corte non avesse alcun potere in ordine alle leggi anteriori. Questa tesi fu respinta; ma l'abbiamo menzionata per porre in rilievo che il potere-dovere di adeguare l'ordinamento preesistente alla Costituzione repubblicana spetta in primo luogo e, diremo, istituzionalmente al Parlamento, al quale, peraltro, spetta anche il potere-dovere di correggere i propri errori, cioè, di abrogare, sostituire o modificare le disposizioni di leggi emanate dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che risultino con questa in contrasto.

Potremmo dire, ricorrendo ad una analogia che ci sembra pienamente ammissibile, che il Parlamento ha, rispetto alle leggi incostituzionali, lo stesso potere-dovere di autotutela spettante all'autorità amministrativa rispetto ai provvedimenti illegittimi.

Continuando in questa analogia diremo che, a nostro avviso, la Corte Costituzionale ha, rispetto al Parlamento ed alle leggi, gli stessi poteri spettanti al Consiglio di Stato, in sede di giurisdizione generale di legittimità, rispetto alla Pubblica Amministrazione ed agli atti amministrativi. V'è solo, a nostro avviso, una diversa intensità di tutela: l'atto amministrativo dichiarato illegittimo dal Consiglio di Stato continua ad esplicare i suoi effetti, finché l'amministrazione non provveda ad eliminarlo; la disposizione di legge dichiarata costituzionalmente illegittima cessa, invece, senz'altro di essere efficace. La Corte non fa salvi gli ulteriori provvedimenti amministrativi; ma neppure la Corte può sostituire la norma dichiarata incostituzionale. Dopo la pronuncia d'illegittimità costituzionale resta una lacuna della legge, che solo il Parlamento può colmare.

Dal sistema instaurato con gli artt. 134 e 136 Cost., integrati ed attuati con la l. 11 marzo 1953, n. 87, può, a nostro avviso, agevolmente ricavarsi questa conclusione: alla Corte Costituzionale, rispetto alle disposizioni di leggi statali, è attribuito un potere parallelo e, comunque, di portata non più ampia di quello attribuito al Parlamento.

Prescindendo dall'indagine se la sentenza della Corte, la quale dichiari la illegittimità costituzionale di una norma, abbia natura ed effetti, ovvero solo effetti, per di più mediati, abrogativi (nel senso dell'abrogazione v. G. Guarino, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, *Jus*, 1951, 356; Cereti, *Corso dir. cost.*, Torino, 1953, 440; nonché Mortati, *Ist. dir. pubb.*, Padova, 1955, n. 648, il quale, però, è per un'abrogazione-annullamento; *contra* Carusi, *Gli*

Si sostiene, con tale censura, che le norme contenute nell'art. 34 del Concordato e nell'art. 17 della legge di applicazione, relativa al matrimonio, sono in contrasto con le norme contenute negli artt. 3 e 24 della Costituzione, che sanciscono la parità giuridica dei cittadini ed il diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto rendono efficace nel territorio della Repubblica un provvedimento, relativo a diritti soggettivi, che non è stato emesso a seguito di un giudizio e non è stata

---

effetti delle pronunzie della Corte Costituzionale, ne *La Corte Costituzionale*, Roma, 1957, 245, il quale attribuisce alle sentenze della Corte gli effetti, costituzionalmente rilevanti, d'una dichiarazione di non conformità della norma alla Costituzione), certa cosa è che la Corte, con la sua sentenza, può porre l'equipollente della legge (ordinaria) abrogativa, ma non di più. La Corte, cioè, può fare meno di quanto possa il Parlamento quale legislatore ordinario, che non solo abroga, ma sostituisce la legge abrogata.

Ciò, d'altra parte, è comune ai rapporti fra organi di controllo ed organi esecutivi; la funzione dei primi è secondaria, nel senso cioè che si esplica dopo che l'organo attivo abbia provveduto, e di effetti limitati. Come l'organo amministrativo di controllo, così la Corte, quale suprema custode della Costituzione, controlla la costituzionalità della legge e nell'esercizio di questa funzione reprime e stimola l'attività del Parlamento, ma, prescindendo dalla considerazione che non può porre norme, è certo ch'essa non possa abrogare le leggi, che il Parlamento stesso non potrebbe abrogare.

Tutto ciò che è fuori dei poteri del Parlamento, ovviamente in sede di legislazione ordinaria, è fuori dei poteri della Corte, la quale, come organo di controllo, ha necessariamente competenza limitata alla competenza dell'organo controllato.

Ora, come meglio si vedrà in seguito, poiché devesi escludere che il Parlamento possa abrogare o modificare le norme concordatarie, perché così operando violerebbe gli artt. 7 e 10 della Costituzione, devesi altresì escludere che l'abrogazione o, quanto meno, gli effetti dell'abrogazione possano essere raggiunti con una sentenza della Corte.

Su questo punto non riteniamo che possano sorgere dubbi, perché l'art. 7 Cost. ha espressamente disposto, in analogia al successivo art. 10 e aderendo, così, alla tesi internazionalista, che anche al Concordato lateranense si applica il principio internazionale « *pacta sunt servanda* » e che la modificazione delle sue disposizioni può essere effettuata con legge ordinaria solo quando siano accettate dalla Santa Sede.

2. - Il Trattato e il Concordato, stipulati l'11 febbraio 1929 fra lo Stato italiano e la Santa Sede, sono, com'è noto, intimamente connessi ed interdipendenti per espressa volontà delle Alte Parti contraenti, con la conseguenza che la denunzia unilaterale o la violazione del Concordato, compiuta da una delle Alte Parti contraenti, importerebbe denunzia anche del Trattato e farebbe, quindi, risorgere la questione romana, che per tanto tempo ha rappresentato l'unico punto dolente dell'auspicata unificazione dello Stato.

Al Trattato ed al Concordato, cioè, ai Patti lateranensi è stata data piena e completa esecuzione con la l. 27 maggio 1929, n. 810, mentre le l. 27 maggio 1929, nn. 847 e 848 hanno provveduto a dare specifica esecuzione alle clausole relative al matrimonio ed agli uffici ecclesiastici, attribuendo a ciascuna delle Alte Parti il potere, reciproco, di interferire nell'ordinamento dell'altra.

assicurata, quindi, parità di difesa agli interessati. Si sostiene, pertanto, che la Corte d'Appello, in luogo di provvedere a dare esecutorietà al provvedimento ecclesiastico, avrebbe dovuto sollevare la questione della legittimità costituzionale di tali norme e ne avrebbe dovuto rimettere l'esame alla Corte Costituzionale, a' sensi delle disposizioni suindicate.

La censura, così proposta, è palesemente infondata.

Ai Patti Lateranensi, e cioè sia al Trattato che al Concordato tra la Santa Sede e lo Stato italiano, è stata riconosciuta efficacia pari a

---

Per il momento, comunque, prescindiamo da questa connessione, che, come si vedrà, è foriera di particolari conseguenze, per precisare la natura dei Concordati in genere ed il loro effetto sull'ordinamento statale.

Prima della Costituzione repubblicana, com'è noto, molto controversa era la natura giuridica dei Concordati. Le varie teorie sull'argomento furono così sintetizzate dal Coviello (N. Coviello, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, 1915):

a) *teoria dei curialisti*, per cui il Concordato è una concessione di grazia, che la Chiesa fa allo Stato;

b) *teoria dei regalisti*, per cui, viceversa, la graziosa concessione è dello Stato alla Chiesa;

c) *teoria ecclettica*, secondo la quale vale la prima o la seconda delle teorie dianzi esposte, secondo il periodo storico;

d) *teoria contrattuale*, intendendosi, naturalmente, il contratto in senso ampio, quale negozio bilaterale.

Il Coviello, aderendo a quest'ultima teoria, escludeva che il Concordato fosse un Trattato, cioè, un Accordo di diritto internazionale e lo qualificava *contratto di diritto pubblico*, interno. *Le sue norme avrebbero valore di legge per entrambe le Parti contraenti.*

La dottrina prevalente, però, specialmente negli ultimi tempi, pur aderendo alla *teoria contrattualistica* (P. A. d'Avack, *Il Concordato ecclesiastico*, *Enciclopedia del diritto*, VIII, 441), esclude che il Concordato sia un negozio di diritto interno. I Concordati, secondo la dottrina più recente, si costituiscono e conservano non nell'ambito dell'ordinamento interno dei due enti, ma in un ordinamento giuridico esterno e superiore, che, secondo alcuni, si identifica con l'ordinamento internazionale (teoria contrattuale-internazionalista) e secondo altri, invece, fra cui il Romano, costituisce un ordinamento speciale, suo proprio (teoria contrattuale di coordinazione).

Secondo il d'Avack (*ivi*, 456, n. 13) il Concordato è un Accordo internazionale, fonte di diritto internazionale volontario, che può assumere la figura del Concordato-contratto o del Concordato-norma. Il primo, con obbligo di prestazioni reciproche, crea rapporti solo fra i soggetti contraenti; il secondo, con norme di condotta generale, crea direttamente obblighi per i sudditi. L'Italia, secondo il citato Autore, avrebbe seguìto la teoria dualistica, contrattuale, trasformando, con la legge di esecuzione, le clausole pattizie in norme di diritto statale interno. Queste norme, inserite nell'ordinamento statuale, derogherebbero, come norme speciali, al diritto comune.

3. - Ai fini dell'indagine, che ci siamo proposta, non interessa accertare se sia più esatta l'una o l'altra delle due soluzioni dianzi accennate. Alla stregua di entrambe, infatti, il Concordato non è atto di diritto interno, né dello Stato, né

quella delle norme costituzionali dall'art. 7 della stessa Costituzione della Repubblica, che ha inoltre sancito l'inapplicabilità del procedimento di revisione costituzionale nella materia regolata dai Patti medesimi, e pertanto l'intrinseca immutabilità delle disposizioni ivi contenute, salva la facoltà di modifica concordata tra le Alte Parti contraenti.

Attraverso la norma dell'art. 7 della Costituzione, quindi, i Patti Lateranensi sono stati recepiti nell'ordinamento costituzionale della

---

della Chiesa, e dà vita ad un ordinamento esterno, superiore agli ordinamenti interni delle Alte Parti contraenti.

Nella specie, inoltre, occorre tener presente l'inscindibile connessione fra Concordato e Trattato lateranense e la circostanza che quest'ultimo, con il quale è stato costituito uno Stato sovrano, lo Stato della Città del Vaticano, è certamente un atto di diritto internazionale. Questa qualificazione, per effetto della connessione ed interdipendenza necessaria fra i due Atti, si estende, perciò, anche al Concordato lateranense *che deve ritenersi atto di diritto internazionale.*

I Patti Lateranensi, Trattato e Concordato, quindi, sono Accordi internazionali conclusi fra due ordinamenti giuridici primari, che si collegano, dando vita ad un terzo ordinamento fondato sul principio « *pacta sunt servanda* » (JEMOLO C. A., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1959, 34).

Qualunque dubbio in proposito, peraltro, è fugato, a nostro avviso, dall'art. 7 Cost., il quale, espressamente riconoscendo l'indipendenza e la sovranità della Chiesa Cattolica, nel suo ordine, ribadisce che il Concordato *non è atto di diritto interno, ma atto di diritto internazionale.*

Per effetto del Concordato ognuno dei due ordinamenti, indipendenti e sovrani, deve, fra l'altro, riconoscere, attribuendo loro effetti giuridici, le situazioni giuridiche accertate nell'altro.

Da quanto sopra esposto, deriva, come ineluttabile conseguenza, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale delle norme del Concordato, in sé considerate, l'art. 134 Cost. attribuendo alla Corte il potere di giudicare le sole controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, cioè, delle norme dell'ordinamento statuale.

La questione potrebbe porsi, se mai, solo rispetto alla legge di ratifica o a quelle di esecuzione, che sono norme di diritto interno, con la conseguenza, peraltro, che sarebbero integralmente travolti Trattato e Concordato.

4. - Giova, ora, esaminare l'ammissibilità della questione in relazione all'art. 7 della Costituzione. Questo, com'è noto, al primo comma riconosce l'indipendenza e la sovranità, nel suo ordine, della Chiesa cattolica e al secondo comma dispone che i rapporti fra Stato e Chiesa sono regolati dai Patti lateranensi, cioè, dal Trattato e dal Concordato stipulati l'11 febbraio 1929, inscindibilmente considerati, precisando che la ratifica degli eventuali Accordi modificativi di essi dovrà, come per ogni altro Trattato internazionale, esser fatta con legge ordinaria, non costituzionale.

Molto discusso in dottrina è stato ed è l'effetto della disposizione costituzionale sulle norme del Trattato e del Concordato.

Secondo l'opinione espressa da alcuni autori (P. A. D'AVACK, *loc. cit.*, 441 e seg., nonché *I rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana italiana,*

Repubblica Italiana, in tutto il loro contenuto, sì che deve essere ritenuto che le disposizioni contenute nei Patti stessi hanno lo stesso valore e la stessa efficacia che avrebbero se fossero state incluse nella Carta costituzionale o fossero state approvate da legge costituzionale, ed anzi, potrebbe dirsi, un valore ancora più intenso, per la sancita inapplicabilità del procedimento di revisione costituzionale.

Non è ipotizzabile, quindi, in relazione alle disposizioni dei Patti Lateranensi, l'insorgere di una questione di legittimità costituzionale,

---

Dir. eccl., 1949, n. 3), i Patti lateranensi, per effetto dell'art. 7 Cost., fanno parte delle norme costituzionali e, pertanto, in caso di antinomia fra norma concordataria e norme di legge, statale o regionale, questa sarebbe costituzionalmente illegittima. Il citato Autore, premesso che il primo comma dell'art. 7 consacra l'autonomia della Chiesa, che lo Stato riconosce come *societas juridice perfecta*, e serve di base e giustifica il secondo, afferma che, con quest'ultima disposizione, si volle proprio dare ai Patti lateranensi « *una speciale posizione di natura costituzionale* », si vollero, cioè, *costituzionalizzare* le norme in essi contenute.

Allo stato, conclude il D'AVACK, qualunque soluzione si adotti, deve riconoscersi che l'art. 7 ha cristallizzato e immobilizzato staticamente il regolamento della materia ecclesiastica nel nostro ordinamento non solo al principio concordatario in genere e ai Patti lateranensi in specie, ma addirittura alle singole disposizioni contenute in tali Patti, senza possibilità di modifiche o innovazioni all'infuori di quelle proposte o accettate dalla Santa Sede o che fossero operate mediante il solenne procedimento di revisione costituzionale con il consenso tacito o l'acquiescenza della Santa Sede.

Le norme concordatarie sarebbero norme costituzionali speciali, atte, perciò, a prevalere sulle altre norme costituzionali.

Il DEL GIUDICE (*Questione romana*, 294; *Manuale*, 93; *Norme canoniche, norme concordatarie, norme costituzionali, Il Diritto ecclesiastico*, 1960, 197), che in origine aveva accolto la tesi della costituzionalizzazione delle norme concordatarie, successivamente, abbandonandola, ha espresso l'avviso che l'art. 7 Cost. non solo esclude che modificazioni ai Patti possano essere introdotte mercè la legislazione ordinaria indipendentemente da preventivi accordi con i competenti organi della Chiesa, ma, altresì, esclude che, in mancanza di tali accordi, modificazioni ai Patti possano essere apportate con il procedimento di revisione, di cui all'art. 138 Cost. Con questo, secondo il citato Autore, è possibile solo l'integrale modificazione dell'art. 7 Cost. e l'abrogazione della l. 27 maggio 1929, n. 810, cioè, l'abrogazione del criterio, fissato nela Costituzione, circa il regolamento dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa Cattolica (il che, fra l'altro, rappresenterebbe un atto rivoluzionario essendo l'art. 7, come la forma repubblicana e la giurisdizione della Corte, uno dei cardini della vigente Costituzione).

Il MORTATI (*Ist. dir. pubbl.*, 1960, I, 442) ed il TESAURO (*Ist. dir. pubbl.*, 1960, I, 442) ritengono che l'art. 7 abbia costituzionalizzato il principio concordatario, per cui lo Stato è obbligato — *costituzionalmente* — a regolare i rapporti con la Chiesa bilateralmente.

Costituzionale, secondo i citati autori, non è il contenuto delle norme concordatarie, ma il sistema (*contra* AMORTH, *La Costituzione italiana*, 48; PERGOLESI, *Dir. Cost.*, 705; LENER, *L'interpretazione dottrinale dell'art. 7*, 810). L'art. 7 ha, quindi, valore di norma sulla produzione giuridica (*contra* LENER, *loc. cit.*).

così come non sarebbe concepibile che venisse sollevata una questione di costituzionalità di una delle norme della Costituzione nei confronti di un'altra, ove se ne ravvisasse un intrinseco contrasto.

L'opinione cui fa riferimento la ricorrente, secondo la quale quelle norme dei Patti Lateranensi che si presentassero in contrasto con altre norme costituzionali debbano considerarsi caducate e non indiscriminatamente recepite, è del tutto priva di fondamento, in quanto la recezione dei Patti Lateranensi nelle norme costituzionali, in attuazione

---

È noto, altresì, che durante i lavori dell'Assemblea Costituente furono proposti vari emendamenti per precisare che le norme del Concordato restavano in vigore « *in quanto non contrastanti con quelle della Costituzione* », ma, nella seduta del 25 marzo 1947, alcuni furono ritirati (on. Della Seta, Crispo), altri respinti (on. G. Pajetta). Come ebbe occasione di confermare lo JEMOLO (*Lezioni di dir. eccl.*, Milano, 1957, 73) la volontà del Costituente fu chiaramente quella di mantenere in vita i Patti lateranensi (1).

5. - Si può anche ammettere — contrariamente a quanto ha ritenuto l'annotata sentenza — che l'art. 7 della Costituzione non abbia « *costituzionalizzato* » le norme concordatarie, considerando che esse, come norme di un ordinamento diverso da quello statuale, non sono idonee a costituire il fondamento di questo, che deve essere costituito da norme interne, proprie dell'ordinamento dello Stato. Si può ritenere, altresì, che non abbia attribuito ad esse rilevanza costituzionale.

Ma l'art. 7, come si diceva, ha certamente riconosciuto l'indipendenza e la sovranità della Chiesa Cattolica, nel suo ordine, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 10 Cost., anche per i rapporti fra Stato e Chiesa si applica il principio generale di diritto internazionale dei « pacta sunt servanda ».

In questi sensi può dirsi che il principio concordatario sia stato costituzionalizzato col primo comma dell'art. 7 in relazione all'art. 10 della Costituzione.

Conferma di questo assunto, a nostro avviso, può trarsi dall'ultima parte dell'art. 7, il quale anticipa, rispetto ai Concordati, il principio generale posto, per i Trattati internazionali, dal successivo art. 10. La ratifica del Concordato e degli Accordi, che lo modificassero, è fatta dal Parlamento con legge ordinaria, ai sensi dell'art. 80 Cost., senza bisogno di ricorrere al procedimento di revisione costituzionale. Ciò perché, come s'è detto, le norme Concordatarie non sono norme costituzionali, non essendo norme dell'ordinamento.

La questione di legittimità costituzionale d'altra parte, non può porsi neppure per le norme di diritto interno, con le quali è stata o sarà data esecuzione ai Patti lateranensi.

La prima parte dell'art. 7, secondo comma, infatti, disponendo che i rapporti fra lo Stato e la Chiesa sono regolati dai Patti lateranensi, preesistenti e ben noti alla Costituente, ne ha implicitamente, ma solennemente ed inequivocabilmente affermata la compatibilità con la Costituzione.

Come la Corte Costituzionale ha affermato in merito all'art. 2 t.u. leggi di p.s., richiamato, peraltro, incidentalmente ed ai fini di una attribuzione di competenza

---

(1) In appendice alla presente nota riportiamo i lavori preparatori tratti da « La Costituzione della Repubblica italiana », a cura di Falzone, Palermo e Cosentino, Roma, 1961.

del citato art. 7 della Costituzione, è, come si è detto, integrale, sì che, se anche tra le norme dei Patti e le norme della Costituzione si ravvisasse un reale ed insanabile contrasto, le norme contrastanti resterebbero in coesistenza finché intervenisse o la modificazione della norma contenuta nella Carta costituzionale, a mezzo di revisione costituzionale, ovvero la modificazione della norma contenuta nei Patti, attraverso uno specifico accordo tra le Parti.

---

dall'art. 77 S.S. TAA., norma costituzionale speciale, così, ed a più forte ragione, deve dirsi per i Patti lateranensi, espressamente, solennemente richiamati dall'art. 7, che li riconosce fonte del regolamento dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa.

È stato giustamente rilevato, a proposito dell'art. 5, terzo comma, del Concordato, che taluno ha voluto ravvisare in contrasto con gli artt. 3, 19, 21, 22, 33 e 51 Cost., come sia assurdo, logicamente prima che giuridicamente, ritenere che i Patti lateranensi sarebbero stati rinnegati in tante essenziali disposizioni proprio quando un'altra, della stessa Carta, ne riaffermava il vigore (Del Giudice, *loc. cit.*, 197).

6. - Concludendo, riteniamo di poter affermare che i Patti lateranensi pongono in essere un sistema speciale, al riparo dall'influsso di norme eterogenee, che la Costituzione ha espressamente riconosciuto non in contrasto con le altre sue disposizioni anche se idonee a derogarle, come ogni eccezione ai principî.

I Patti lateranensi, inoltre, riconoscono e attribuiscono effetti civili a posizioni derivanti dall'ordinamento canonico (artt. 5, 29 ecc.) ed effetti canonici ad atti e provvedimenti statuali. In particolare, occorre considerare l'art. 23, comma 2, del Trattato, che riconosce piena efficacia, agli effetti civili, alle sentenze ed ai *provvedimenti emanati dall'autorità ecclesiastica circa persone ecclesiastiche* e religiose *concernenti materie* spirituali e *diciplinari* (Del Giudice, *loc. cit.*, 197; D'Albergo, *Rass. Dir. Pubbl.*, 1958, I, 562).

7. - Si è detto innanzi che non è ipotizzabile un controllo di costituzionalità delle disposizioni dei Patti lateranensi, perché norme di un ordinamento esterno, che non possono considerarsi leggi dello Stato.

Da un punto di vista meramente formale è ipotizzabile, invece, il controllo della legge di ratifica e delle disposizioni di legge interna, che abbiano dato esecuzione ai predetti Patti lateranensi.

Ma anche questo giudizio è inammissibile per un duplice ordine di considerazioni, cui si è già accennato.

In primo luogo, questo giudizio di compatibilità con la Costituzione è stato già fatto con una espressa norma della Costituzione stessa, la quale, disponendo che i rapporti fra Stato e Chiesa sono regolati dai Patti lateranensi, preclude ogni ulteriore indagine sulla costituzionalità delle norme emanate in esecuzione dei Patti.

In secondo luogo, premesso che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di attuazione dei Patti lateranensi importerebbe denunzia dei Patti stessi, cioè, del Trattato e del Concordato, volutamente inscindibili, fra loro e nelle singole loro parti, non è ammissibile il giudizio di costituzionalità perché violerebbe gli artt. 7 e 10 Cost. È evidente, infatti, che la denunzia unilaterale dei Patti lateranensi violerebbe il principio che i « *pacta sunt servanda* », sancito in via generale dall'art. 10 e ribadito, per quanto attiene ai Patti lateranensi, dall'art. 7 e viole-

Poiché, quindi, secondo l'ordinamento vigente non sussiste la possibilità che si presenti una questione di legittimità costituzionale che concerna le norme dei Patti Lateranensi, rettamente la Corte d'Appello ha dato esecuzione alla norma dell'art. 34 del Concordato, senza neppure ipotizzare l'insorgere di una questione di legittimità costituzionale.

Il primo motivo di ricorso è, pertanto, infondato e va respinto. — (*Omissis*).

---

rebbe l'art. 7 laddove dispone che i rapporti fra Stato e Chiesa sono regolati da quei Patti.

Solo col procedimento di revisione costituzionale delle norme contenute negli artt. 7 e 10 della Costituzione potrebbe pervenirsi alla denunzia unilaterale dei Patti lateranensi.

D'altra parte, non è ammissibile un giudizio di costituzionalità che non possa concludersi in senso negativo.

G. GUGLIELMI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 27 novembre 1964, n. 2823 - *Pres.* Mastropasqua - *Est.* Bartolomei - *P.M.* Raja (conf.) - Federici (avv. Ciampini) c. Ministero Poste e Telecomunicazioni (avv. Stato Lancia).

Procedimento civile - Litisconsorzio necessario - Controversie relative ad obbligazioni solidali - Non sussiste.

(c.p.c., artt. 102-103; c.c., artt. 1292 e segg.).

La causa concernente il riconoscimento di obbligazioni solidali tra più soggetti è tipicamente scindibile, potendo il creditore pretendere da ciascuno dei coobbligati l'intero ammontare del credito, epperò non v'ha luogo a litisconsorzio necessario (1).

---

(1) Cfr. Cass., 17 giugno 1964, n. 1539, *Giur. it.*, Mass., 1964, 503; 26 giugno 1963, n. 1730, *Id.*, Mass., 1963, 599; 30 maggio 1963, n. 1459, *Ibidem*, 499; 11 maggio 1963, n. 1164, *Foro it.*, Mass., 1963, 341; 4 luglio 1962, n. 1690, *Id.*, Mass., 1962, 509-510; 8 luglio 1961, n. 1638, *Id.*, Mass., 1961, 418, con nota di riferimenti; 4 luglio 1960, n. 1755, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1960, 654; 21 novembre 1950, n. 2627, *Foro it.*, Rep., 1950, voce *Procedimento civile*, c. 1596, n. 63; 3 luglio 1942, n. 1886, *Id.*, Rep., 1942, *voce cit.*, c. 1130, n. 98. La condanna solidale non costituisce una pronuncia con carattere inscindibile, essendo il creditore libero di rivolgersi all'uno ovvero all'altro debitore; per conseguenza, se uno dei condebitori solidali non propone impugnazione autonoma nei termini di rito, il giudice non è tenuto ad ordinare la citazione per integrare il contraddittorio, il che esclude l'ammissibilità dell'impugnazione incidentale tardiva ed

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 11 dicembre 1964, n. 2862 - *Pres.* Giansiracusa - *Est.* Aliotta - *P.M.* Silocchi (conf.) - Iadisernia (avv. Fabrizio) c. Ministero Pubblica Istruzione (avv. Stato Gargiulo).

Cassazione - Controricorso - Esposizione sommaria dei fatti - Desumibilità dagli argomenti addotti a confutazione del ricorso - Sussistenza del requisito.

(c.p.c., artt. 366, 370, comma secondo).

Infortuni sul lavoro - Assicurazione obbligatoria - Esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile - Ambito di applicazione.

(d.lg. 17 agosto 1935, n. 1765, art. 4; c.c. art. 2087; v. anche, qui sotto, *sub* nota 2).

L'esposizione sommaria dei fatti di causa, prescritta tra gli altri requisiti essenziali del ricorso per cassazione dall'art. 366 *c.p.c., al quale rinvia genericamente il successivo art.* 370 *per il controricorso, è prescrizione da ritenere adempiuta, allorché sia dato rinvenire nel controricorso, attraverso gli argomenti addotti a confutazione del ricorso, gli elementi indispensabili per una precisa cognizione dei fatti della causa, senza necessità di attingere ad altre fonti* (1).

L'esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro, per effetto dell'assicurazione obbligatoria contro i medesimi, si applica anche nell'ipotesi di responsabilità nascente dalla violazione dell'obbligo di adottare nell'esercizio dell'impresa le misure idonee, necessarie a tutelare l'integrità fisica del lavoratore, più particolarmente specificate nelle leggi in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, trattandosi di elemento di colpa per violazione di legge, ai sensi dell'art. 43, *comma terzo, c.p., rientrante nella previsione generale della responsabilità per fatto illecito di cui all'art.* 2043 *c.c.* (2).

---

implica nel contempo che la sentenza, sebbene impugnata da alcuni dei coobbligati, deve considerarsi presidiata dall'efficacia di giudicato rispetto a coloro che siano già decaduti dal diritto d'impugnazione, così Cass., 21 aprile 1961, n. 893, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1961, 380.

(1) Non sembra da obliterare, invero, che la funzione del controricorso è di resistere all'impugnazione avversaria, onde « il suo contenuto deve essere limitato alla esposizione delle ragioni giuridiche atte a dimostrare la non fondatezza delle censure mosse dal ricorrente »: Cass., 19 ottobre 1963, n. 2793, *Giur. it.*, Mass., 1963, 956-957.

(2) L'articolo 2087 c.c., che fa obbligo al datore di lavoro di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare l'integrità fisica del lavoratore, non ha efficacia abrogativa nei confronti dell'art. 4 d.lg. 17 agosto 1935, n. 1765, poiché questo

non incide sulle obbligazioni del datore di lavoro, ma sulla misura e le forme della sua responsabilità, così Cass., 22 ottobre 1955, n. 3459, *Foro it.*, 1956, I, 1686. Anche quando il lavoratore è assicurato contro gli infortuni sul lavoro, sussiste sempre l'obbligo del datore di lavoro, a norma dell'art. 2087 c.c., di adottare le cautele necessarie a tutela dell'integrità fisica del primo, di tal che la mancata adozione di tali cautele può essere fonte di responsabilità per il datore di lavoro nei limiti e secondo le diverse previsioni di cui all'art. 4 l. sugli infortuni, così Cass., 31 luglio 1957, n. 3245, *Foro it.*, Rep., 1957, voce *Infortuni sul lavoro*, c. 1285, n. 319.

La disciplina della prevenzione degli infortuni sul lavoro e dell'igiene del lavoro si fonda sulla l. 12 febbraio 1955, n. 51, con cui il Governo fu delegato ad emanare entro il 22 marzo 1956 norme generali e speciali in materia, ad esclusione — art. 2, lett. *a*) — per la prevenzione degli infortuni: dei servizi ed impianti gestiti dalle Ferrovie dello Stato e dal Ministero delle Poste e telecomunicazioni, dell'esercizio dei trasporti terrestri pubblici, della navigazione marittima aerea ed interna e delle miniere, cave e torbiere e — art. 2, lett. *b*) — per l'igiene del lavoro: dell'esercizio di miniere, cave e torbiere e del lavoro a bordo delle navi mercantili e degli aeromobili. Conseguentemente, con d.lg. 27 aprile 1955, n. 547, furono emanate le norme generali per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, applicabili — con le esclusioni di cui all'art. 2, lett. *a*), della l. n. 51 del 1955 —, a tutte le attività alle quali siano addetti lavoratori subordinati o ad essi equiparati, comprese quelle esercitate dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, da altri Enti pubblici e dagli istituti di istruzione e di beneficenza; con d.lg. 7 gennaio 1956, n. 164 furono emanate norme integrative in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, per lo specifico settore di attività « da chiunque esercitate » relative all'esecuzione dei lavori di costruzione, manutenzione, riparazione e demolizione di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, cemento armato, metallo, legno o altri materiali, comprese le linee e gli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche, di bonifica, sistemazione forestale e di sterro, con esclusione dell'esercizio delle miniere, cave e torbiere e dei servizi ed impianti gestiti dalle Ferrovie dello Stato e dal Ministero delle Poste e telecomunicazioni (oltre che dei lavori in sotterraneo e nei cassoni ad aria compressa per la parte espressamente disciplinata dalle apposite norme speciali); con d.lg. 19 marzo 1956, n. 302 furono emanate norme integrative, in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, con lo stesso ambito di applicazione e di esclusione proprio del d.lg. n. 547 del 1955, per il settore delle attività di fabbricazione, manipolazione, recupero, conservazione, distribuzione, trasporto o utilizzazione di esplosivi, nonché di collaudo di impianti di macchinari e loro parti, che presentano pericolo di scoppio, incendio, disintegrazione, sviluppo di gas o vapori tossici ed emanazioni radioattive, ovvero di mole abrasive; con d.lg. 19 marzo 1956, n. 303, furono, infine, emanate le norme generali per l'igiene del lavoro, applicabili, ad esclusione (cfr. art. 2, lett. *b*, l. n. 51 del 1955) dei lavori a bordo delle navi mercantili ed a bordo degli aeromobili, nonché dell'esercizio delle miniere, cave e torbiere, a tutte le attività alle quali sono addetti lavoratori subordinati o ad essi equiparati, comprese quelle esercitate dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, da altri enti pubblici e degli istituti di istruzione e di beneficenza, salve le limitazioni espressamente indicate e, nei riguardi delle Ferrovie dello Stato e di quelle esercitate da privati concessionari, con gli adattamenti dettati dalle particolari esigenze dell'esercizio ferroviario.

Sulla legge delega 12 febbraio 1955, n. 51; sul d.lg. 27 aprile 1955, n. 547 v. *Rassegna del Lavoro*, 1955, 489 e segg. e 565 e segg. ed *ivi* — 475 e segg. — v. anche PURPURA, *La prevenzione degli infortuni sul lavoro*.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 dicembre 1964, n. 2886 - *Pres.* Pece - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Gedda (conf.) - Marconi (avv.ti Marcone, Fornario) c. Prefettura di Roma (avv. Stato Gargiulo) e Comune di Roma (avv. Precone).

Impugnazione - Impugnazione straordinaria - Ricorso per revocazione proposto in via incidentale autonoma - Necessità del previo deposito per multa.

(c.p.c., artt. 364, 371, 398).

Impugnazione - Ricorso incidentale per cassazione - Quando è necessario - Quando non è necessario.

(c.p.c., art. 371, 384, comma secondo).

Cassazione - Potestà della Corte di Cassazione di esaminare anche d'ufficio non solo l'ammissibilità del ricorso ma anche quella dell'impugnazione di cui ha preso cognizione il giudice della sentenza impugnata per cassazione.

(c.p.c., artt. 365, 366, 382, comma terzo).

La prescrizione del previo deposito per multa deve intendersi operante tanto per l'istanza di revocazione proposta in via principale, quanto per quella proposta in via incidentale, con la conseguenza che quest'ultima è da dichiararsi improcedibile quando non sia stata preceduta da tale deposito, né possono i ricorrenti incidentali autonomi avvalersi del deposito eseguito dai ricorrenti principali, poiché un solo deposito è sufficiente quando si ha pluralità di parti con un unico ricorso, non quando i ricorsi siano distinti (1).

Il ricorso incidentale per cassazione va proposto allorquando si chieda l'annullamento, sia pure parziale, della sentenza impugnata, mentre la parte vittoriosa non è tenuta a proporre ricorso incidentale, qualora si limiti a chiedere la sostituzione della motivazione, sollecitando l'esercizio del potere di correzione spettante alla Corte di Cassazione (2).

La Corte di Cassazione deve esaminare anche d'ufficio non solo l'ammissibilità del ricorso ma anche dell'impugnazione di cui ha preso

---

(1) Per la sufficienza di un solo deposito, quando più parti ricorrono *con lo stesso atto* contro una o più parti, anche per motivi diversi, v. art. 364, comma 2, c.p.c. Perché basti un solo deposito non occorre identità di motivi, basta l'unicità dell'atto. Per l'ipotesi che con uno stesso atto siano impugnate più sentenze v. in senso favorevole alla tesi che richiede tanti depositi quante sono le sentenze ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, vol. II, Napoli, 1956, 529-530.

(2) Il ricorso incidentale, proposto dalla parte vittoriosa, per ottenere, non già l'annullamento, neppure parziale, della sentenza impugnata, ma soltanto il mutamento della motivazione, sarebbe inammissibile: Cass., 12 settembre 1963,

cognizione il giudice della sentenza impugnata per cassazione, giacché l'ammissibilità di quel gravame costituisce il necessario presupposto dell'ammissibilità del successivo ricorso per cassazione e, trattandosi di questione relativa alla regolare costituzione del rapporto, la Corte di Cassazione può, al riguardo, compiere anche indagini di fatto sulla base degli atti acquisiti al processo (3).

---

n. 2481, *Foro it*,. Mass., 1963, 706; v. anche Cass., 6 giugno 1962, n. 1369, *Giust. civ.*, 1963, I, 117; 11 agosto 1961, n. 1967, *Foro it.*, Rep., 1961, voce *Cassazione civile*, c. 332, n. 204.

(3) Cfr. Cass., 13 luglio 1961, n. 1681, *Giust. civ.*, 1961, I, 2049; 12 novembre 1960, n. 3028 *id.*, Rep., 1960, voce *Cassazione civile*, 3; 15 febbraio 1947, n. 208, *Giur. it.*, Mass., 1947, 57. La proposizione che l'ammissibilità dell'appello costituisce il necessario presupposto per l'ammissibilità del successivo ricorso per cassazione, che si rinviene per la prima volta nella motivazione (inedita) della citata sentenza 15 febbraio 1947, n. 208 della Suprema Corte regolatrice, è stata giustamente criticata in sede dottrinale, sottolineandosi l'assurdità dei risultati a cui l'insegnamento conduce: « perché, nel momento in cui viene riconosciuta la nullità del processo e della sentenza di appello, si dichiara l'inammissibilità del ricorso, cioè si emette una pronunzia, per effetto della quale... quella sentenza di appello acquista efficacia di cosa giudicata! », così, efficacemente, BIANCHI D'ESPINOSA, *A proposito di una massima*, ecc., *Giust. civ.*, 1963, I, 2183.

Esattamente, invece, Cass., 6 febbraio 1963, n. 186, *Giur. it.*, Mass., 1963, 60, insegna che « la Corte di Cassazione, quando riconosce che l'appello doveva essere dichiarato inammissibile, pronuncia la cassazione senza rinvio della sentenze denunciata, in quanto ricorre un'ipotesi in cui il processo non poteva essere proseguito »; negli stessi sensi: Cass., 9 novembre 1955, n. 3691, *Foro it.*, Rep., 1955, voce *Cass. Civ.*, c. 315, n. 247; 21 giugno 1943, n. 1542, *id.*, Rep., 1943, *voce cit.*, c. 224, n. 29.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 dicembre 1964, n. 2964 - *Pres.* Fibbi - *Est.* Perrone-Capano - *P.M.* Silocchi (conf.) - D'Avanzo (avv. Spizuoco) c. Amministrazione Difesa-Esercito (avv. Stato Graziano).

Cassazione - Memorie illustrative - Non possono contenere nuovi motivi o illustrare nuove questioni.

(c.p.c., art. 378).

Amministrazione dello Stato e degli Enti pubblici - Notificazione della citazione ad Amministrazione statale non eseguita presso la competente Avvocatura dello Stato - Nullità assoluta - Rilevabilità d'ufficio.

(c.p.c., art. 144; t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 11; l. 25 maggio 1958, n. 260, art. 1).

Le memorie che le parti sono abilitate a depositare nel giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione sono destinate unicamente ad illustrare i motivi di ricorso già ritualmente proposti, ma non possono contenere

nuove doglianze o censure, che la Suprema Corte non può prendere in esame (1).

La nullità, per la mancata notifica della citazione in giudizio di un'Amministrazione statale presso la competente Avvocatura dello Stato, comminata dall'ultimo comma dell'art. 11 *t.u.* 30 *ottobre* 1933, *n.* 1611, *è assoluta, rilevabile d'ufficio in ogni stato del procedimento e non sanabile neppure con la costituzione in giudizio dell'Amministrazione interessata* (2).

---

(1) Cfr. Cass., 17 luglio 1963, n. 1956, *Giur. it.*, Mass., 1963, 669; 27 febbraio 1963, n. 482, *Ibidem*, 157; 19 luglio 1962, n. 1942, *Foro it.*, Mass., 1962, 582; 10 novembre 1961, n. 2618, *id.*, Rep., 1961, voce *Cassazione civile*, c. 333, n. 215.

(2) In senso conforme, Cass., 29 agosto 1963, n. 2377, *Giur. it.*, Mass., 1963, 808, la quale precisa che « la norma speciale, richiamata dall'articolo 144 codice di procedura civile, prevale sull'articolo 156 codice di procedura civile, essendo, per la norma stessa, l'Avvocatura dello Stato costituita domiciliataria obbligatoria, attraverso i suoi diversi uffici territorialmente competenti, delle Amministrazioni dello Stato, per cui l'irregolare notifica viene a violare il principio d'ordine pubblico relativo alla distribuzione della competenza tra i vari uffici della Avvocatura dello Stato » ed aggiunge che « tale principio trova applicazione anche dopo l'entrata in vigore della l. 25 marzo 1958, n. 260, che, se ha provveduto ad eliminare la cause di nullità degli atti giudiziali dipendenti da errore di identificazione dell'organo investito della rappresentanza della pubblica amministrazione, non ha innovato in ordine agli errori sull'identificazione dell'ufficio competente dell'Avvocatura dello Stato »; sulla nullità assoluta, insanabile e rilevabile d'ufficio del ricorso per cassazione, notificato ad un'Amministrazione statale presso l'ufficio dell'Avvocatura Distrettuale del luogo ove ha sede il giudice dal quale è stata emessa la sentenza impugnata, invece che presso l'Avvocatura Generale dello Stato, v. Cass., 16 luglio 1963, n. 1948, *Foro it.*, Mass., 1963, 565; 6 febbraio 1963, n. 193, *Ibidem*, 56; 21 dicembre 1962, n. 3419, *Riv. leg. fisc.*, 1963, 703.

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

I

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 giugno 1964, n. 787 - *Pres.* Polistina - *Est.* Battara - Iandorio (avv. Iaccarino) c. Presidente Consiglio Ministri, Prefetto di Avellino (avv. Stato Carbone), Consorzio nucleo industriale di Avellino (avv. Guarino).

Controinteressato - Costituzione di Consorzio industriale - Impugnativa dello Statuto - Enti che hanno promosso la costituzione del Consorzio - Non sono controinteressati.

Espropriazione per pubblica utilità - Industrializzazione del Mezzogiorno - Consorzi per lo sviluppo industriale - Approvazione degli statuti e dei piani di zona - Rapporti - Dichiarazione di p.u. «ex lege» - Intervento sul territorio mediante espropriazioni anteriormente all'approvazione dei piani - Legittimità.

Gli Enti che abbiano partecipato alla costituzione di un Consorzio per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno non sono controinteressati nel caso di ricorso che impugni lo Statuto del Consorzio stesso.

Poiché l'art. 8 *l.* 18 *maggio* 1959, *n.* 555, *ha statuito una netta separazione tra l'approvazione degli Statuti dei Consorzi e l'approvazione dei piani di zona, e dato che la dichiarazione di p.u. per le espropriazioni necessarie per la formazione delle zone industriali possono discendere direttamente dall'art.* 4 *d.l.* 14 *dicembre* 1947, *n.* 1598, *si rende possibile che il Consorzio, prima dell'approvazione del piano di zona, compia interventi sul territorio mediante il promuovimento di una procedura espropriativa, valendosi del terzo comma dell'art.* 21, *l.* 634 (1).

(1-2) **In tema di redazione dei piani regolatori di zona da parte dei Consorzi per lo sviluppo industriale.**

Con le due successive pronuncie sopra riportate (IV Sezione, n. 787 del 17 aprile 1964, n. 1005 del 2 giugno 1964) il Consiglio di Stato ha risolto in maniera completamente diversa, il problema relativo alla possibilità per i Consorzi

II

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 10 ottobre 1964, n. 1005 - *Pres.* Polistina - *Est.* Landi - Sbraccia (avv. Piccardi) c. Prefetto di Chieti (avv. Stato Dallari) e Consorzio Industriale della Valle del Pescara (avv. De Simone).

Espropriazione per pubblica utilità - Industrializzazione del Mezzogiorno - Consorzi per lo sviluppo industriale - Interventi sul territorio - Dichiarazione di p.u. « ex lege » - Piani regolatori territoriali - Funzione - Espropriazione anteriore ai piani - Limiti.

La dichiarazione di p.u. a favore dei Consorzi per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno deriva immediatamente dalla legge e non dal piano regolatore territoriale previsto dall'art. 8 *l.* 18 *luglio* 1955, *n.* 555, *pur tuttavia lo stesso piano regolatore deve essere considerato lo strumento più idoneo per accertare in concreto la rispondenza degli interventi sul territorio con i fini che la legge attribuisce ai consorzi e pertanto costituisce l'antecedente logico necessario per qualsiasi attività del Consorzio stesso, salvo che per le iniziative urgenti e indifferibili che richiedano una immediata soluzione, che pur sempre s'inquadrino nel progetto di massima del piano regolatore* (2).

---

per lo sviluppo industriale di promuovere ed ottenere le espropriazioni nelle aree di loro pertinenza prima dell'approvazione o quanto meno della redazione dei piani regolatori della zona.

In effetti a ben guardare l'impostazione data dall'art. 21 l. 29 luglio 1957, n. 634, ai Consorzi di sviluppo industriale, anche se con strutture di massima, potrebbe rivelare la consapevolezza del legislatore sulla necessità di inquadrare ogni iniziativa o intervento sul territorio nell'ambito di una pianificazione territoriale.

E il contenuto del 10° comma col prevedere l'approvazione dei consorzi unitamente a quella dei P.R. di zona rilevava il preciso intendimento di evitare che i nuovi enti territoriali fossero venuti ad operare senza prima aver programmato, almeno in via di massima, i vari interventi.

L'art. 8 della legge 17 luglio 1959, n. 555, modificando i commi decimo e undicesimo del suddetto art. 21, l. 634, ha dovuto introdurre una differenzazione cronologica nella approvazione del consorzio e rispettivamente del Piano Regolatore di zona per l'impossibilità pratica di una simile impostazione e soprattutto per rispettare la esigenza di ottenere una pianificazione territoriale non imposta da un organo superiore, bensì strutturata in modo da essere non solo attuata ma anche redatta dall'Ente locale di nuova creazione.

Infatti mentre nella precedente legge 634 i Consorzi, in materia di pianificazione urbanistica, avevano un potere esclusivamente esecutivo, dovendo semplicemente attuare un Piano Regolatore di zona già predisposto dal Ministero, con le varianti dell'art. 8, l. 634, ampliati i loro poteri, sono tenuti alla formazione dei piani regolatori di zona nella giusta considerazione che non è corretto attribuire il potere

di formare un piano territoriale a un organo e contemporaneamente lasciare ad un diverso soggetto il compito di intervenire sul territorio mediante autonome determinazioni.

Infatti la nuova scienza urbanistica ha ben chiarito la natura della pianificazione territoriale che non ha un valore esclusivamente o prevalentemente edilizio, interessando invece componenti qualitativamente affatto diverse e che non si esauriscono nelle previsioni delle strutture civili per gli aggregati urbani.

Lo schema di pianificazione urbanistica, che si articola sui due fondamentali fattori dell'intervento privato e pubblico, deve necessariamente comprendere lo studio delle componenti di tutte le manifestazioni essenziali per una organizzata condizione di esistenza e di sviluppo, con l'esclusione di ogni previsione settoriale che limiti la programmazione alla applicazione sul territorio di una sola componente della materia urbanistica.

L'art. 8, l. 555, apportando le suddette modifiche alla l. 364, ha voluto dare pieno riconoscimento a tale principio disconoscendo la possibilità di diversificare una pianificazione territoriale, prima predisposta dal Ministero, dagli interventi in materia industriale che dovevano essere studiati e attuati separatamente dai Consorzi. Ciò che l'art. 8, l. 555, ha voluto eliminare è un simile potenziale contrasto tra due generi d'intervento ad opera di soggetti diversi, unificando negli stessi Consorzi il potere di emanare il P.R. e di predisporre le iniziative utili allo sviluppo industriale della zona. E così facendo non ha mostrato di voler negare il principio posto dal modificato decimo comma dell'art. 21, l. 634, relativo alla necessità che il Consorzio cominci ad operare solo dopo la redazione del P.R. di zona; e l'aver previsto nell'art. 21, l. 555, che i piani di zona siano redatti non più preventivamente dal Ministero competente bensì dai Consorzi stessi non può senz'altro rappresentare un mutamento di visuale sulla possibilità che tali enti svolgano la loro attività anche senza i piani di zona, ma costituisce una modifica resasi necessaria per far si che le determinazioni di intervento a carattere industriale non provengano da soggetti diversi da quelli che hanno predisposto le linee essenziali di pianificazione urbanistica (e che pertanto questa a sua volta non venga studiata senza tener presenti le locali esigenze industriali), nel rispetto dei suddetti principî di scienza urbanistica e delle istanze di decentramento amministrativo nelle varie forme di pianificazione locale, a tutela di una maggiore democratica identità tra ente deliberante ed ente più direttamente soggetto alle deliberazioni assunte.

E il piano costituisce infatti non solo la finalità prima della costituzione del Consorzio, come giustamente motiva la sentenza n. 1005/63, ma anche l'indispensabile antecedente logico di qualsiasi altra attività d'intervento sul territorio senza il quale i Consorzi « sarebbero costretti a seguire, senza averle preventivamente disciplinate, le iniziative dei singoli imprenditori ».

È ben vero che la dichiarazione di pubblica utilità discende dalla legge e non dal piano, ma quest'ultimo se non costituisce la fonte del potere espropriativo è però l'unico mezzo per l'individuazione delle iniziative rispondenti alle finalità che la legge prevede specificatamente e genericamente, rispettivamente nel primo e nel secondo comma dell'art. 21, l. 634.

Rimane da esaminare, allora, fino a che punto la mancanza del piano limiti l'attività d'intervento dei Consorzi.

L'art. 8, l. 555, al terzo comma cerca di determinare la natura dei Piani di zona facendo riferimento, per quanto possibile, ai piani territoriali di coordinamento previsti al secondo comma dell'art. 5, l. 17 agosto 1942, n. 1150. Dispone detto articolo che i piani territoriali debbono stabilire le direttive da seguire nel territorio considerato in rapporto, principalmente:

a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge;

b) alle località da scegliere come sedi dei nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura e importanza;

c) alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma.

Evidentemente il legislatore ha voluto che anche i piani di zona dei Consorzi siano strutturati sulla base delle indicazioni previste dall'art. 5, l.u., specialmente per le direttive di cui alla lettera *a*) fra le quali debbono senz'altro comprendersi le c.d. zone industriali che i Consorzi dovranno elaborare e attuare.

Conseguenzialmente il Consorzio non dovrebbe poter effettuare uno di quegli interventi sul territorio destinato alla formazione delle zone indicate dall'art. 5, l.u. prima di aver redatto il piano di zona che ha proprio lo scopo di prevedere ed individuare le aree dove quegli interventi potranno avvenire.

I Consorzi invece potranno compiere, prima della redazione del piano, tutte quelle attività genericamente indicate dal secondo comma dell'art. 21, l. 634, che non comportino l'astratta possibilità di interferire con le zone, le località e le reti di comunicazioni previste dall'art. 5 l.u. e richiamate dal secondo comma art. 8, l. 555. E data la stretta connessione esistente tra i fattori della pianificazione territoriale, nel senso che determinatone uno, gli altri ne saranno conseguenzialmente e irrimediabilmente condizionati, ben poche possibilità di azione rimarranno in effetti ai Consorzi che pretendano di svolgere certi interventi senza pregiudicare o condizionare le altre future previsioni. E la circolare 9 marzo 1961, prot. n. 2356, del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno « Criteri e direttive per la redazinoe dei piani regolatori territoriali » conferma tale interpretazione ponendo implicitamente, ed esplicitamente al punto I, i piani regolatori di zona come presupposto di qualsiasi intervento dei Consorzi per lo sviluppo e la gestione delle opere di attrezzature nelle aree di sviluppo industriale.

Ed anche con la decisione sempre del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno presa nella riunione del 1° agosto 1962, è stata adombrata la distinzione sopra accennata tra opere urgenti che possano compiersi prima dell'approvazione del piano ed opere che debbano necessariamente essere effettuate sulla base di una precisa pianificazione, come per i programmi dei rustici industriali che possono essere predisposti « solo dopo la redazione del piano regolatore ».

E nella prassi risulterebbe che generalmente (v. F. SPANTIGATI, *I piani urbanistici delle aree di sviluppo industriale, Riv. giur.* ed. 1963, II, 145) i finanziamenti della Cassa per le opere e le espropriazioni relative agli interventi nelle aree dei Consorzi, vengano subordinati alla approvazione, da parte della Commissione presso il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, di un « progetto preliminare di piano regolatore » già redatto dal Consorzio.

D'altra parte non va dimenticato che la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, ha sempre ritenuto (1) che il Prefetto prima di procedere alla espropriazione in base d.l. n. 1598 del 1947 (che è poi stato richiamato dalla legge 29 luglio 1957, n. 634) ha l'obbligo di esperire tutte quelle indagini preliminari necessarie per verificare la rispondenza degli opifici progettati ai fini della legge stessa.

Ora il d.l. n. 1598 del 1947 e la legge 634 del 1957 anche se vengono ad usare una medesima procedura espropriativa operano su specie completamente diverse; infatti il primo riguarda prevalentemente la costruzione, ricostruzione, riattivazione, trasformazione ed ampliamento di stabilimenti industriali da parte di singoli privati, dichiarando, all'art. 2, di pubblica utilità tutte le opere occorrenti per quelle realizzazioni, la seconda invece supera questa impostazione passando

---

(1) Cons. di Stato, Sez. IV, 29 aprile 1964, n. 354, *Riv. Giur.*, 1964, I, 915.

dalla iniziativa del singolo ai programmi d'industralizzazione di un ente appositamente creato.

Tale ampio mutamento dell'angolo di visuale dal particolare al generale sta a significare che la nuova legge ha ormai superato il principio dell'incentivazione dello sviluppo industriale mediante l'esclusiva iniziativa dei privati che si presenta necessariamente disorganica, mostrando invece di voler passare ad uno studio che tenga nel debito conto, prima che l'opera in se stessa, l'inserimento di quest'ultima in un contesto industriale ed urbano più ampio e quindi più confacente alle nuove esigenze di sviluppo su larga scala del nostro paese.

Pertanto se lo scopo della legge n. 634 trascende, senza escluderlo, il fine del d.l. n. 1598 si renderebbe conseguenzialmente necessario per il Prefetto prima di provvedere sulla richiesta di espropriazione compia due ordini di valutazione, sulla rispondenza dell'opera da realizzare e alle categorie previste dal suddetto d.l. n. 1958 e ai programmi di sviluppo industriale che la legge 634 ha inteso in un senso o nell'altro.

E tale considerazione trova conferma anche nell'ultima circolare n. 470.

Ma evidentemente quest'ultima valutazione non potrà esser fatta senza che prima il Consorzio abbia almeno deliberato il P.R. della zona e pertanto, in mancanza di quello, lo stesso decreto di espropriazione difetterà dell'istruttoria preliminare la cui mancanza costituisce senz'altro un vizio di legittimità.

In conclusione sarebbe stato più opportuno se le annotate decisioni avessero operato una distinzione tra le opere destinate alla formazione delle zone indicate dall'art. 5 l.u. (richiamato dell'art. 8, l. 555) e tutti gli altri interventi genericamente indicati dal secondo comma dell'art. 21, l. 634 che non interferiscano con le previsioni e l'utilizzazione dei comprensori, le località e le reti di comunicazione prevista dallo stesso art. 5 l.u., per disporre la necessità di una preventiva elaborazione del P.R. solo nel primo caso, e senza assumere un atteggiamento categorico in un senso o nell'altro. E tale considerazione trova conferma anche nell'ultima circolare n. 470 del 1964 del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno che nel disporre a favore dei Consorzi un « Fondo anticipazione spese funzionamento dei Consorzi Industriali » ha ricordato come relativamente alle opere di attrezzatura della zona (infrastrutture), sia necessario che le richieste di opere urgenti siano precedute dalla presentazione del progetto preliminare di massima del piano regolatore e del prescritto parere della Commissione Interministeriale per i piani regolatori ai quali la stessa circolare attribuisce la qualifica di « indispensabile base operativa dell'attività dei consorzi ».

PUBLIO FIORI

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 3 ottobre 1964, n. 1004 - *Pres.* Polistena - *Est.* Landi - Comune Chianciano (avv. Pulvirenti), Associazione pubblica assistenza Croce Verde (avv.ti Baldi e Orienti), Cignozzi (avv. Dedin), c. Ministero Sanità (avv. Stato Faranda).

Acque minerali e stabilimenti termali - Autorizzazione per la vendita delle acque - Competenza Ministero della Sanità - Autorizzazione per l'esercizio degli stabilimenti termali - Competenza del Medico provinciale.

Acque minerali - Provvedimento ministeriale di annullamento per incompetenza del decreto con cui il Medico provinciale ampliava la zona di protezione di una sorgente minerale - Decreto ministeriale che dispone detto ampliamento - Contraddittorietà di provvedimenti - Insussistenza.

Espropriazione per pubblica utilità - Acque minerali - Autorizzazioni alla vendita - Protezione igienica - Espropriazione da parte del concessionario dell'area destinata a zona di protezione - Necessità - Esclusione.

Acque minerali - Decreto del Ministero della Sanità di ampliamento della zona di protezione di una sorgente minerale - Attività di vigilanza sanitaria - Competenza - Sussistenza - Estensione al settore minerario dei poteri di vigilanza dell'autorità sanitaria - Inammissibilità - Potere ministeriale di imposizione di un vincolo di inedificabilità nelle zone di protezione - Esclusione.

(r.d. 28 settembre 1919, n. 1924, art. 4; l. 13 marzo 1258, n. 296, artt. 3 e segg).

Mentre il r.d. 28 *settembre* 1919, *n.* 1924, *attribuiva al Ministro dell'Interno la competenza per autorizzare la vendita delle acque minerali e al Prefetto quella per autorizzare l'apertura e l'esercizio degli stabilimenti termali, per effetto della legge* 13 *marzo* 1958, *n.* 296, *istitutiva del Ministero della Sanità, le dette attribuzioni debbono intendersi rispettivamente trasferite al Ministro della Sanità e al Medico provinciale* (1).

Non v'è contraddizione tra l'annullamento dell'atto dell'autorità inferiore per vizio d'incompetenza e l'adozione dello stesso provvedimento da parte dell'autorità superiore competente (2).

Il concessionario legittimato allo smercio delle acque non deve necessariamente procurarsi la proprietà dell'area destinata a zona di protezione né deve ottenere l'imposizione coattiva di servitù reale sulla zona stessa al fine della protezione igienica delle acque minerali, anche se alcune norme del r.d. 28 *settembre* 1919, *n.* 1924, *consentono l'espropriazione per p.u.* (3).

Il Ministro della Sanità è competente a esercitare poteri di vigilanza sulle zone di protezione delle sorgenti minerali in base all'art. 199 *t.u.* 27 *luglio* 1934, *n.* 1265, *ma non può estendere al settore minerario*

(1-4) Non risultano precedenti specifici. In dottrina cfr., BUSCA M., *Le acque nella legislazione italiana*; RABAGLIETTI G., *Il Ministero della Sanità e i suoi organi periferici.*

tale sua ingerenza, né può imporre un vincolo assoluto di inedificabilità in dette zone di protezione, in quanto tali poteri, non conferiti dalla legge, non trovano alcun fondamento nel r.d. 28 *settembre* 1919, *n.* 1924, *che è regolamento d'esecuzione, né possono basarsi sull'art.* 34 *delle istruzioni approvate col d.m.* 20 *gennaio* 1927 *che sono norme interne* (4).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 20 ottobre 1964, n. 1013 - *Pres.* Polistina - *Est.* Tozzi - Mezzetti (avv. Dallari G. M.) c. Prefetto di Bologna, Ministero LL.PP. (avv. Stato Dallari) e ENEL (avv. Conte).

Espropriazione per p.u. - Servitù di elettrodotto - Richiesta del decreto di asservimento e della dichiarazione di p.u. - Dichiarazione di p.u. - Scadenza del termine prescritto per le espropriazioni e i lavori - Nuova dichiarazione di p.u. - Nuova richiesta del decreto di asservimento - Necessità - Esclusione.

Espropriazione per p.u. - Servitù di elettrodotto - Richiesta di dichiarazione di p.u. e di decreto di asservimento da parte di società gerente elettrodotti - Atto di ordinaria amministrazione.

Elettrodotti - Servitù di elettrodotto con vincolo di inamovibilità - Dichiarazione di p.u. con valutazione dell'interesse pubblico all'inamovibilità - Caducazione della dichiarazione di p.u. - Nuova dichiarazione - Riesame dell'interesse pubblico all'inamovibilità - Necessità - Esclusione - Nuovo decreto riferentesi alla prima domanda contenente la richiesta del vincolo di inamovibilità - Motivazione « per relationem » - Ammissibilità.

Elettrodotto - Attraversamento di linee ferroviarie - Concerto tra i Ministri dei Trasporti e dei LL.PP. - Non necessario - Nulla osta delle FF.SS. - Sufficienza.

Elettrodotto - Tracciato eccessivamente gravoso per il privato - Mancata segnalazione da parte del privato dell'eccessiva onerosità del progetto e della possibilità di un diverso tracciato egualmente rispondente allo scopo - Difetto d'istruttoria - Insussistenza.

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 120).

Una volta fatta la richiesta per ottenere la dichiarazione di p.u. e il decreto per la costituzione di una servitù di elettrodotto, divenuta

inefficace la dichiarazione di p.u. per scadenza dei termini per le espropriazioni e i lavori, si deve ritenere implicita nella nuova richiesta di dichiarazione di p.u. la richiesta del decreto di asservimento (1).

La richiesta della dichiarazione di p.u. e del decreto di asservimento da parte di società gerente elettrodotti è atto di ordinaria amministrazione (2).

Dopo la intervenuta inefficacia della dichiarazione di p.u. per la costituzione di una servitù di elettrodotto contenente anche la valutazione dell'interesse pubblico all'inamovibilità della servitù stessa, nella nuova dichiarazione di p.u., che si riferisca alla prima richiesta, non è necessario un nuovo riesame dell'interesse pubblico all'inamovibilità, essendo ammissibile la motivazione per relationem (3).

L'art. 120 *t.u.* 11 *dicembre* 1933, *n.* 1775, *richiede, nel caso di condutture elettriche che sorpassino linee ferroviarie statali, la semplice pronuncia delle autorità interessate e pertanto è sufficiente il nulla osta delle Ferrovie dello Stato senza che sia richiesto il concerto tra il Ministro dei Trasporti e il Ministro dei LL.PP.* (4).

Non è configurabile nel provvedimento che imponga una servitù di elettrodotto il vizio di mancata idonea istruttoria circa la possibilità di attuare un tracciato meno gravoso per il privato se il ricorrente non abbia segnalato la eccessiva onerosità nei suoi confronti del progetto e insieme la possibilità di un diverso tracciato egualmente rispondente allo scopo dell'elettrodotto e per lui meno gravoso (5).

(1-5) In dottrina, v. Russo M., *Costituzione ed esercizio della servitù di elettrodotto, Nuovo Diritto,* 1963, 298; sulla quinta massima cfr., Cons. Stato, Ad. pl., 25 novembre 1957, n. 12 e IV Sez., 27 marzo 1963, n. 206, *Il Consiglio di Stato,* 1957, I, 1345 e 1963, I, 389; sulle altre massime non risultano precedenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 6 novembre 1964, n. 1231 - *Pres.* Potenza - *Est.* Napolitano - Isotta e Schioppa (avv. Dedin) c. Prefetto di Napoli (avv. Stato Casamassima) e Comune di Napoli (avv.ti Perfetto e Peccerillo).

Espropriazione per p.u. - Decreto di occupazione - Annullamento - Nuovo decreto di occupazione relativo agli stessi beni già detenuti in base al primo decreto - Validità.

Espropriazione per p.u. - Decreto di occupazione - Annullamento - Causa civile per risarcimento dei danni - Nuovo decreto in pendenza di essa - Validità.

Espropriazione per p.u. - Stato di consistenza - Avviso di fissazione del sopralluogo - Omessa indicazione del luogo dell'accesso - Irrilevanza.

Un decreto di occupazione relativo ad un bene immobile già detenuto dallo stesso beneficiario a seguito di precedente decreto poi annullato dal Consiglio di Stato, non è privo di causa, in quanto trasforma una detenzione divenuta senza titolo in possesso legittimo (1).

Un decreto di occupazione emanato in pendenza di causa per risarcimento dei danni a seguito di annullamento di precedente decreto di occupazione da parte del Consiglio di Stato, non è viziato da falsità di causa, in quanto il procedimento civile già iniziato può proseguire relativamente ai danni provocati fino al giorno dell'emanazione del nuovo decreto (2).

Nell'avviso di fissazione di sopralluogo per la redazione dello stato di consistenza di un immobile ben determinato, è sufficiente l'indicazione del giorno e dell'ora in cui il sopralluogo sarà effettuato, essendo ovvio che il luogo dell'accesso è l'immobile di cui deve determinarsi la consistenza (3).

(1-3) La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha già in numerose occasioni ritenuto legittimo il decreto prefettizio che, ai sensi dell'art. 71 l. 25 giugno 1865, n. 2359, autorizza l'occupazione temporanea di un fondo per l'esecuzione di un'opera pubblica dichiarata (*ope legis* o dalla competente autorità) indifferibile e urgente, anche se il fondo risulta già occupato, di fatto e senz'alcun titolo, dall'Amministrazione richiedente; a condizione tuttavia, che l'autorizzazione venga concessa con effetti *ex nunc*, cioè a decorrere dalla data del decreto, per porre termine all'illegittima situazione di fatto e per rendere legittima per il futuro l'occupazione già avvenuta, senza pregiudizio, quindi, del diritto del proprietario del fondo al risarcimento integrale dei danni subiti per l'abusiva anticipata occupazione. In questo senso Cons. Stato, Sez. IV, 16 gennaio 1962, n. 43, *Massimario completo della Giurisprudenza del Consiglio di Stato*, 1962, 13; *Id.*, 5 dicembre 1958, n. 980, *Il Consiglio di Stato*, 1958, I, 1436; *Id.*, 21 febbraio 1958, n. 190, *ivi*, 1958, I, 140; *Id.*, 15 marzo 1957, n. 332, *ivi*, 1957, I, 338; *Id.*, 25 maggio 1956, n. 556, *ivi*, 1956, I, 604; *Id.*, 21 marzo 1956, n. 343, *ivi*, 1956, I, 274; *Id.*, 12 gennaio 1954, n. 10, *ivi*, 1954, I, 10. Lo stesso principio è in alcuni casi affermato *a contrario*, in decisioni le quali ritengono viziato di eccesso di potere il decreto del Prefetto che autorizza l'occupazione di urgenza di un fondo necessario all'esecuzione di un'opera pubblica e già arbitrariamente occupato, non al solo scopo di legittimare per il futuro l'occupazione e perciò con effetto *ex nunc*, ma anche per conseguire lo stesso effetto *ex nunc*, e quindi caducare un giudizio in corso per il rilascio dell'immobile e sottrarre l'Amministrazione occupante alle conseguenze del suo illegittimo operato; si ha pertanto illegittimità quando il decreto vuol avere efficacia di convalida dell'occupazione abusiva e paralizzare nel contempo l'azione giudiziaria per il risarcimento dei danni: così Cons. Stato, Sez. IV, 4 aprile 1951, n. 193, *Il Consiglio di Stato*, 1951, 317; *id.*, 20 febbraio 1951, n. 93, *ivi*, 1951, 109.

La situazione presa in esame nelle citate decisioni appare identica a quella formante oggetto della decisione che qui si annota, in quanto l'annullamento del primo decreto di occupazione produce una situazione di illegittimità della detenzione che non può ritenersi differente da quella sorta con un'occupazione senza alcun titolo.

I rapporti fra l'azione dell'autorità amministrativa e la pendenza di procedimento giudiziario civile, nonché le conseguenze dell'annullamento del decreto di occupazione nell'ulteriore caso del procedimento espropriativo, sono stati esaminati anche sotto altri aspetti dalla giurisprudenza. Sul primo punto, il Consiglio di Stato, in applicazione del principio dell'indipendenza fra il procedimento di occupazione d'urgenza e quello di espropriazione per pubblica utilità, ha affermato che l'Amministrazione può promuovere ed ottenere l'espropriazione di determinati beni anche in pendenza di una controversia civile relativa all'occupazione d'urgenza, *senza che* in tale condotta possa ravvisarsi lo scopo di paralizzare l'azione del l'Autorità Giudiziaria investita della causa: così Cass. Stato, Sez. IV, 3 maggio 1961, 865; *Id.*, 15 marzo 1957, n. 332, *ivi*, 1957, 338. Sul secondo punto, sempre in base al principio dell'autonomia fra i due procedimenti, si è affermato che l'annullamento in sede giurisdizionale del decreto prefettizio che autorizzava l'occupazione d'urgenza di beni non preclude la prosecuzione del procedimento espropriativo e quindi la pronuncia finale del decreto di espropriazione per pubblica utilità dello stesso bene occupato: così Cons. Stato, Sez. IV, 21 giugno 1957, n. 701, *Il Consiglio di Stato*, 1957, 694.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 26 settembre 1964, n. 1124 - *Pres.* Gallo - *Est.* Catenacci - Aquilani (avv.ti Ludovisi e Tamburrini) c. Prefetto di Roma (avv. Stato Faranda) e Università Agraria di Manziana (avv. Cini).

Comuni e province - Contratti di enti locali - Visto di esecutività del Prefetto - Rifiuto per considerazioni di convenienza economica - Legittimità.

(t.u.l. com. e prov. 3 marzo 1934, n. 383; l. 9 giugno 1947, n. 530).

È legittimo il rifiuto del Prefetto di apporre il visto di legittimità ad un contratto di un ente locale, basato su considerazioni di inopportunità economica e su nuove offerte maggiorate pervenute all'ente dopo la conclusione del contratto. L'esame della opportunità economica, operato dal Prefetto, sfugge alla valutazione di legittimità del Consiglio di Stato, il quale può solo controllare se la determinazione cui il Prefetto è pervenuto risulti formata attraverso un processo che ne riveli il fondamento logico (1).

---

(1) Per l'affermazione della legittimità del rifiuto prefettizio del visto per motivi meramente economici, purché non di trascurabile entità cfr. Cons. Stato, Sez. V, 7 maggio 1960, n. 342, *Il Consiglio di Stato*, 1960, 929; *id.*, 27 agosto 1956,

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 26 settembre 1964, n. 1128 - *Pres.* Gallo - *Est.* Bortolotta - Boschin (avv. Carbole e Colesanti) c. Prefetto di Trieste (avv. Stato Faranda), Ente Cooperative Operaie di Trieste, Istria e Friuli (avv.ti Sacerdoti e Montesano), e S.p.A. Magazzini Standa (avv.ti Sardos e Montesano).

Atto amministrativo - Ricorso gerarchico - Provvedimento prefettizio regolante l'orario dei negozi - Definitività implicita.

(l. 16 giugno 1932, n. 973; t.u. l. com. e prov. 3 marzo 1934, n. 530).

Ricorso al Consiglio di Stato - Notifica a un solo controinteressato - Integrazione del contraddittorio - Superflua in caso di manifesta infondatezza del ricorso.

(t.u. 26 giugno 1924, n. 1054).

Atto amministrativo - Provvedimento prefettizio regolante l'orario dei negozi - Distinzione della categoria dei grandi magazzini dai comuni negozi - Legittimità.

(l. 22 febbraio 1934, n. 370; l. 16 giugno n. 973; r.l.l. 21 luglio 1938, n. 1468; l. 9 gennaio 1939, n. 142).

Il provvedimento con cui il Prefetto determina l'orario di apertura e chiusura dei negozi è implicitamente definitivo (1).

Qualora il ricorso al Consiglio di Stato sia stato notificato ad uno solo dei numerosi controinteressati, è superfluo disporre l'integrazione del contraddittorio quando è evidente l'infondatezza del ricorso stesso (2).

Nel determinare l'orario di apertura e chiusura dei negozi, il Prefetto può legittimamente disciplinare i supermercati e grandi magazzini come categoria a sé, distinta e con orari diversi dagli altri negozi, senza violare con ciò il principio della parità di trattamento (3).

---

n. 745, *ivi*, 1956, 979; in alcune decisioni si fa riferimento espressamente all'ipotesi di nuove offerte pervenute dopo la stipulazione del precedente contratto: così Sez. V, 6 aprile 1956, n. 221, *Il Consiglio di Stato*, 1956, 434; *id.*, 25 febbraio 1956, n. 145, *ivi*, 193; *id.*, 5 febbraio 1955, n. 194, *ivi*, 1955, 137; *id.*, 16 gennaio 1953, n. 17, *ivi*, 1953, 40; *id.*, 14 gennaio 1953, n. 1, *ivi*, 34; *id.*, 29 ottobree 1952, n. 821, *ivi*, 1952, 1951; *id.*, 20 ottobre 1951, n. 1275, *ivi*, 1951, 1199.

(1-3) La prima e la terza massima si possono condividere.

Sulla seconda vi sono rari casi precedenti: si può citare Cons. Stato, Sez. V, 27 agosto 1954, n. 833, *Il Consiglio di Stato*, 1954, 743; Cons. di Giustizia Amm.va Regione Siciliana, 14 gennaio 1953, n. 3, *ivi*, 1953, 75. La massima, appare improntata ad un giusto criterio di economia processuale.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 26 settembre 1964, n. 1136 - *Pres.* Scotto - *Est.* Catenacci - Zecchino (avv. Gasparri) c. Ministero Industria e Commercio (avv. Stato Pacia), Comune di Nardò (n.c.) e Tedesco (avv. Rossi).

Atto amministrativo - Autorizzazione all'impianto ed esercizio di distributori di carburante - Definitività - Revoca e annullamento delle stesse - Non definitività.

Atto amministrativo - Autorizzazione - Termine finale di efficacia - Irrilevanza.

(l. 23 febbraio 1950 n. 170; r.d. 2 novembre 1933, n. 1741).

I provvedimenti prefettizi in materia di impianto ed esercizio di distributori di carburanti sono definitivi; non sono invece tali i provvedimenti di annullamento e di revoca emessi in materia dalla stessa Autorità, essendo essi estrinsecazione del generale potere di autoimpugnativa riconosciuto dalla legge a qualsiasi organo della p.a. (1).

---

(1) La massima è consolidata, ed è stata affermata, sotto varie forme in numerosissime decisioni e pareri del Consiglio di Stato e del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana. Principio generale in materia deve considerarsi il seguente: il decreto prefettizio che autorizza l'installazione di un distributore di carburante ha carattere definitivo, per effetto della attribuzione della specifica competenza in materia al Prefetto operata dall'art. 2 l. 23 febbraio 1950, n. 170, la quale ha innovato, su questo punto, alle disposizioni contenute nel r.d.l. 2 novembre 1933, n. 1471, convertito nella l. 6 febbraio 1934, n. 367; così Cons. Stato, Sez. V, 15 aprile 1961, n. 133, *Il Consiglio di Stato*, 1961, 726; *id.*, 25 marzo 1961, n. 117, *ivi*, 553; *id.*, 18 marzo 1961, n. 107, *ivi*, 532; *id.*, 9 maggio 1959, .n 282, *ivi*, 1959, 805; *id.*, 27 settembre 1956, n. 194, *ivi*, 1956, n. 1074; *id.*, 16 luglio 1955, n. 952, *ivi*, 1955, 901; *id.*, 27 agosto 1954, n. 851, *ivi*, 1954, 755.

Per i provvedimenti, adottati dal Prefetto nella stessa materia, ma aventi contenuto negativo, vale invece il principio inverso, e precisamente: i decreti prefettizi che annullano o revocano l'autorizzazione all'impianto ed all'esercizio di distributori di carburante non sono definitivi, poiché costituiscono esercizio di un potere diverso da quello in virtù del quale sono stati emanati gli atti annullati o revocati; non solo, ma lo stesso principio ora affermato vale anche per quanto riguarda i provvedimenti con i quali il Prefetto *rifiuta* di annullare o di revocare l'atto di autorizzazione in precedenza concesso. Così: Cons. Stato, Sez. V, 21 ottobre 1961, n. 551, *Il Consiglio di Stato*, 1961, 1679; *id.*, 9 maggio 1959, n. 282, *ivi*, 1959, 805; *id.*, 11 maggio 1956, n. 360, *ivi*, 1956, 658; Consiglio di Giustizia Amm.va Reg. Siciliana, 20 giugno 1959, n. 465, *ivi*, 1959, 959; *id.*, 17 ottobre 1958, n. 237, *ivi*, 1958, 1201.

Il fondamento di questa differenziazione fra provvedimenti autorizzativi e provvedimenti « negativi » in materia d'autorizzazioni consiste nel fatto che il Prefetto, quando concede l'autorizzazione, compie una propria autonoma valutazione, esercitando un potere ad esso direttamente attribuito in quanto autorità preposta alla disciplina del settore della distribuzione dei carburanti, mentre i provvedimenti negativi in materia non sono adottati dal Prefetto nell'esercizio

L'autorizzazione è atto discrezionale e essenzialmente revocabile, nel quale del tutto superflua e irrilevante è l'apposizione di un termine finale alla sua efficacia, per cui, qualora il termine sia stato apposto, da un lato l'autorizzazione può essere sempre revocata prima della scadenza, dall'altro, la scadenza non importa di per sé sola la fine dell'autorizzazione (2).

---

del detto suo potere, bensì del generale potere di annullamento degli atti amministrativi; tali concetti vengono chiariti, in particolare in alcune decisioni: Cons. Stato, Sez. V, 27 settembre 1956, n. 794, *Il Consiglio di Stato*, 1956, 1074; *id.*, 16 luglio 1955, n. 952, *ivi*, 1955, 901; *id.*, 27 agosto 1954, n. 851, *ivi*, 1954, 755; *id.*, 29 dicembre 1950, 1950, n. 1476, *ivi*, 1950, 834.

I principî esposti appaiono senz'altro da condividere, per cui bene ha fatto il Consiglio di Stato a lasciar del tutto isolate alcune decisioni ed un parere orientati in senso diametralmente opposto, e precisamente: Parere Adunanza Generale, 16 marzo 1961, n. 28, *Il Consiglio di Stato*, 1961, 2052; Cons. Stato, Sez. V, 12 luglio 1958, n. 632, *ivi*, 1958, 850; *id.*, 15 febbraio 1958, n. 35, *ivi*, 169. Tali due decisioni d'altronde, data l'opinabilità del principio affermato, ritennero scusabile l'errore commesso dal ricorrente e lo rimisero in termini.

Contro i provvedimenti prefettizi non definitivi in materia di distributori di carburanti è dato ricorso gerarchico al Ministro dell'Industria e del Commercio. La materia relativa, infatti, apparteneva proprio a tale Ministro in base al già cit. r.d.l. 2 novembre 1933 convertito nella l. 8 febbraio 1934, il quale, all'art. 14 comma primo, prevedeva la facoltà di delega del Ministro al Prefetto in materia di concessione di impianto di apparecchi di distribuzione automatica di carburanti. La l. 23 febbraio 1950, n. 170, ha innovato sia in ordine al tipo di atto amministrativo da adottare in materia di apparecchi di distribuzione automatica di carburante collegati a serbatoi aventi capacità non superiore ai dieci metri cubi, col sostituire l'autorizzazione alla concessione, sia in ordine all'Autorità cui è conferito il potere di emanare l'atto amministrativo considerato, conferendo tale potere direttamente al prefetto. La nuova legge ha in tal modo reso normale quel decentramento che, in base al ricordato art. 14 del decreto del 1933, era rimesso al potere discrezionale del Ministro, ma non ha modificato nel resto la preesistente disciplina normativa, né ha, in particolare, soppresso le attribuzioni spettanti in materia al Ministro dell'Industria e del Commercio.

(2-3) La seconda e la terza massima non possono essere condivise. Il principio, affermato dalla Sezione, secondo cui l'autorizzazione è atto essenzialmente revocabile è ovvio, ma da esso non possono derivare le conseguenze che ne trae la decisione annotata. Lo stesso Consiglio di Stato ha in altre occasioni espresso opinione opposta: così ad es. Sez. V, 15 aprile 1961, n. 133, *Il Consiglio di Stato*, 1961, 726, secondo cui non solo l'Amministrazione ha il potere di predeterminare un termine finale all'esercizio di un distributore di carburante ma tale potere è discrezionale e il suo uso non è sindacabile in sede di giurisdizione di legittimità; analogamente, Sez. VI, 7 aprile 1954, n. 227, *Il Consiglio di Stato*, 1954, 430, secondo la quale l'autorità municipale non può fissare la durata dell'occupazione del suolo pubblico con distributori di carburante in maniera autonoma rispetto a quella indicata nell'atto di autorizzazione emanato dall'autorità governativa competente: il che dimostra che la Sezione riconosceva rilevanza all'apposizione del del termine operata dal Prefetto.

Secondo la decisione annotata, dalla revocabilità di qualsiasi autorizzazione deriverebbero due conseguenze, qualora l'organo autorizzante avesse ritenuto di

L'atto con cui il Prefetto dichiara decaduta l'autorizzazione all'esercizio di un distributore di carburante per scadenza del termine e per altri motivi é in realtà una revoca per motivi di opportunità amministrativa e come tale va motivato, e va emesso nella stessa forma dell'atto revocato e uditi tutti gli enti e gli organi che parteciparono alla formazione del decreto di autorizzazione (3).

---

apporre un termine di efficacia al proprio provvedimento: la prima sarebbe, che la revocabilità non potrebbe venir meno neppure durante il periodo di pendenza del termine, e cioè che l'autorizzazione potrebbe essere comunque revocata anche prima della scadenza del termine stesso; la seconda, che, anche una volta scaduto il termine, ciò non importerebbe la decadenza automatica dell'autorizzazione, essendo ciò del tutto superfluo in quanto sussisterebbe pur sempre il potere di revoca. Essendo pertanto del tutto superflua e irrilevante l'apposizione di un termine, ne deriverebbe — sempre secondo la decisione — l'impossibilità concettuale di una decadenza della autorizzazione, e quindi la conseguenza finale che un provvedimento col quale l'autorità dichiari decaduta l'autorizzazione stessa sarebbe in realtà una revoca, assoggettata pertanto ai principi che regolano tale atto amministrativo.

Si può osservare in primo luogo che la seconda conseguenza che si vorrebbe trarre dal principio generale della revocabilità delle autorizzazioni (impossibilità di una decadenza collegata a un termine finale) non è che una petizione di principio. Non è dato capire perché un organo amministrativo, nel dare un'autorizzazione, non possa già valutare l'opportunità di limitarne l'efficacia a un certo tempo predeterminato. Il fatto che l'organo sappia di poter comunque, se lo riterrà opportuno, revocare in qualunque tempo l'autorizzazione concessa, non toglie che esso possa fin dal principio fissare un termine di scadenza. E che l'apposizione di tale termine non sia affatto superflua risulta proprio dalla stessa annotata decisione, la quale, classificando il provvedimento come revoca, lo ha annullato, accogliendo il ricorso, ritenendo cioè che l'atto, il quale se fosse stato classificato come dichiarazione di scadenza sarebbe stato perfettamente valido e regolare, essendo invece una revoca doveva considerarsi illegittimo perché non ne aveva i requisiti formali e sostanziali. La sentenza è dunque in contraddizione con se stessa: mentre infatti ritiene di poter dimostrare che un termine non può essere apposto alle autorizzazioni *in quanto sarebbe superfluo*, esistendo sempre il potere di revoca dell'autorizzazione, dimostra invece esattamente il contrario, ossia *la rilevanza* dell'apposizione di un termine, in quanto la revoca deve presentare dei requisiti di forma e sostanza ben diversi da quelli di una semplice dichiarazione di scadenza per decorrenza del termine prefisso.

SALVATORE ROSA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 10 novembre 1964, n. 794 - *Pres.* Stumpo - *Est.* Anelli - Masi (avv. Clarizia) c. Ministero P.I. (avv. Stato Casamassima) e Comune di Roma (avv. Focacci).

Giustizia amministrativa - Procedimento dinanzi al Consiglio di Stato - Intervento « ad opponendum » - Semplice interesse di fatto al mantenimento dell'atto impugnato - Legittimazione - Sussistenza.

Bellezze naturali - Pretesa difformità della disciplina urbanistica - Omessa impugnazione della licenza edilizia - Carenza di interesse.

Bellezze naturali - Decreto ministeriale di annullamento del nulla osta della Sovraintendenza ai Monumenti ad edificare per erronea indicazione del rapporto tra superficie coperta e scoperta - Irrilevanza di tale elemento nell'istruttoria - Eccesso di potere - Sussistenza.

Bellezze naturali - Ordinanza sindacale di annullamento di licenza edilizia sul presupposto dell'annullamento del nulla osta della Sovraintendenza - Legittimità del nulla osta per il venir meno del decreto ministeriale che ne aveva disposto l'annullamento - Reviviscenza della licenza edilizia.

(r.d. 3 giugno 1940, n. 1357, art. 25; l. 29 giugno 1930, n. 1447).

Nel procedimento giurisdizionale dinanzi al Consiglio di Stato è sufficiente a legittimare l'intervento ad opponendum *l'interesse, anche se di mero fatto, al mantenimento in vita dell'atto amministrativo impugnato* (1).

Ai fini della impugnativa del provvedimento ministeriale di annullamento del nulla osta del Sopraintendente è irrilevante qualsiasi considerazione sulla pretesa difformità della progettata costruzione alla disciplina urbanistica (2).

È viziato da eccesso di potere il decreto ministeriale di annullamento del nulla osta ad edificare dato dalla Sovraintendenza ai Monumenti in base all'erronea indicazione, nel progetto del privato, del rapporto tra la superficie coperta e scoperta, quando tale rapporto non sia stato preso in esame dalla p.a. nella fase istruttoria, come presupposto essenziale dell'autorizzazione (3).

Una volta annullato il decreto ministeriale che aveva a sua volta annullato l'autorizzazione della Sovraintendenza, torna in vita la licenza edilizia che il Sindaco, sul presupposto dell'annullamento di tale autorizzazione, aveva posto nel nulla (4).

(1-4) Sulla prima massima la giurisprudenza è costante. La seconda massima conferma il principio della autonomia tra il nulla osta della Sovraintendenza e la licenza edilizia comunale, anche se sul piano sostanziale l'art. 25 del reg. approvato con r.d. 3 giugno 1940, n. 1357, per l'applicazione della l. 29 giugno 139, n. 1497, pone il Sindaco in situazione di subordinazione rispetto alla prevalente manifestazione di volontà del Sovraintendente. Infatti, come è noto, il Sindaco nelle località sottoposte alla protezione delle bellezze naturali non può dare licenze senza avere avuto il previo « favorevole avviso » del Sovrainten-

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 10 novembre 1964, n. 801 - *Pres.* Toro - *Est.* Benventuo - Rosati ed altri (avv. Giuliani) c. Ministero P.I. (avv. Stato Faranda).

Bellezze naturali - Dichiarazione di notevole interesse pubblico - Pubblicità eseguita ai sensi della l. n. 778 del 1922 - Funzione ed effetti.

(l. 11 giugno 1922, n. 778, art. 2; l. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 6, 18).

Poiché ai sensi dell'art. 18 *della legge* 29 *giugno* 1939, *n.* 1497, *le notificazioni di notevole interesse pubblico delle bellezze naturali e panoramiche eseguite in base alla legge* 11 *giugno* 1922, *n.* 778, *sono da considerarsi valide a tutti gli effetti, l'indagine sulla validità delle dette notificazioni va risolta alla stregua delle norme racchiuse nell'art.* 2 *della cit. legge n.* 778, *le quali, nel prevedere in modo autonomo l'iscrizione nei registri catastali e la trascrizione nei registri della Conservatoria delle ipoteche rispetto all'efficacia della dichiarazione di vincolo nei riguardi dei terzi, lascia intendere che tale efficacia non è condizionata dalla eseguita iscrizione e trascrizione* (1).

(*Omissis*). — III. - Con il secondo motivo i ricorrenti deducono che la trascrizione è nulla, ai sensi dell'art. 1937, n. 1, del c.c. del 1865 e dell'art. 2659, n. 1, del c.c. vigente (in relazione, ovviamente, agli articoli 1940 e 2665, contenuti, rispettivamente, nel primo e nel secondo dei suddetti codici), essendo stata effettuata a carico di persona inesistente o, più precisamente, a carico di persona indicata con inesatta paternità.

---

dente; tuttavia i due provvedimenti (e i relativi procedimenti) sono diretti a tutelare interessi diversi, nel senso che la tutela delle bellezze naturali è compito dello Stato, mentre il rispetto della disciplina urbanistica è affidato alla cura del Comune. Pertanto giustamente la decisione considera irrilevanti, ai fini della validità del nulla osta, i vizi relativi alla licenza edilizia. Esatte appaiono la terza e la quarta massima.

(1) Decisione di notevole interesse e di indubbia esattezza perché, come si rileva dalla motivazione, viene individuata la funzione della trascrizione dei registri della Conservatoria delle ipoteche e della iscrizione nei registri catastali, nel senso che tale forma di pubblicità non incide sull'efficacia del provvedimento di vincolo, il quale diviene operativo nei confronti dei terzi (proprietario, possessore, detentore del bene) non appena viene emanato (così come si ritiene per i provvedimenti che dichiarano l'interesse artistico o storico ai sensi dell'art. 2 cpv. della l. 1° giugno 1939, n. 1089), ma rende possibile due specie di registrazione da valere esclusivamente come mezzi attraverso i quali vengono apprestate al pub-

Tale deduzione viene annunciata dai ricorrenti al fine, in sostanza, di inferirne che l'impugnato provvedimento sanzionatorio manca dei necessari presupposti — e, segnatamente di quello consistente in ciò, che il provvedimento di vincolo, al quale sono collegati gli obblighi di rispetto, sia operativo nei confronti di terzi — e che è stato emanato, quindi, in violazione dell'art. 15 della l. 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali.

Al riguardo osserva il Collegio che, giusta l'art. 18 della legge ultimamente citata, « le notifiche d'importante interesse pubblico delle bellezze naturali o panoramiche, eseguite in base alla l. 11 giugno 1922, n. 778, sono da considerare valide a tutti gli effetti della presente legge ».

Da ciò deriva che la questione circa i requisiti occorrenti per l'operatività, anche nei riguardi dei terzi, dei vincoli, che, come nella specie, siano stati imposti sotto l'impero della suddetta precedente legge n. 778 del 1922, è un problema che va risolto alla stregua di questa stessa legge, e, in particolare dell'art. 2 di essa, il quale contiene una disposizione del seguente tenore: « Il Ministero dell'istruzione pubblica ha facoltà di procedere, in via amministrativa, alla notificazione della dichiarazione di notevole interesse pubblico ai proprietari ed ai possessori o detentori a qualsiasi titolo degli immobili... *Tale dichiarazione deve essere, su istanza del Ministro stesso, iscritta nei registri catastali e trascritta nei registri delle Conservatorie delle ipoteche, ed ha efficacia* nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo ».

La formulazione della disposizione surriportata è diversa da quella dell'art. 6, comma secondo, della vigente l. 29 giugno 1939, n. 1497, il quale testualmente dispone che « *tale dichiarazione trascritta a richiesta del Ministro, sui registri della Conservatoria delle ipoteche*, ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore ».

Ora, senza sollevare qui il problema di fondo — e cioè se possa armonizzarsi con l'ordinamento della trascrizione con funzione « dichiarativa » (artt. 1942 e 2644, rispettivamente, del cod. civ. abrogato e di quello vigente) una legislazione speciale che, come quella in materia, è caratterizzata da norme di peculiare contenuto quanto ai soggetti a

---

blico fonti di conoscenza dell'avvenuta imposizione dei vincoli (pubblicità-notizia). Di conseguenza le inesattezze riscontrate nella trascrizione o nella iscrizione non sono rilevanti ai fini dell'efficacia del provvedimento.

Diversamente è da dirsi per la trascrizione prevista dall'attuale legge n. 1497, la quale, anche se qualche dubbio appare nella motivazione della decisione, ha la funzione di rendere operante, nei confronti dei terzi, la dichiarazione di vincolo, come del resto si rileva dalla precisa formulazione della norma racchiusa nell'art. 6, secondo comma: in tal senso cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 10 ottobre 1956, n. 619, *Il Consiglio di Stato*, 1956, 1250.

carico dei quali la trascrizione può essere eseguita e nei confronti dei quali questa rende efficace il vincolo di notevole interesse pubblico (anche possessori e detentori a qualsiasi titolo) — è da osservare, dall'interpretazione letterale, che, se qualche perplessità può sorgere sul punto se alla trascrizione del provvedimento sia assegnata funzione dichiarativa della nuova legge n. 1497 del 1939, ogni dubbio è, invece, da escludere in ordine alla disposizione contenuta nella precedente legge del 1922. Quivi, invero, non è dato rinvenire alcuna espressione che faccia apparire l'efficacia del vincolo rispetto ai terzi come condizionata all'eseguita trascrizione.

In particolare, deve notarsi, che, nella disposizione della vecchia legge, la norma, che allude all'operatività del vincolo nei riguardi dei terzi, è in posizione indipendente, e non già subordinata, rispetto alla norma che pone l'esigenza della pubblicità.

A questo riguardo, non è privo di importanza il rilievo che la posizione delle due norme è, nella precitata disposizione della legge del 1922, identica a quella che si riscontra nella formulazione della norma dell'art. 2, cpv., della l. 1° giugno 1939, n. 1089 (sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico), in relazione alla quale suol ritenersi, in dottrina, che l'operatività nei confronti dei terzi deriva già dal provvedimento amministrativo, impositivo di un vincolo di carattere reale, a prescindere, quindi, dall'attuazione (e dall'esatta esecuzione) della pubblicità.

Il risultato interpretativo raggiunto, per il quale la trascrizione prevista dalla legge del 1922 « non ha » funzione dichiarativa, è confortato da un'ulteriore considerazione, il cui svolgimento porta, ad un tempo, ad una determinazione « positiva » della funzione assegnata alla pubblicità dall'or indicata legge. Questa, invero, si caratterizza — rispetto alla successiva legislazione in materia — sotto un aspetto peculiare, in quanto (quasi riecheggiando il tenore dell'art. 53 della l. 25 giugno 1865, n. 2359) stabilisce l'esigenza della trascrizione nei registri della Conservatoria delle ipoteche e iscrizione nei registri catastali, contemplando tali adempimenti in modo da non consentire all'interprete di distinguere, quanto alla funzione, tra l'uno e l'altro. Ora, il fatto che la legge del 1922 abbia accomunato, ponendole sullo stesso piano, alla trascrizione ed alla iscrizione nei registri catastali — alla quale ultima è nel nostro ordinamento, del tutto estraneo ogni carattere di elemento condizionante l'operatività, nei confronti dei terzi, delle vicende giuridiche dei diritti immobiliari — induce a ritenere che essa abbia avuto di mira, soltanto, quella che è la funzione elementare ed imprescindibile della pubblicità. Più precisamente, lungi dal voler predisporre un sistema per dirimere un conflitto di interessi tra l'autorità, impositrice del vincolo pubblicistico, e i terzi (interessi che, peraltro, non

sono, istituzionalmente, paritari), la citata legge del 1922, venendo incontro all'interesse che i terzi hanno a che i vincoli non rimangano segreti, ha istituito due strumenti — che si integrano a vicenda — aventi mera funzione di pubblicità-notizia e cioè due registrazioni da valere, esclusivamente come mezzi attraverso i quali vengono apprestate, per il pubblico, fonti di possibilità di conoscenza dell'avvenuta imposizione di vincoli.

Atteso ciò, è da dirsi che dal fatto, lamentato dai ricorrenti, che la trascrizione non sia stata esattamente effettuata (artt. 1937, n. 1, e 1940 del c.c. abrogato) non deriva, nella specie, la conseguenza, sostenuta dai medesimi, di dover ritenere mancante quel presupposto dell'impugnato provvedimento sanzionatorio, che è la preesistenza a questo di un vincolo operativo nei confronti dei terzi. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, 30 ottobre 1964, n. 483 - *Pres.* Barra Caracciolo - *Est.* Crisci - Terrasi ed altri (avv. Virga) c. Assessorati reg. per l'Industria e per l'Agricoltura (avv. Stato Sorce).

Giustizia amministrativa - Interesse ad agire in tema di cariche pubbliche - Intervento in giudizio - Provvedimenti di nomina di organi istituzionali di enti pubblici - Impugnativa da parte del Presidente dell'ente - Inammissibilità - Fattispecie.

Enti pubblici - Organi individuali o collegiali - Funzionari onorari - Durata limitata o illimitata - Principio della «prorogatio» - Casi di disapplicazione - Durata illimitata - Provvedimento che dichiara la cessazione dal servizio di funzionari onorari componenti l'organo collegiale e la nomina di altri - Natura - Competenza - È atto di controllo, di competenza dell'autorità tutoria - Fattispecie.

(t.u. 20 settembre 1934, n. 2011, art. 2011, art. 18; d.l.l. 21 settembre 1944, n. 315, art. 9; d.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182; l.reg.sic. 1° luglio 1947, n. 3).

È inammissibile, in quanto non sussiste un interesse giurisdizionalmente tutelato, l'intervento in giudizio spiegato dal Presidente di un ente pubblico (nella specie dal Presidente di una Camera di Commercio e Industria), il quale, in tale qualità e non in nome proprio, impugna il provvedimento di nomina di funzionari preposti ad organi istituzionali dell'ente stesso (1).

---

(1) Il principio enunciato dalla prima massima, anche se in qualche decisione non appare esattamente applicato (cfr. ad es., Sez. V, 5 giugno 1953, n. 306, *Il Consiglio di Stato*, 1953, 515), può ritenersi pacifico ed esatto (cfr. Sez. IV,

I funzionari (onorari) preposti ad organi di enti pubblici, collegiali o individuali, allorché cessano dalla loro carica sia quando la loro attività è limitata nel tempo con un termine espresso, sia quando un termine non è previsto, continuano tuttavia a prestare servizio finché i successori non vengano nominati ed abbiano assunto servizio, in base al principio della prorogatio, *che regola il normale avvicendamento nelle cariche pubbliche e che può essere disapplicato solo se sussistono gravi motivi di ordine pubblico con la nomina di organi straordinari. Nella seconda ipotesi, e cioè quando un termine di durata non è previsto, il provvedimento che in sede di normale avvicendamento dispone, nei confronti di un organo determinato, la cessazione dalle funzioni delle persone che vi sono preposte e la nomina di altre, si inquadra tra gli atti di controllo sul regolare funzionamento dell'ente, in quanto valuta il pregiudizio che il perdurare in carica di determinate persone arrecherebbe all'interesse dell'ente; esso, pertanto, rientra non nella competenza dell'autorità che provvede alla nomina dei componenti l'organo collegiale (nella specie, del prefetto), bensì nella competenza dell'autorità che esercita la vigilanza e la tutela sull'ente cui l'organo (nella specie, la Giunta della Camera di Commercio) appartiene (rientra, cioè, nella competenza dell'Amministrazione regionale siciliana che esercita il controllo sulle Camere di Commercio situate nella Regione)* (2).

(*Omissis*). — Secondo la giurisprudenza di questo Consiglio alla quale si aderisce, gli enti pubblici, in quanto tali, non hanno un interesse tutelato acché i loro organi istituzionali siano composti con la partecipazione di determinati soggetti anziché di altri.

---

26 settembre 1952, n. 720, *ivi*, 1952, 1202; Sez. V, 6 giugno 1959, n. 323, *ivi*, 1959, 839; Cons. giust. amm. Reg. sic., 23 febbraio 1960, n. 140, *ivi*, 1960, 288): non vi è dubbio, infatti, che gli amministratori di un ente pubblico, in nome proprio, hanno interesse ad impugnare i provvedimenti che incidano sulla loro posizione giuridica, mentre non sono titolari di alcun interesse tutelabile in sede giurisdizionale allorché agiscono nella qualità di organi dell'ente.

(2) La massima, da un punto di vista generale, applica, con esattezza, i principi che regolano la vita degli organi collegiali di un ente pubblico, dei quali facciano parte funzionari onorari, giacché l'avvicendamento di un'amministrazione ordinaria ad altra amministrazione ordinaria rientra nella fine fisiologica della gestione di un ente, ed il principio della *prorogatio* garantisce, nell'interesse pubblico, la continuità nell'esercizio delle funzioni (cfr. Sez. V, 14 ottobre 1961, n. 485, *Il Consiglio di Stato*, 1961, 1619 Sez. VI, 21 dicembre 1960, n. 1072, *ivi*, 1960, 2388). Non vi è dubbio, poi, che l'atto che dispone la cessazione dalle funzioni dei componenti di un organo collegiale, rientra nelle attribuzioni di controllo spettanti all'autorità che esercita la vigilanza e la tutela sull'ente, di cui fa parte l'organo, e quindi prescinde dal criterio e dei principi che regolano la nomina dei

Deve pertanto ritenersi inammissibile l'intervento spiegato dal dr. Ganazzoli nella qualità di Presidente della Camera di Commercio, Industria e Agricoltura di Palermo (in base a deliberazione n. 126 del 21 agosto 1964), per difendere un provvedimento la cui conservazione poteva interessare il predetto in via individuale come titolare dell'incarico, non come Presidente della Camera di Commercio legale rappresentante dell'Ente.

Nel merito, il ricorso è fondato.

Osserva il Collegio che quando è la norma (di legge, di regolamento o di statuto) a fissare il termine di durata in carica di un organo collegiale o individuale (come accadeva per i Consigli della Camera di Commercio ai sensi dell'art. 10, d.l. 8 maggio 1924, n. 750, e per i Consigli provinciali delle Corporazioni ai sensi dell'art. 18 del t.u. 20 settembre 1934, n. 2011), l'organo scade automaticamente allo spirare del termine, sicché è solo necessario far luogo alla sua ricostituzione con le modalità previste dai singoli ordinamenti.

Quando, come nella specie, un termine non è prefissato (e non poteva essendo, dato il carattere del tutto precario o transeunte delle Giunte camerali non elettive, ai sensi del d.l.l. n. 315 del 1944), ciò non significa che le cariche onorarie debbano permanere *sine die* affidate a coloro che furono originariamente nominati. È, anzi, principio generale di diritto pubblico che le cariche onorarie siano temporanee, e vengano periodicamente rinnovate al fine di evitare il cristallizzarsi di posizioni e di interessi individuali e allo scopo di perseguire un costante adeguamento dell'azione amministrativa al variare degli orientamenti e delle situazioni.

Peraltro, in tal caso, è indispensabile un provvedimento esplicito che disponga la cessazione dell'organo nella sua attuale composizione, quale indispensabile presupposto per la nomina dei nuovi membri.

La giurisprudenza di questo Consiglio ha già avuto occasione di affermare che siffatto provvedimento implicando una discrezionale valutazione circa il pregiudizio che arrecherebbe all'interesse dell'ente il perdurare in carica di determinati organi oltre un congruo periodo di tempo, può inquadrarsi fra gli atti di controllo sul regolare funzionamento dell'ente stesso, onde, anche se da esso esula qualsiasi intento repressivo o sanzionatorio, può ritenersi che la competenza ad adot-

---

componenti, la quale può essere di competenza anche di altra autorità. La massima, da un punto di vista specifico, applica alle Camere di Commercio, situate nella Regione siciliana, le norme che si desumono dall'incompleto sistema legislativo, attualmente in vigore, previste dal t.u. 20 settembre 1934, n. 2011 e dal d.l.l. 21 settembre 1944, n. 315, il quale decreto, all'art. 9, con una norma transitoria, disciplina il funzionamento provvisorio delle Camere di Commercio (cfr. *Cons. giust. amm.*, 27 settembre 1961, n. 19, *Foro amm.*, 1961, I, 1501).

tarlo spetti all'Autorità che esercita la vigilanza e la tutela sull'ente cui l'organo appartiene, cioè, nel caso in esame, all'Amministrazione Regionale.

Non sembra rilevante, in questa fase, che la nomina dei componenti la Giunta Camerale, a differenza da quella del Presidente (attribuita agli Assessorati per l'Industria e l'Agricoltura) spetti al Prefetto.

Questi, infatti, è competente a disporre l'eventuale revoca dei singoli componenti da lui nominati per particolari motivi attinenti alle persone dei medesimi; non a valutare l'opportunità di far luogo all'integrale rinnovamento dell'organo collegiale (cfr. Cons. Giust. Amm., 27 settembre 1961, n. 19).

È, peraltro, principio pacifico nel diritto pubblico che quando un organo collegiale o un funzionario onorario cessino dalla carica a seguito di un provvedimento da cui esuli qualsiasi carattere sanzionatorio, essi continuano ad esercitare le loro funzioni fino a che non sia costituito il nuovo organo o non abbia preso possesso dell'ufficio il nuovo funzionario (il principio della c.d. *prorogatio* è sancito dall'art. 14 della legge comunale e provinciale e 3 marzo 1934, n. 383; cfr. anche nel diritto privato, art. 2385, comma secondo, c.c.).

Solo qualora gravi motivi di ordine pubblico o attinenti al comportamento illegittimo dell'organo collegiale sconsigliano di far luogo alla *prorogatio* in attesa della rinnovazione dell'organo, si provvede alla nomina, *medio tempore* di un commissario straordinario (cfr. artt. 323, 324, l. com. prov. 4 febbraio 1915, n. 148; art. 54 e 55 O.E.L., d.l. Pres. Reg. 29 ottobre 1955, n. 6).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 8 giugno 1964, n. 1402 - *Pres.* Fibbi - *Est.* Caporaso - *P.M.* Pedote (conf.) - Conti (avv. Clerici) c. Ministero Finanze (avv. Stato Salto).

Imposte e tasse - Competenza territoriale - Giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha proceduto all'accertamento.
(r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 8).

Imposta di registro - Contenzioso - Azione giudiziaria - Domanda riconvenzionale oltre il termine di sei mesi - Inammissibilità.
(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 146).

Imposta di registro - Vendita o appalto - Criterio della ordinaria produzione - Riguarda i soli fabbricanti e non i commercianti.
(l. 29 luglio 1941, n. 771, art. 1 comma 5).

Imposta di registro - Vendita o appalto - Criterio dell'approvvigionamento delle cose successivamente al contratto - Applicabilità.
(l. 29 luglio 1941, n. 771, art. 1 comma 3).

Imposta di registro - Vendita o appalto - Criteri di cui all'art. 1 l. 29 luglio 1941 n. 771 - Efficacia.

La competenza territoriale per le controversie in materia d'imposta non si determina in base all'ordinaria e generale disposizione del codice di procedura civile, ma dev'essere stabilita in relazione al luogo in cui ha sede l'ufficio che ha proceduto all'accertamento e alla liquidazione del tributo (1).

L'autonomia del procedimento davanti alle Commissioni amministrative, rispetto a quello che viene ex novo *instaurato dinanzi all'auto-*

---

(1) Il principio affermato nella massima costituisce puntuale applicazione dell'art. 8 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611.

rità giudiziaria ordinaria, vieta di parlare di effetto devolutivo del ricorso proposto dinanzi al giudice ordinario e di ricorso incidentale. Maturato il termine di decadenza di cui all'art. 146 *della legge di registro, la statuizione della Commissione Centrale rimane ferma, e la parte la quale sia incorsa in tale decadenza non può risollevare, neanche in via riconvenzionale, questioni od eccezioni già risolte con quella statuizione* (2).

L'art. 1 *della l.* 29 *luglio* 1941, *n.* 771 — *il quale dispone che devono considerarsi vendite, ai soli fini dell'imposta di registro, i contratti con i quali una ditta si obbliga a consegnare cose che costituiscono l'oggetto della sua ordinaria produzione — si riferisce unicamente ai fabbricanti e produttori e non anche ai commercianti che assumono forniture di merci, di cui non siano produttori, sotto forma di somministrazioni periodiche o approvvigionamenti a tratto continuativo* (3).

A norma del terzo comma del citato articolo, i predetti approvvigionamenti o somministrazioni sono parificati, agli effetti tributari, agli appalti, quando l'assuntore debba produrre o procurarsi, posteriormente al contratto, le cose promesse (4).

---

(2) La prima parte della massima fa corretta applicazione del principio, ormai incontestabile, della autonomia fra procedimento dinanzi alle Commissioni amministrative e azione giudiziaria in materia tributaria, principio che naturalmente comporta la impossibilità di considerare la proposizione di tale azione come l'esercizio di un potere di impugnativa rispetto alla decisione conclusiva di quel procedimento, e di ipotizzare quindi un effetto devolutivo ed una ammissibilità di impugnazione incidentale.

Più delicata appare invece la questione decisa con la seconda parte della massima, secondo cui la decorrenza del termine di cui allo art. 146 della legge di registro impedisce la riproposizione di questioni già decise dalle Commissioni amministative, anche in via riconvenzionale. La fattispecie riguardava evidentemente l'ipotesi, del resto frequente, in cui la decisione della Commissione centrale aveva determinato una soccombenza parziale e reciproca fra le parti, ed in relazione ad essa è stato affermato che, qualora una delle parti proponga la propria azione nel termine legale di sei mesi dalla notifica della decisione della Commissione, la controparte non può, in via riconvenzionale, riproporre, a sua volta, le questioni già decise in senso ad essa sfavorevole, se quel termine sia nel frattempo decorso.

Lo stesso principio era già stato affermato dalla Cassazione con sent. 12 luglio 1947, n. 1114 (*Riv. leg. fisc.* ,1947, 315; vedi anche *Relazione Avvocatura dello Stato*, 1942-50, I, 430.

(3-4) I principî di cui alle massime costituiscono esatta applicazione dei criteri di qualificazione stabiliti dal terzo e quinto comma dell'art. 1, l. 29 luglio 1941, n. 771 ,il primo dei quali (ordinaria produzione) si riferisce agli industriali in senso proprio, mentre il secondo (approvvigionamento delle cose successivamente al contratto) riguarda esclusivamente i commercianti.

Entro l'ambito della legge di registro, la qualificazione giuridica del rapporto come vendita o appalto secondo i criteri di cui alla l. 29 luglio 1941, n. 771, vale ad ogni effetto e quindi anche a quello dell'obbligo della registrazione nel termine fisso, anziché nel solo caso d'uso (5).

(*Omissis*). — Con il primo mezzo si eccepisce dal contribuente e ricorrente Bruno Conti la inosservanza delle regole sulla competenza territoriale, essendosi adito il Tribunale di Milano, pur essendo esso Conti domiciliato a Genova.

Come ha esattamente osservato la difesa dell'Amministrazione interessata, l'eccezione d'incompetenza territoriale, se basata sulla norma generale dettata dall'art. 38 c.p.c. non sarebbe ammissibile in Cassazione, essendo essa proponibile soltanto con la comparsa di risposta (o col primo atto difensivo) del giudizio di primo grado.

Senonché, la competenza territoriale per le controversie in materia d'imposta, come quella in esame, non si determina in base alla ordinaria e generale disposizione del codice di procedura ma deve essere stabilita in relazione al luogo (nella specie, Milano) in cui ha sede l'ufficio che ha proceduto all'accertamento ed alla liquidazione del tributo (art. 8 t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611).

Con il secondo mezzo si sostiene che, avendo l'Amministrazione promosso giudizio davanti alla ordinaria autorità giurisdizionale, a questa dovevano ritenersi automaticamente demandate tutte e ciascuna delle questioni sollevate in sede di contenzioso amministrativo.

Tra le altre, anche quella relativa alla chiesta e non ottenuta riduzione della base imponibile.

Contro tale tesi la sentenza denunciata ha opposto, in limite, la decadenza prevista dall'art. 146 della legge di registro (l. 30 dicembre 1923, n. 3269), non avendo il Conti proposto alcuna domanda nel termine perentorio di mesi sei previsto dall'anzidetto art. 146.

Ne deriva che nel giudizio davanti al magistrato ordinario poteva discutersi soltanto delle questioni relative alle domande tempestivamente e ritualmente proposte dall'Amministrazione.

---

(5) I criteri di qualificazione di cui alla l. n. 771 del 1941 valgono, per espressa affermazione della legge stessa, « agli effetti della imposta di registro », e la Cassazione non ha avuto difficoltà ad affermare che tali effetti non sono soltanto quelli relativi alla applicazione della competente aliquota di imposta, ma tutti quelli che la normativa della imposta di registro considera giuridicamente rilevanti, e quindi anche quelli relativi all'obbligo ed alle modalità (in termine fisso o in caso d'uso) della registrazione.

L'autonomia del procedimento davanti alle Commissioni amministrative rispetto a quello che viene *ex novo* instaurato davanti all'autorità giudiziaria ordinaria vieta di parlare di effetto devolutivo del ricorso proposto dinanzi al giudice ordinario e di ricorso incidentale, come fa il ricorrente. Maturato il termine di decadenza sopra menzionato, la statuizione della Commissione Centrale rimane ferma e la parte la quale sia incorsa nella suddetta decadenza non può risollevare questioni ed eccezioni già risolte con quella statuizione.

La doglianza formulata con il successivo mezzo di ricorso (motivo terzo) attiene alla sussistenza della prova in ordine alla circostanza, affermata dal giudice del merito, che il Conti, per la esecuzione del tassato contratto di fornitura di carbone, doveva procurarsi, successivamente al contratto stesso, la merce oggetto della fornitura, realizzandosi in tal modo la ipotesi prevista dal comma terzo dell'art. 1 della l. 19 luglio 1941, n. 771, per cui il rapporto doveva considerarsi, ai fini tributari, come di fornitura-appalto.

La impugnata sentenza della Corte d'Appello di Milano ha ritenuto però, che, da vari elementi e dalle stesse ammissioni del Conti, risultava la prova della suddetta circostanza di fatto. Al che si deve aggiungere che, in definitiva, neppure in questa sede il ricorrente contesta che la merce doveva procurarsela successivamente alla stipulazione del contratto di fornitura. Egli oppone solamente che il commercio di carbone costituiva l'oggetto della sua ordinaria attività. Ma l'osservazione, irrilevante rispetto all'asserita violazione dell'articolo 2697 c.c. in materia di onere probatorio, può valere in astratto per quanto concerne il quarto mezzo del ricorso, con il quale si sostiene, per l'appunto, che nella specie sia applicabile non il terzo ma il quinto comma del sopraindicato art. 1. Il quale dispone che devono considerarsi, sempre ai soli fini dell'imposta di registro, « vendite, i contratti con i quali una ditta si obbliga di consegnare cose che costituiscono l'oggetto della sua ordinaria produzione ».

È chiaro, però, che tale norma si riferisce unicamente ai fabbricanti e produttori, e non già ai commercianti che assumono forniture di merci, di cui non sono produttori, sotto forma di somministrazioni periodiche o approvvigionamenti a tratto continuativo. Tanto risulta non soltanto dalla stessa formulazione letterale del precisato comma quinto e dal suo collegamento logico con il comma terzo del medesimo articolo di legge, ma anche dal comma sesto, che è appunto rivolto a vieppiù chiarire la portata della cennata dizione, « ordinaria produzione », usata dal capoverso che lo precede.

Detto comma sesto avverte infatti che per ordinaria produzione deve intendersi quella « dell'ordinaria organizzazione industriale e attrezzatura tecnica della ditta produttrice, che può desumersi dall'inquadramento sindacale della ditta, dalla denuncia alla Camera di

Commercio... ecc., ancorché i prodotti subiscano nella fabbricazione variazioni o adattamenti su richiesta o ordinazione dell'acquirente ».

Nella specie è pacifico che si versa in materia di somministrazione di carbone a tratto continuativo assunta da un commerciante, come lo stesso Conti si qualifica. In tale fattispecie trova puntuale applicazione il già menzionato comma terzo dell'art. 1 che recita: « le somministrazione periodiche o gli approvvigionamenti a tratto continuativo sono parificati, agli effetti tributari, agli appalti quando l'assuntore debba produrre o procurarsi, posteriormente al contratto, le cose promesse ».

Sotto questa regola cade, pertanto, il rapporto negoziale del quale si discute, così come ha esattamente dichiarato il giudice del merito.

Con il sesto mezzo il ricorrente denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 5 della legge di registro, all. D (registrazione, solo in caso di uso, delle convenzioni tra commercianti). Secondo questo motivo di ricorso, la Corte avrebbe riconosciuto che l'atto in questione fosse di vendita secondo le comuni norme del diritto civile, ma avrebbe poi erroneamente applicate tutte le norme tributarie proprie dell'appalto, tra cui quella della registrazione in termine fisso. La tesi si affida ad una interpretazione irrazionalmente restrittiva della l. n. 771 del 1941, per cui la parificazione della fattispecie all'appalto dovrebbe essere limitata alla sola applicazione dell'aliquota d'imposta, non alle altre norme tributarie applicabili per l'appalto. Ma, entro l'ambito della legge di registro la equiparazione o, meglio, la qualificazione giuridica del rapporto come di contratto d'appalto, vale ad ogni effetto e quindi anche a quello dell'obbligo della registrazione nel termine fisso, anziché nel solo caso di uso.

La questione sollevata, infine, con il sesto ed ultimo mezzo del ricorso, non è strettamente connessa con la contestazione circa il criterio di imposizione valevole nella specie, ma riguarda la pretesa di risarcimento del danno derivato dal rifiuto dell'ufficio finanziario di rilasciare copia della sentenza non registrata, che pertanto non fu possibile porre in esecuzione.

La causa del lamentato rifiuto della p.a. è proprio la mancata registrazione e la violazione della legge fiscale da parte del preteso danneggiato. Manca quindi un comportamento illegittimo ed illecito dell'ufficio finanziario, sul quale soltanto il ricorrente avrebbe potuto fondare la propria richiesta di danni. Ma la Corte ha ritenuto, per giunta, che l'attore non aveva neppure provato o chiesto di provare la specifica omissione addebitabile all'ufficio e, soprattutto, il danno che ne sarebbe derivato.

Pertanto, anche sotto quest'ultimo aspetto, il ricorso si presenta sfornito di fondamento e come tale deve essere rigettato con le conseguenze di legge. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 settembre 1964, n. 2398 - *Pres.* Caporaso - *Est.* Malfitano - *P.M.* Trotta (conf.) - Amministrazione Finanze (avv. Stato Masi) c. Soc. Innocenti Mangili Adriatica

Imposta di registro - Imposta di titolo - Applicabilità - Presupposti.

(legge registro, art. 72).

Ai fini dell'applicazione dell'imposta di titolo, di cui all'art. 72 della legge di registro, occorre che la convenzione, per la quale l'imposta è dovuta, sia stata invocata da una delle parti come la ragione giustificatrice della propria domanda, di tal che il giudice ne debba necessariamente tener conto sia come una delle ragioni per accogliere la domanda, sia per escludere che questa possa trovare adeguata giustificazione nella convenzione medesima, della quale, pertanto, non può omettere di accertare l'esistenza e di dichiarare il contenuto, dovendone discutere ai fini della decisione.

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso, denunziandosi la violazione degli artt. 11, 12, 14 e 72 della legge di registro e 2, 114 e 115 della tariffa allegato A alla legge medesima, si censura la sentenza impugnata per aver ritenuto che nell'ipotesi in cui sia stato escluso da una sentenza di secondo grado, passata in giudicato, l'esistenza del rapporto giuridico posto a fondamento dalla imposta di titolo pagata con la registrazione della sentenza di primo grado, il contribuente possa ottenere la restituzione dell'imposta medesima.

L'imposta di titolo ed il diritto al rimborso nell'ipotesi di riforma della sentenza.

La massima, che, come si vedrà, non riflette esattamente la questione decisa, corrisponde ad una giurisprudenza che può ritenersi pacifica e pienamente conforme alla tesi sempre sostenuta dall'Avvocatura: oltre alla sentenza richiamata nella motivazione (Cass., 9 luglio 1962, n. 1799, *Foro it.*, 1962, I, 2088), in numerose altre pronuncie la Cassazione ha deciso nello stesso senso (v. Cass., 10 ottobre 1961, n. 2063, *Foro it.*, 1962, I, 1340; 22 novembre 1960, n. 3121; 31 luglio 1957, n. 3269; 24 settembre 1956, n. 3252, *Riv. leg. fisc.*, 1956, 1748; 5 aprile 1946, n. 386), seguendo un indirizzo condiviso dalla dottrina (Berliri, *Le leggi di registro*, 1960, 185; Uckmar, *La legge di registro*, 1958, vol. II, art. 72; Jammarino, *Commento alla legge sulle imposte di registro*, 1959, I, 650.

Affermazioni altrettanto pacifiche, in quanto corollari necessari della norma di cui all'art. 72 della legge di registro e della particolarità dell'ipotesi da questa prevista e che si trovano ripetute dalla giurisprudenza e dalla dottrina dianzi citate, sono le seguenti:

— l'imposta di titolo è dovuta soltanto nel caso in cui la domanda sia avanzata da chi fu parte della convenzione e non da un terzo;

— ove l'atto venga enunciato in due successive decisioni non si può procedere a duplicazione d'imposta;

Al riguardo si deduce che la diversa definizione giuridica data dal giudice di appello al rapporto dedotto in giudizio dalle parti non può dar luogo alla restituzione dell'imposta pagata perché non rientra tra le ipotesi tassativamente indicate nell'articolo 14 della legge di registro, nelle quali è ammessa la restituzione, e che, anche se alla imposta di titolo volesse attribuirsi natura contrattuale anziché giudiziale, non potrebbe mai farsi luogo alla restituzione, in quanto la legge la prevede soltanto per gli atti nulli fin dall'origine.

La censura è priva di fondamento.

La Corte di merito, esaminate le sentenze pronunziate dal Tribu-

---

— l'imposta è dovuta tanto se la convenzione venga invocata dall'attore nella domanda, quanto se venga eccepita dal convenuto, purché la sentenza ne abbia dovuto tener conto (peraltro v. in senso contrario, ma dubitativamente: UCKMAR, *op. cit.*, 1953, II, 522);

— riconosciuta dalla sentenza la convenzione sulla quale l'imposta si basa, questa va liquidata non sulla somma che ha formato oggetto della domanda e della pronuncia, ma sull'intero ammontare della convenzione enunciata (cfr. Comm. Centr., 19 febbraio 1958, n. 1979, *Riv. leg. fisc.*, 1959, 1422);

— la sentenza rappresenta soltanto la condizione per l'applicazione dell'imposta di titolo, l'oggetto dell'imposta non essendo la sentenza in sé, ma la convenzione menzionata in sentenza (cfr. App. Trento, 15 maggio 1959; App. Milano, 24 luglio 1956, *Relazione Avv. Stato*, 1956-60, II, 503).

Occorre avvertire peraltro che quest'ultima affermazione, in sé sostanzialmente esattissima — *l'imposta non colpisce la sentenza, ma l'atto attraverso la sentenza* — ha dato origine ad un contrasto d'opinioni circa le conseguenze che da molti si sono tratte per stabilire la natura giuridica dell'imposta di titolo.

Si sostiene infatti da una buona parte della dottrina (VIGNALI, *Le tasse di registro*, 1908, II, 140; UCKMAR, *op. cit.*, 1958, 566; JAMMARINO, *op. cit.*, 650; MONTALBANO, *Tasse giudiziali e di titolo nella legge di registro*, 1947, 204) che l'imposta di titolo ha natura contrattuale e non giudiziale poiché l'elemento vero ed unico che abilita la Finanza ad imporre il tributo è dato dalla convenzione in tanto in quanto venga riconosciuta valida ed efficace dalla sentenza, tanto che se ne è tratto il principio, affermato anche dalla giurisprudenza (Cass., 4 luglio 1941, n. 2036; 31 gennaio 1948, n. 146; Comm. Centr., 17 febbraio 1943, n. 66722 citate in PEPE, *Rassegna di giurisprudenza sulla imposta di registro*, 1959, 257), che il rapporto di imposta sorge al momento in cui viene stipulato il negozio giuridico o viene formato l'atto, anche se il diritto a tassare l'atto sorge (*rectius*: può esser fatto valere) nel momento in cui la convenzione viene enunciata.

Altri autori invece (BERLIRI, *op. cit.*, 498) ritengono che osti, alla configurabilità dell'imposta di titolo come imposta contrattuale, la norma di cui all'art. 6 della legge di registro e le considerazioni che se ne possono trarre sui principî generali cui è ispirata la legge, coordinandola con le norme di cui agli artt. 1, 5 e 8 (cfr. anche GUGLIELMI-AZZARITI, *Le imposte di registro*, 1959, 132). L'argomentazione è tutt'altro che debole. Considerato infatti che la legge di registro è imposta sugli atti, tanto che sono per essa (entro certi limiti: v. artt. 11, 12, 14) indifferenti le vicende dei rapporti che da quelli scaturiscono; che l'art. 6 distingue tassativamente le imposte di registro in contrattuali e giudiziali, a seconda della natura degli atti o dei trasferimenti a cui sono applicate; che la stessa legge, nel

nale e dalla Corte d'Appello di Genova nel giudizio svoltosi tra la SAIMA, la SATERNA e la CRESA, ha ritenuto che mentre il Tribunale aveva affermato che la domanda proposta dalla SAIMA era fondata sull'assunzione da parte della SATERNA della garanzia della consegna della merce e, con le « imprecise e non chiare espressioni » adoperate nella motivazione, aveva offerto la possibilità di ritenere che l'accoglimento della domanda medesima fosse fondato su un contratto di compravendita concluso tra le parti, la Corte d'Appello, pur confermando la condanna della SATERNA alla consegna della merce e al risarcimento dei danni a favore della SAIMA, aveva escluso che

---

suo complesso, è divisa, nel titolo I, in tre capi, il secondo dei quali concerne le « *disposizioni speciali per l'applicazione e liquidazione delle tasse sugli atti e contratti civili* » mentre il terzo è intitolato « *Disposizioni speciali per l'applicazione e liquidazione delle tasse giudiziali* »; che l'art. 72, che prevede l'imposta di titolo, è collocato sotto quest'ultimo capo; considerato infine che l'imposta stessa è applicata sulle sentenze che enuncino convenzioni, sembrerebbe necessario concludere che anche nel caso di specie si tratti di imposta giudiziale.

Conclusione questa, però, che persuade poco e non tanto perché si voglia affermare che proverebbe troppo (proverebbe cioè che anche l'imposta di titolo è una tassa, avendo la stessa natura delle tasse su sentenza: art. 68), affermazione che trascurerebbe disinvoltamente: *a*) che la distinzione fra tassa e imposta è più finanziaria che giuridica; *b*) che è difficile attribuire natura di tassa alla tassa proporzionale ed alla stessa tassa graduale di sentenza, per l'evidente sproporzione fra tributo percepito e servizio reso (per questi concetti cfr. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, 1955, 44 e segg.), quanto perché sembra che indulga troppo su considerazioni di carattere formale, impedendo una chiara visione delle innegabili differenze tra la tassa di sentenza e l'imposta di titolo.

Non v'è dubbio infatti che, mentre la prima colpisce la sentenza in quanto tale, come mera pronuncia del magistrato, la seconda colpisce la convenzione intervenuta fra le parti, in quanto evidenziata dalla sentenza: nel primo caso la sentenza è il presupposto di fatto del tributo, nel secondo è soltanto condizione necessaria per la percezione dello stesso, dovendosi il presupposto ravvisare nella convenzione enunciata.

La distinzione è particolarmente evidente nel caso di imposta proporzionale su sentenza: qui è la sentenza che unicamente e direttamente costituisce presupposto del tributo, in virtù della sua efficacia costitutiva di rapporti giuridici nuovi, identificandosi l'atto con la manifestazione di volontà del giudice (si pensi alle sentenze costitutive, in cui la pronuncia giurisdizionale tiene luogo della volontà delle parti inadempimento del contratto preliminare ecc.).

Nell'imposta di titolo invece la sentenza è semplice strumento: accerta l'esistenza di un atto a natura negoziale, nel contempo servendo da documentazione dello stesso: il negozio e la sua documentazione scritta non si identificano, provenendo da due diverse fonti, l'una dalle parti, l'altra dal giudice (cfr. Trib. Firenze, 13 marzo 1957, *Foro pad.*, 1959, I, 138 con nota).

Questa scissione fra l'essere del negozio ed il suo apparire agli effetti tributari costituisce la più tipica caratteristica dell'enunciazione e non ha solo valore di distinzione teorica, poiché rilevanti sono le conseguenze sostanziali, ad essa dovendosi far risalire il retroagire del rapporto tributario al momento in cui il negozio è

tale condanna potesse fondarsi su un contratto di compravendita e su altra convenzione conclusa tra le parti, rilevando che lo zucchero contenuto nei seimila sacchi, parte dei quali non risultava consegnata, era stato temporaneamente importato dall'estero dalla società Venchi Unica di Torino, previo pagamento della prescritta cauzione, per essere lavorato e riesportato e che le parti in causa « erano intervenute in questo affare in qualità di vettori, spedizionieri, intermediari » e non in qualità di « compratori ».

Alla stregua di questa interpretazione, non contestata dall'Amministrazione ricorrente, la Corte di merito ha correttamente ritenuto

---

sorto (cfr. le applicazioni in materia di società: è stato stabilito che in caso di enunciazione di una società di fatto, il valore imponibile non è costituito dal patrimonio sociale al momento dell'enunciazione, ma deve determinarsi in base al capitale originariamente conferito: Cass., 31 gennaio 1948, n. 146, cit.).

Alla luce di quanto precede la questione se l'imposta di titolo abbia natura contrattuale o giudiziale perde molto del suo valore ed appare più che altro una distinzione di carattere terminologico: se si ha riguardo unicamente alla formulazione dell'art. 6 ed alla natura dell'atto cui è applicata, deve convenirsi che è imposta giudiziale, ma con eguale esattezza si deve affermare che il suo presupposto non è una sentenza ma un atto negoziale. La duplicità di soluzione che la questione presenta a seconda che sia guardata sotto il profilo formale o sotto quello sostanziale è un ulteriore indice delle innegabili differenze fra tassa di sentenza e imposta di titolo.

* * *

Sin qui le brevi osservazioni suggerite dalla massima. Questa però, come s'è precisato all'inizio, non riflette la questione che è stata portata all'esame della Suprema Corte: come si legge nella motivazione, si trattava di decidere se dovesse essere o meno rimborsata l'imposta di titolo, liquidata su una convenzione enunciata in sentenza e non registrata, nell'ipotesi in cui la sentenza che contiene l'enunciazione sia stata riformata dalla sentenza d'appello che abbia escluso l'esistenza della convenzione stessa.

Il problema ha contrastanti soluzioni in dottrina, ritenendosi da taluni (Uckmar, *op. cit.*, II, 566; Jammarino, *op. cit.*, I, 658) che l'imposta vada rimborsata, mentre altri sono di diverso avviso (cfr. Berliri, *op. cit.*, 498; Guglielmi-Azzariti, *op. cit.*, 132).

L'argomentazione fondamentale della tesi contraria al rimborso si basa sull'inapplicabilità all'ipotesi dell'imposta di titolo della norma di cui all'art. 14 legge di registro: si sostiene infatti che non ricorre il caso dell'atto nullo fin dall'origine e la cui nullità non sia sanabile ad opera delle parti, poiché la nullità della sentenza è sempre sanabile, essendo sufficiente che le parti non la impugnino nei termini perentori stabiliti dalla legge. Si riconosce invece il diritto alla restituzione dell'imposta nell'ipotesi di sentenza inesistente, ma, poiché rispetto a questa non sussiste l'obbligo di richiedere la registrazione e quindi di pagare la tassa, ove questa sia stata pagata, si verterebbe nell'ipotesi di imposta indebitamente percetta, onde non si tratterebbe propriamente di rimborso, ma di restituzione (Berliri, *op. loc. cit.*).

che l'Amministrazione medesima fosse obbligata a restituire l'imposta di titolo percepita in sede di registrazione della sentenza pronunziata dal Tribunale di Genova nel giudizio svoltosi tra la SAIMA, la SATERNA e la CRESA, essendo stata esclusa, con pronunzia passata in giudicato, l'esistenza del preteso contratto di compravendita per il quale l'imposta era stata riscossa.

Invero, come questa Corte Suprema ha altre volte affermato, ai fini dell'applicazione dell'imposta di titolo di cui all'art. 72 della legge

---

Chi invece ritiene che l'imposta vada rimborsata afferma che, data la sua natura ed il suo fondamento, essa in tanto ha ragion d'essere in quanto esiste e permane definitivamente il titolo (*sentenza*) che riconosce e dà efficacia alla convenzione; onde si deduce che, se questo titolo viene annullato, verrebbe a mancare il diritto alla percezione e che quindi nell'ipotesi che un successivo giudicato accerti che la convenzione non ha avuto luogo, dovrà essere restituita l'imposta di titolo, ferma naturalmente restando la tassa giudiziale legittimamente percetta sulla sentenza riformata. (UCKMAR, JAMMARINO, *op. cit.*).

Per quanto riguarda la giurisprudenza, le decisioni in materia sono scarsissime: mentre la Commissione Centrale ha talvolta ritenuto che l'imposta di titolo vada rimborsata in caso di riforma della sentenza (v. Comm. Centr. V, 27 novembre 1950, n. 17916, *Giur. imp.*, 1953, n. 32), la Corte di Cassazione non risulta che sia mai stata investita espressamente dell'esame della questione.

Oltre infatti alla sentenza che si annota, ma che, come si dirà più avanti, non ha risolto la questione, vi è una sola decisione in cui la Cassazione (9 luglio 1962, n. 1799, cit.) ha affermato che l'imposta di titolo è dovuta anche se la sentenza che enuncia la convenzione venga successivamente confermata o riformata per diversi motivi, esclusione fatta dell'ipotesi di nullità della convenzione.

Quest'ultima affermazione peraltro non ha avuto in quella sentenza un'adeguata motivazione, poiché altro era l'oggetto del giudizio: si trattava infatti in quella sede di decidere se dovesse essere rimborsata un'imposta di titolo percepita su di una sentenza di primo grado che aveva accolto la domanda di restituzione dell'imposta di fabbricazione sulla base di una convenzione verbale enunciata in sentenza, mentre la Corte d'Appello aveva ritenuto che alla restituzione della stessa imposta la parte aveva sì diritto, ma non in base alla convenzione, bensì in virtù di una norma di legge.

Sosteneva quindi la ricorrente che, essendo stato dal secondo giudice escluso ogni rapporto fra la convenzione e la sentenza di primo grado, l'imposta di titolo non era più dovuta in virtù di un fatto sopravvenuto agente con efficacia retroattiva. Come si vede, in quel caso il giudicato di secondo grado non aveva minimamente intaccato l'esistenza della convenzione accertata e documentata dalla sentenza del Tribunale e la Cassazione, facendo retta applicazione delle norme delle legge di registro, aveva respinto il ricorso, senza esaminare in modo approfondito, poiché non ve ne era bisogno, la questione che qui interessa: si è infatti limitata ad osservare che non è ammessa la restituzione dell'imposta in dipendenza di una successiva sentenza di altro giudice « salvo il caso che nella nuova pronuncia si dichiari la nullità della convenzione (art. 14 della legge di registro) ».

La questione quindi è lungi dall'essere decisa e tanto meno la sentenza che si annota è in grado di fornire un indirizzo giurisprudenziale, *poiché la Cassazione ha ritenuto di dover respingere il ricorso sul presupposto che nessuna enunciazione*

di registro, occorre che la convenzione per la quale l'imposta è dovuta sia stata invocata da una delle parti come la ragione giustificatrice della propria domanda, di tal che il giudice ne debba necessariamente tener conto sia come una delle ragioni per accogliere la domanda, sia per escludere che questa possa trovare adeguata giustificazione nella convenzione medesima, della quale, pertanto, non può omettere di accertare l'esistenza e di dichiarare il contenuto, dovendone discutere ai fini della decisione (v. sent. n. 1799 del 1962).

---

di contratto verbale concluso fra le parti fosse contenuto nella sentenza del Tribunale sottoposta ad imposizione.

Infatti, nonostante talune espressioni della motivazione che potrebbero far ritenere il contrario, la conoscenza dei fatti e delle vicende processuali che hanno portato a questa sentenza giustificano l'affermazione che precede.

La sentenza tassata, invero, aveva accolto la domanda con la quale la SAIMA aveva chiesto che la Soc. SATERMA venisse condannata alla consegna di un certo quantitativo di zucchero mancante rispetto a quello che l'attrice aveva diritto di ritirare in virtù di un buono di consegna giratole dalla SATERMA.

La Corte d'Appello, con rettifica della motivazione, confermò tale sentenza. Pagata l'imposta di titolo sulla sentenza di primo grado, la SAIMA agì per il rimborso della stessa e, mentre il Tribunale ritenne che la sentenza tassata non enunciava un contratto di vendita di beni mobili, ma una fidejussione, conseguentemente condannando l'Amministrazione alla restituzione della differenza d'imposta indebitamente percetta in più, la Corte d'Appello affermò che la sentenza, per la quale era stata riscossa l'imposta di titolo e quella che la confermava, non enunciavano né un contratto di vendita né una convenzione, condannando perciò l'Amministrazione alla restituzione di tutta l'imposta.

La Cassazione quindi non si è trovata di fronte al problema se dovesse essere ordinato il rimborso di una imposta di titolo legittimamente percetta su di una sentenza che enunciava una convenzione posta poi nel nulla da una sentenza successiva, ma di fronte a quello, sensibilmente diverso, se dovesse essere ordinata la restituzione di un'imposta che era stata percetta sul presupposto, rivelatosi fallace, che esistesse una sentenza contenente un'enunciazione e che era stata quindi illegittimamente riscossa. D'altronde i limiti del giudizio di Cassazione impedivano di esaminare l'esattezza della sentenza impugnata, là ove quest'ultima escludeva che la decisione tassata avesse enunciato una convenzione assoggettabile ad imposta, per cui è stato agevole per la Suprema Corte superare l'ostacolo, affermando che nel caso di specie non v'era stato un previo accertamento giudiziale di una convenzione verbale che potesse giustificare la percezione dell'imposta di titolo.

L'unico precedente giurisprudenziale, dunque, è rappresentato dalla sentenza n. 1799 del 1962 che appare favorevole alla tesi del rimborso, ma che, come si è già detto, è scarsamente indicativo, tanto più che anche in dottrina manca un approfondimento delle opposte tesi che si prospettano.

Non è argomentazione probante, infatti, quella secondo la quale l'art. 12 della legge di registro non sarebbe di ostacolo alla restituzione dell'imposta, perché quando si sia accertato che la convenzione sulla quale è stata applicata non è mai esistita, l'imposta stessa dovrebbe considerarsi percetta irregolarmente (UCKMAR, *op. cit.*), poiché è facile osservare che legittimamente si è richiesto il pagamento

Né può sostenersi che l'imposta non possa essere restituita per il principio sancito nell'art. 2 della legge di registro, secondo cui la nullità dell'atto non importa la restituzione dell'imposta pagata per la sua registrazione, se non nei casi tassativamente stabiliti dall'art. 14 della legge medesima, perché tale principio non è applicabile nel caso

---

del tributo in presenza di una sentenza contenente enunciazione. Del resto non si potrebbe nemmeno obiettare che si tratta di una situazione con efficacia retroattiva, perché l'art. 124 prevede altre ipotesi di fatti che retroagiscono al momento della formazione dell'atto, come il verificarsi della condizione risolutiva e ciononostante esclude il diritto alla restituzione.

Il principio in virtù del quale l'atto è svincolato dagli eventi ulteriori e non opera quindi agli effetti dell'imposta di registro la funzione giuridica della retroattività — salve sempre le eccezioni previste dall'art. 14 — è validamente opponibile anche alla risoluzione ministeriale (*Bollettino Ufficiale Tasse sugli affari*, 1917, 727) riportata da Uckmar e Jammarino e che, favorevole al rimborso, concludeva affermando: « La restituzione, adunque, non avviene in base all'art. 14, ma bensì in base al concetto che la tassa fu indebitamente percepita in base ad una condizione di cose che è venuta a rivelarsi fallace ».

D'altra parte non appaiono immuni da critica nemmeno le argomentazioni che si adducono per sostenere la tesi contraria al rimborso; né quella che equipara l'imposta di titolo alla tassa su sentenza, né l'altra che si rifà alla sanatoria della nullità della sentenza per mancanza di impugnazione nei termini previsti dalla legge.

La prima trascura del tutto le caratteristiche che differenziano sostanzialmente i due tributi, cui si è accennato sopra, senza contare che potrebbe portare all'assurda conseguenza di una ripetizione dell'imposta di titolo per ogni successiva decisione: se si nega che all'imposta di titolo sia applicabile la norma dell'art. 14 perché se ne afferma la natura giudiziale, ci vuol poco ad affermare che si applicano le norme relative alle tasse giudiziali e che quindi, in mancanza di una norma espressa che lo escluda come per le tasse graduali, l'imposta di titolo sia ripetibile.

La seconda argomentazione del resto omette di considerare che la sanabilità della nullità ad opera delle parti previste dall'art. 14, n. 2, non può che riferirsi alla convenzione enunciata e non già alla sentenza, perché quella norma disciplina la nullità dei soli atti negoziali; che l'imposta di titolo ha ad oggetto non già la sentenza, ma la convenzione in quella enunciata, e che pertanto la funzione strumentale che a questi effetti la sentenza acquista impedisce di affermare che la dipendenza della nullità della decisione dalla volontà delle parti caratterizzi anche la nullità della convenzione. Infatti, una volta che dalla sentenza di secondo grado o da quella di Cassazione sia stata riconosciuta la nullità della convenzione enunciata dalla sentenza precedente, poco importa che all'impugnazione le parti avrebbero potuto rinunciare, poiché è innegabile che è venuto meno il presupposto di fatto dal quale era sorto il rapporto d'imposta ed è quindi a questo che deve aversi riguardo per stabilire se il tributo vada restituito: se la nullità della convenzione accertata della successiva sentenza sia del tipo previsto dall'art. 14, n. 2, l'imposta dovrà essere restituita, come pure nel caso che sia accertata l'inesistenza della convenzione, in quanto un atto inesistente non può essere assoggettato ad imposta (cfr. giurisprudenza cit. in De Bono, *La legge di registro*, I, 1961, 53, § 47).

Nessuna delle due opposte soluzioni del problema, quindi, sfugge alla critica; forse, a mutare l'equilibrio che le considerazioni che precedono hanno creato, varrebbe tener presente la natura sostanzialmente contrattuale dell'imposta di titolo nel senso sopra accennato, la strumentalità della sentenza rispetto all'atto

in esame, nel quale l'imposta di titolo è stata riscossa non per un atto nullo, ma per un atto la cui esistenza è stata esplicitamente esclusa dal giudicato formatosi sulla pronunzia in relazione alla quale si è proceduto a tale riscossione.

Consegue che si deve rigettare il ricorso. — (*Omissis*).

---

enunciato, il retroagire del rapporto tributario al momento in cui il negozio enunciato è stato stipulato e, infine, il fatto che oggetto dell'imposta non è la sentenza in sé, ma l'atto enunciato.

È comunque auspicabile che la Cassazione torni ad esaminare la questione in modo più esplicito e completo.

PAOLO VITTORIO DI TARSIA DI BELMONTE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 ottobre 1964, n. 2668 - *Pres.* Fibbi - *Est.* Fresa - *P.M.* Toro (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Vitucci) c. Graziadei (avv. Cogliati Dezza).

Imposta di registro - Case di abitazione non di lusso di nuova costruzione - Trasferimento contestuale della proprietà e dell'usufrutto a soggetti diversi - Agevolazione fiscale dell'art. 17 della l. 2 luglio 1949, n. 408 - Applicabilità alla costituzione dell'usufrutto - Esclusione.

Imposta di registro - Atto con pluralità di trasferimenti e contestuale pluralità di usufrutto a favore di persone diverse - Aliquota stabilita per valori inferiori a un milione - Operatività per ogni singolo rapporto giuridico.

(l. 2 luglio 1949, n. 408, artt. 13, 17; l. agosto 1954, n. 603, art. 32).

I benefici fiscali previsti dall'art. 17 *della legge* 2 *luglio* 1949, *n.* 408, *per i trasferimenti di casa di abitazione costruita ai sensi dell'art.* 13 *della medesima legge, non trovano applicazione in ordine alla costituzione a titolo oneroso di usufrutto a favore di un soggetto neppure quando sia effettuata contestualmente alla vendita ad altro soggetto della nuda proprietà della medesima casa* (1).

La minore aliquota stabilita dall'art. 32 *della legge* 6 *agosto* 1954, *n.* 603, *per i trasferimenti a titolo oneroso e per i conferimenti in società*

---

(1) Le statuizioni oggetto della prima massima, della cui esattezza non è dato dubitare, costituiscono *jus receptum* (cfr. sent. n. 2264/58; 20/63; 474/64 e 475/64). Le ragioni sono quelle riconosciute delle Sez. Un. nella ricordata sentenza 475/64 riportata in questa *Rassegna*, III, 567, con nota di adesione.

di beni immobili o di altri diritti immobiliari per valori inferori ad un milione, nel caso di unico atto, con pluralità di trasferimenti di nuda proprietà e contestuale pluralità di costituzioni di usufrutto a favore di persone diverse, opera distintamente per ogni singolo trasferimento (2).

(*Omissis*). — Con il primo motivo la ricorrente denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 17 della l. 2 luglio 1949, n. 408 e dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c. In particolare deduce che la Corte di merito ha errato nel ritenere che la disposizione in esame comporti l'agevolazione tributaria anche per le costituzioni di usufrutto in quanto la norma si limita a indicare i trasferimenti di case e nel linguaggio comune, giuridico e legislativo, trasferire una casa significa trasmetterne la proprietà e non già costituire su di essa un diritto reale di godimento.

La censura è fondata.

Questa Suprema Corte ha fin dal 1958, con la sentenza n. 2264, affermato che le espressioni « compravendita di appartamenti e trasferimenti di case » hanno nel diritto tributario un significato tecnico giuridico preciso, nel senso che sono adoperate per indicare i contratti tipici di compravendita, aventi per oggetto il trasferimento del diritto di proprietà nella sua interezza. Più recentemente, con sentenza n. 20

---

(2) La questione oggetto della seconda massima non è stata affrontata con completezza. Sebbene la decisione del caso di specie sia da ritenersi esatta, manca una motivazione capace di offrire criteri interpretativi valevoli per i numerosi casi che si presentano sull'applicabilità dell'aliquota ridotta dell'imposta di registro stabilita con l'art. 32 della l. 6 agosto 1954, n. 603 e abolita con l'art. 1 della l. 27 maggio 1959, n. 355.

Il caso di specie è stato correttamente deciso, ma non tanto e non solo per la elementare considerazione contenuta nella sentenza. Come è stato affermato proprio in occasione della risoluzione della controversia oggetto della prima massima (Sez. Un., 2 marzo 1964, n. 475, in questa *Rassegna*, III, 567) il trasferimento della nuda proprietà è soggetto alla stessa imposta sul trasferimento della proprietà piena, anche se la relativa percezione ha luogo in due tempi a norma dell'art. 21 della legge di registro, e questa imposta è assolutamente diversa e separata da quella a cui è soggetta la contestuale costituzione di usufrutto a vantaggio di un terzo (Cass., 22 luglio 1958, n. 2664, *Riv. leg. fisc.*, 1958, 1744); quindi, in applicazione dell'art. 9 legge *cit.*, sui due negozi indipendenti e di diversa natura spetterà due volte la mitigazione dell'aliquota, che invece non potrà più ovviamente spettare sull'imposta di consolidazione che sarà dovuta dal nudo proprietario al cessare dell'usufrutto, poiché questa non è che un complemento del tributo già percepito sul trasferimento della nuda proprietà e che ha già fruito della riduzione.

Ma nella ipotesi inversa la conclusione non potrebbe essere la stessa. Il contestuale trasferimento della nuda proprietà e dell'usufrutto a favore dello stesso soggetto dà luogo ad una consolidazione per la quale sarà dovuta la relativa imposta dal nudo proprietario alienante e contemporaneamente al trasferimento, per effetto di un *unico negozio*, della proprietà piena a favore dell'acquirente; anche se il prezzo risulterà ripartito tra nudo proprietario e usufruttuario, l'acquirente ha

del 1963, questa stessa sezione ha affermato il principio che anche quando la costituzione a titolo oneroso di usufrutto a favore di una determinata persona sia stata effettuata contestualmente alla vendita della nuda proprietà ad altro soggetto, non può ritenersi parte di un complesso atto di trasferimento, essendo un negozio indipendente e distinto, e pertanto non può trovare applicazione, relativamente all'usufrutto, la norma di cui all'art. 17 della l. 2 luglio 1949, n. 408. L'esattezza di tale principio è stata confermata e ribadita dalle Sezioni Unite con le sentenze n. 474 e 475 del 1963 e da tali insegnamenti non vi è motivo di discostarsi non essendo stato addotto alcun contrario argomento.

Con il secondo motivo la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 32 della l. 6 agosto 1954, n. 603. In particolare deduce che la Corte di merito affermando che i trasferimenti previsti nel contratto fossero quattro, non ha considerato che in realtà furono trasferiti due gruppi di cespiti e pertanto la minore aliquota d'imposta non poteva che essere applicata due volte.

La censura non è fondata.

L'art. 32 della l. n. 603 del 1954, stabilendo una minore aliquota dell'imposta di registro per valori fino a lire un milione, nel caso di trasferimenti a titolo oneroso, ha inteso accordare il beneficio ad ogni singolo trasferimento come è palese dalla lettera e dallo spirito della

---

unitariamente acquistato la proprietà piena della cosa già consolidatasi nell'alienante (Cass. 21 giugno 1956, n. 2192, *Riv. leg. fisc.* 1956, 1259). L'aliquota mitigata in questo caso potrà applicarsi una sola volta.

La varietà dei casi che possono presentarsi suggerisce l'opportunità di tentare di delineare, se possibile, dei principî di generale applicazione.

L'aliquota ridotta compete per ogni trasferimento; ma esistono dei limiti che possono individuarsi con riferimento all'oggetto e ai soggetti dell'atto.

Quanto all'oggetto, è evidente che non è consentito un frazionamento materiale della cosa trasferita oltre i limiti della sua individualità economica: non sarà di certo possibile moltiplicare l'applicazione della riduzione di aliquota vendendo un vano alla volta di una abitazione con tanti atti nessuno dei quali superi il valore del milione; né dovrebbe essere ammesso frazionare l'oggetto in senso funzionale, come ad esempio vendere un'area con una servitù che ne limita l'edificabilità e subito dopo rinunciare ad essa o il costituire un diritto di superficie e successivamente trasferire la proprietà del suolo gravato.

Più difficile è stabilire i limiti con riguardo ai soggetti. Ma si può subito dire che non può mai farsi una applicazione ripetuta della riduzione di aliquota in tutti i casi di *unico* negozio giuridico plurisoggettivo. L'unicità del negozio (caso elementare quello della vendita di una cosa a due soggetti che acquistano congiuntamente o viceversa) non potrà mai consentire la mitigazione a vantaggio di più persone.

Ma anche l'astratta divisibilità dei negozi contenuti in un unico atto *fra le stesse parti* è di ostacolo alla ripetibilità della riduzione di aliquota, quando vi sia stato un unico contesto negoziale: se cioè con unico atto e quindi con una sola manifestazione di volontà Tizio vende a Caio un certo numero di terreni (che avrebbero potuto anche formare oggetto di atti separati) non potrà

norma. Ora non può contestarsi che l'atto in questione comprenda due trasferimenti di nuda proprietà e due costituzioni di usufrutto a soggetti diversi, né che l'Amministrazione finanziaria abbia valutato singolarmente ognuno di questi atti agli effetti della imposizione tributaria. Conseguentemente la mitigazione dell'imposta deve essere applicata quattro volte.

È del tutto irrilevante, di fronte a tale constatazione, obbiettare che nell'ipotesi di usufrutto non può parlarsi di trasferimento, ma solo di costituzione di un diritto reale di godimento, poiché non può contestarsi che il godimento del bene per effetto della costituzione di usufrutto, è stato trasferito da uno ad un altro soggetto. — (*Omissis*).

---

applicarsi la mitigazione di aliquota per ogni cespite, sia o no indicato nell'atto un prezzo distinto per ciascuno di essi.

Di più difficile soluzione è il caso in cui più soggetti vendono contestualmente distinte cose ad un unico compratore; in questa ipotesi dovrebbe operarsi una sola riduzione soltanto se vi sia stata un'unica pattuizione di un prezzo globale.

Nel risolvere tutti questi problemi non bisogna dare un peso decisivo all'art. 9, l. cit. Questa norma, come risulta sopratutto dalla contrapposizione tra la prima parte ed il capoverso, nel sancire il principio della separazione agli effetti tributari dei diversi negozi contenuti nello stesso atto, ha di mira la molteplicità *qualitativa* delle « disposizioni », non quella quantitativa. Non è quindi corretto dire, in via generale, che la riduzione di aliquota va applicata tante volte per quanti sono i negozi che, astrattamente, potrebbero essere contenuti in atti separati. Al contrario la riduzione opera di norma una sola volta quando la pluralità dei negozi sia meramente quantitativa. È quindi piuttosto in base ai principî generali che vanno risolti i vari problemi che si presentano quando molteplici trasferimenti si attuano tra più soggetti; non dovrebbe invece nascere questione quando molteplici trasferimenti omogenei intervengono tra gli stessi soggetti, perché in tal caso la riduzione è applicabile sempre una sola volta.

L'art. 9 ha invece importanza risolutiva quando nello stesso atto siano contenuti più negozi qualitativamente diversi e soggetti a diversi titoli di tassazione; in tal caso la riduzione dell'aliquota dovrebbe ritenersi applicabile ripetutamente, salvi i limiti relativi all'oggetto di cui si è detto.

La varietà di ipotesi che la pratica offre crea altri numerosi problemi che non è facile ricomprendere in enunciati di carattere generale; sarebbe perciò auspicabile che intervenisse sull'argomento una pronuncia orientativa di più vasta portata.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 novembre 1964, n. 2768 - *Pres.* Varallo - *Est.* Malfitano - *P.M.* Colonnese - Ministero Finanze (avv. Stato Carafa) c. Bonaiti.

Imposta di successione - Deduzioni di passività dall'attivo ereditario - Debito di imposta di famiglia - Esclusione - Limiti.

(r.d. n. 3270 del 1923, art. 43; t.u. della Finanza locale n. 1475 del 1931, artt. 113 e 115).

Il debito per imposta di famiglia, gravando su tutti i componenti il nucleo familiare e comportando la responsabilità solidale degli stessi a norma dell'art. 115 *del t.u. sulla finanza locale n.* 1475 *del* 1931, *non rientra, ai fini della imposta di successione, fra i debiti deducibili dall'asse ereditario del capo famiglia. La deducibilità è, peraltro, ammessa nel solo caso che il nucleo familiare fosse costituito dal solo de cuius* (1).

(*Omissis*). — Con il primo motivo si censura la sentenza impugnata per aver considerato come passività deducibile dall'asse ereditario, ai fini dell'applicazione della imposta di successione, il debito dell'imposta di famiglia. Al riguardo si deduce che tale debito grava sulla famiglia, cioè su tutti i componenti di essa, i quali sono solidalmente obbligati al pagamento dell'imposta e che, nella specie, essendo il nucleo familiare costituito dal defunto Giuseppe Bonaiti e dalla figlia Giuseppina con lui convivente, era questa ultima obbligata al pagamento della imposta di famiglia dopo la morte del padre, nulla rilevando che la stessa non avesse beni propri.

---

(1) La deducibilità del debito per imposta di famiglia dall'asse ereditario, ai fini della determinazione della base imponibile della imposta di successione, trova, nella sentenza in nota, il suo naturale e logico assetto giuridico. Dopo aver ricordato che i debiti deducibili, ai fini della imposta di successione, sono quelli propri del defunto e che a tale fine la legge successoria pone un rigoroso sistema probatorio, ha precisato la Corte di Cassazione che il debito di imposta di famiglia è deducibile solo nel caso in cui il nucleo familiare, soggetto passivo della particolare obbligazione tributaria, fosse costituito, nel concorso degli estremi al riguardo posti dall'art. 113 del t.u. della finanza locale, dal solo defunto. La qual cosa è indubbiamente esatta.

Due ordini di motivi, chiaramente posti in evidenza dalla sentenza in nota, sono al riguardo decisivi: uno dato dal fatto che soggetto passivo dell'imposta di famiglia, nella espressa previsione legislativa dell'art. 112 del t.u. della finanza locale, non è il capo famiglia, ma tutti i componenti del nucleo familiare, che, anche se privi di un patrimonio unico ed indiviso, costituiscono una unità economica; l'altro dato dal fatto che obbligato al pagamento non è il solo capo di famiglia, ma, nella espressa previsione legislativa dell'art. 115 del t.u. cit., tutti i componenti il nucleo familiare, con vincolo di solidarietà. Dato ciò vengono a mancare gli estremi necessari e sufficienti per considerare il debito di imposta di famiglia debito della massa ereditaria. Nessun utile richiamo, infatti, è consentito per l'opposta tesi, al criterio economico della appartenenza delle fonti di reddito al solo defunto. Tale fatto, anche se acquisito, non spiega alcun ruolo decisivo perché, dal punto di vista *soggettivo*, colpito dal particolare tributo è il nucleo familiare e con la singola persona di detto nucleo che produce il reddito e dal punto di vista *oggettivo*, colpito non è il singolo reddito o cespite ma l'agiatezza della famiglia quale è dato desumere dalla confluenza nel nucleo familiare dei singoli redditi e dei singoli cespiti (art. 117 del t.u. cit.). Determinante, a quest'ultimo riguardo, è il fatto che per la determinazione della base imponibile oltre ai fattori attivi si tiene conto, ancora per espressa previsione legislativa, del numero, dell'età, del sesso e delle condizioni di singoli componenti il nucleo familiare.

La censura è fondata.

L'art. 43 della legge tributaria sulle successioni (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270) indica tra le passività ammesse in deduzione dall'asse ereditario anche i debiti verso le pubbliche amministrazioni, fra i quali indubbiamente rientrano i debiti d'imposta, ma, perché questi siano deducibili, è necessario che siano debiti propri del defunto.

Ora il debito d'imposta di famiglia è un debito non del capo famiglia, ma di tutti i componenti del nucleo familiare, perché la legge considera come soggetto passivo dell'imposta la famiglia intesa come l'unione di più persone strette da vincoli di parentela o di affinità che insieme convivono nella stessa casa e che costituiscono, anche se non aventi patrimonio unico e indiviso, una unità economica (art. 112 t.u. finanza locale, n. 1475 del 1931) e stabilisce che i componenti di ciascuna famiglia sono obbligati solidalmente al pagamento dell'imposta (art. 115 citato t.u.) di tal che, tranne il caso in cui il de cuius sia una persona sola considerata dalla legge come famiglia (art. 113 citato t.u.), il debito d'imposta di famiglia non può essere considerato una passività della eredità, in quanto al pagamento di esso sono obbligati gli altri componenti del nucleo familiare, ancorché questi, prima della morte del cuius non fossero titolari di redditi propri.

Nella specie, la Corte di merito, avendo accertato che la famiglia obbligata al pagamento della imposta omonima era composta dal defunto Giuseppe Bonaiuto e da sua figlia Giuseppina con lui convivente, avrebbe dovuto ritenere non deducibile dall'eredità del primo il debito concernente tale imposta, essendo obbligata al pagamento di esso la figlia Giuseppina. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 novembre 1964, n. 2771 - *Pres.* Fibbi - *Est.* Perrone Capano - *P.M.* Pedote (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Tavassi La Greca) c. Soc. Autonoma Petroli Italiana - A.P.I.

Imposte e tasse in genere - Procedimenti innanzi alle Commissioni - Notificazioni di atti processuali - Forme consentite - Artt. 89 del r.d. 11 luglio 1907, n. 560 e 38 t.u. 19 gennaio 1958, n. 645, oppure 137 e segg. c.c. con eccezioni previste.

Imposte e tasse in genere - Procedimenti innanzi alle Commissioni - Notificazione di atti processuali - Firma dell'originale da parte del consegnatario - Necessità per le forme previste dagli artt. 89 del r.d. 11 luglio 1907, n. 560 e 38 del t.u. 19 gennaio 1958, n. 645.

Imposte e tasse in genere - Procedimenti innanzi alle Commissioni - Appello dell'Ufficio alla Commissione Centrale - Notificazione ex art. 89 del r.d. 11 luglio 1907, n. 560 e 38 del t.u. 19 gennaio 1958, n. 645 - Mancata sottoscrizione da parte del consegnatario - Nullità - Esclusione.

La notificazione degli atti sostanziali e processuali relativi a tributi può essere effettuata o a mezzo messi comunali o messi speciali all'uopo autorizzati ovvero a mezzo degli ufficiali giudiziari o dei loro equiparati. Nel primo caso la forma e le modalità della notifica sono quelle stabilite dall'art. 38 *del t.u.* 29 *gennaio* 1958, *n.* 645, *sostanzialmente identiche a quelle stabilite dall'art.* 89 *del regolamento approvato con r.d.* 11 *luglio* 1907, *n.* 560, *aventi carattere generale; nel secondo caso sono quelle ordinarie stabilite dal codice di procedura civile* (1).

La sottoscrizione da parte del consegnatario dell'originale dell'atto notificato ovvero, in caso di mancata sottoscrizione, l'indicazione dei motivi, è richiesta dall'art. 38, *lett.* b), *del t.u.* 29 *gennaio* 1958, *n.* 645, *ed opera soltanto per le notificazioni eseguite dai messi comunali o dai messi speciali, vincolati, nella forma e nelle modalità, alle prescrizioni poste dal ricordato art.* 38 (2).

La mancata sottoscrizione, da parte del consegnatario, dell'originale dell'atto notificato a norma dell'art. 38, *lett.* b), *del t.u.* 29 *gennaio* 1958, *n.* 645, *non importa la nullità della notificazione, sia perché tale nullità non è comminata dalla legge sia perché la mancata sottoscrizione non è requisito indispensabile per il raggiungimento dello scopo* (3).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso si denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 89 del regolamento per l'imposta di ricchezza mobile, approvato con r.d. 11 luglio 1907, n. 560, dell'art. 31 del

---

(1-3) Statuizioni di indubbia esattezza. L'art. 38 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, nello stabilire che alla notifica degli atti relativi al rapporto giuridico di imposta si procede di regola a mezzo dei messi comunali o speciali, rende applicabili a tali notifiche le norme contenute negli artt. 137 e segg. c.c., salvo alcune disposizioni specificamente escluse. Da ciò deriva, dato il carattere di generale applicazione delle norme del c.p.c. suddetto, che le prescrizioni dell'art. 38 del t.u. citato non escludono per l'Amministrazione finanziaria, la possibilità di servirsi, per le notifiche, della procedura ordinaria, sottostando in tale caso alle prescrizioni a detta procedura relative. Logica e naturale conseguenza di tale alternatività di forme di notificazione è la statuizione oggetto della seconda massima, non potendosi elevare a principio una formalità richiesta dalla legge in un procedimento speciale. La statuizione oggetto della terza massima trova un suo precedente in termini nella sentenza n. 1648 del 23 giugno 1964, della stessa Corte di Cassazione, riportata nella *Riv. leg. fisc.*, 1964, la cui motivazione, precisa ed esauriente, non abbisogna di particolari note illustrative.

r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1339, dell'art. 38 del t.u. delle leggi sulle imposte dirette approvato con d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, degli artt. 137 e segg. e 148 c.p.c., il tutto in relazione all'art. 111 della Costituzione e all'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c. Si deduce, in sostanza, che la Commissione Centrale ha errato nel ritenere che la notifica dell'atto di appello fosse affetta da nullità, in modo da produrre la inammissibilità del gravame.

La censura è pienamente fondata.

È noto che anteriormente all'entrata in vigore del nuovo testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con d.p. 29 gennaio 1958, n. 645, le notificazioni degli atti processuali in materia di imposta di registro dovevano essere eseguite con le modalità stabilite dall'art. 89 del regolamento per l'applicazione dell'imposta su redditi di ricchezza mobile, approvato con r.d. 11 luglio 1907, n. 560. A norma del settimo comma di tale articolo, il messo che procede alla notificazione deve far sottoscrivere l'atto dal consegnatario e, se questi non può o non vuole firmare, deve indicarne i motivi. Sostanzialmente identica è la disposizione contenuta nell'art. 38, lett. *b*), del nuovo t.u. del 1958, il quale stabilisce che « il messo deve fare sottoscrivere dal consegnatario l'originale dell'avviso o dell'atto, ovvero indicare i motivi per i quali il consegnatario non ha sottoscritto ».

Tali disposizioni, però, riguardano le notifiche effettuate a mezzo di messi comunali o di messi speciali autorizzati dall'ufficio delle imposte, non anche le notifiche eseguite dagli ufficiali giudiziari, o dai commessi o uscieri regolarmente abilitati ad esercitare le funzioni di ufficiale giudiziario. Esattamente osserva la ricorrente che l'Amministrazione finanziaria, allorché deve procedere alla notificazione di atti relativi a tributi, siano essi di carattere sostanziale o processuale, ha facoltà di servirsi dei messi comunali o dei messi speciali all'uopo autorizzati; ed in tal caso le notifiche devono essere effettuate con le forme e le modalità prescritte dalle leggi speciali in materia. Ma ciò non costituisce un obbligo per la p.a., la quale può servirsi anche dei normali mezzi di notificazione, avvalendosi degli ufficiali giudiziari o dei loro equiparati. In tal caso, che è quello che ricorre nella specie, le modalità della notificazione sono disciplinate non già dalle speciali leggi tributarie, che prevedono la notifica a mezzo di messi comunali o di messi speciali, ma dalle norme ordinarie dettate dal codice di procedura civile. In tal caso questa Suprema Corte si è già pronunciata con una recente decisione, sicché non occorrono ulteriori e più particolareggiate spiegazioni.

Nel caso in esame, come già si è accennato, la notificazione della decisione di primo grado e del relativo atto di appello non venne effettuata a mezzo di messo comunale o di messo speciale a norma del predetto art. 89 del regolamento del 1907 (in quell'epoca non era ancora

entrato in vigore il t.u. del 1958), ma venne eseguita dall'usciere di conciliazione, regolarmente abilitato ad esercitare le funzioni di ufficiale giudiziario. La notifica, quindi, venne effettuata con le forme e le modalità prescritte dal codice di procedura civile, il quale, come è noto, richiede la sottoscrizione del consegnatario dell'atto solo in caso determinati, tassativamente previsti nell'art. 139 e che qui non ricorrono (portiere dello stabile e vicino di casa). Al di fuori di questi casi, l'ufficiale giudiziario, la cui relazione fa fede fino a querela di falso, è tenuto a compiere solo le attività prescritte dall'art. 148 c.p.c., che non richiede la sottoscrizione del destinatario o consegnatario dell'atto.

D'altra parte, come questa Corte ha già avuto occasione di affermare in altra sua decisione (sent. 23 giugno 1964, n. 1648), la mancanza della sottoscrizione del consegnatario dell'atto, anche quando costituisca violazione del citato art. 89 del regolamento del 1907, non importa nullità dell'atto di notifica, non essendo la nullità comminata dalla legge e non trattandosi di requisito formale indispensabile per il raggiungimento dello scopo.

In ogni caso, anche se fosse configurabile una nullità di notifica, non si tratterebbe certo di nullità assoluta, tale da comportare l'inammissibilità del gravame (oggetto della notifica), ma si tratterebbe di nullità sanabile con la costituzione dell'interessato, ovvero con la rinnovazione della notifica, che il giudice è tenuto a disporre a norma dell'art. 291 c.p.c.

Sotto ogni aspetto, dunque, si appalesano fondate le censure che la ricorrente muove all'impugnata decisione della Commissione Centrale, la quale ha ritenuto che la notifica dell'atto di appello fosse affetta da nullità, per non aver l'ufficiale giudiziario (usciere di conciliazione) provveduto a far sottoscrivere l'originale dal consegnatario dell'atto, ed ha dichiarato per tale motivo la inammissibilità dell'appello.

Il ricorso, pertanto, deve essere accolto. L'impugnata decisione deve essere cassata e la causa deve essere rinviata alla stessa Commissione Centrale, affinché giudichi sull'appello proposto dall'Ufficio del registro. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 dicembre 1964, n. 2896 - *Pres.* Lonardo - *Est.* Giannattasio - *P.M.* (conf.) - Ente Zolfi Italiani (avv.ti Scandale e Franchi) c. Ministero Finanze (avv. Stato Cavalli).

Imposta generale entrata - Zolfo - Atti dell'Ente zolfi italiani.

(r.d.l. 5 luglio 1934, n. 1128, artt. 1,5; d.l. 9 gennaio 1940, n. 2, art. 4).

La logica e coordinata interpretazione dei tre commi dell'art. 5 *del r.d.l.* 5 *luglio* 1934, *n.* 1128, *in relazione all'art.* 4 *del r.d.l.* 9 *gen-*

naio 1940, *n.* 2 (*che comprende nell'imposta unica e complessiva degli zolfi anche l'imposta generale sull'entrata*), *postula l'applicazione della tassa unica, comprensiva dell'i.g.e., a tutti gli atti di gestione dell'Ente Zolfi Italiani, ivi compreso l'acquisto dei macchinari, materiali e merci, occorrenti per il conseguimento delle finalità di istituto, indicate dalla legge* 2 *aprile* 1940, *n.* 287 (1).

---

(1) Secondo la sentenza in rassegna, è da ritenersi compresa nella tassa unica di cui al r.d.l. 5 luglio 1934, n. 1128 — richiamato dall'art. 4 del r.d. 9 gennaio 1940, n. 2 — anche l'imposta entrata afferente i negozi di compravendita di macchinari e materiali, posti in essere, per destinarli alla propria attività istituzionale, dall'Ente zolfi italiani: e ciò in base alla duplice considerazione che, da un lato, anche tale imposta è da ritenersi inerente alla « gestione » di detto Ente (art. 5, secondo comma, r.d.l. citato) e che, d'altro lato, non trova applicazione, nella fattispecie, la deroga alla tassa unica prevista nella seconda parte del terzo comma dell'articolo citato, per l'acquisto di macchinari, materiali e merci da parte dei produttori di zolfi.

La sentenza trova un conforme precedente, in termini, nella pronuncia 29 luglio 1964, n. 2177 della stessa Corte di Cassazione (*Mass. giust. civ.*, 1964, 1003), mentre di contrario avviso erano andati, nei precedenti gradi di giudizio, il Tribunale di Milano con sentenza 27 maggio 1960 (*Mon. Trib.*, 1961, 45) e la Corte d'Appello di Milano, con sentenza 11 maggio 1962 (*Foro pad.*, 1962, 1062). In merito, si osserva non essere dubbio che il r.d.l. 9 gennaio 1940, n. 2, non ha abrogato l'art. 5 del r.d.l. n. 1128 del 1934 (in tal senso, cfr., il parere 17 marzo 1953, n. 421 del Consiglio di Stato, riportato in *Il Consiglio di Stato* 1953, I, 1096) e non ha neppure innovato al precedente regime fiscale (cfr. Cass., 12 febbraio 1958, n. 428, *Giust. civ.*, 1958, I, 1757), sicché della esenzione da imposta entrata per gli atti economici in oggetto, va giudicato con riguardo esclusivo al cit. r.d.l. n. 1128/1934.

Ciò chiarito, la decisione della S.C. non appare convincente.

Ed, invero, anche a volersi ammettere che gli atti economici *de quibus* rientrino in quelli di gestione dell'E.Z.I., cui si riferisce il secondo comma dell'art. 5 in esame, (veggasi, peraltro, per un concetto restrittivo di « gestione » dell'Ente, la decisione 4 luglio 1955, n. 73817 della Commissione Centrale in *Giur. imp.*, 1957, 190, con nota redazionale critica), la principale obbiezione alla tesi cui ha aderito la Corte di Cassazione sta nel carattere indubitabilmente obbiettivo, e non già soggettivo, da attribuirsi — com'è reso evidente dal chiaro tenore letterale della norma di legge — alla deroga alla applicazione della tassa unica, prevista per l'acquisto dei macchinari e materiali dal terzo comma dell'art. 5 del r.d.l. n. 1128, del 1934.

Tale norma funziona, pertanto, come limite obbiettivo alla applicazione del trattamento di favore *sia* con riferimento alle ipotesi contemplate nello art. 1 del cit. r.d.l. (in relazione alle quali, l'E.Z.I. assume la posizione di soggetto — percosso — di una tassa unica che colpisce, in realtà, i produttori di zolfo — incisi — e che sostituisce tutti i tributi che sarebbero da questi ultimi dovuti per l'attività esplicata), *sia* con riferimento alla ipotesi di cui al secondo comma dello stesso art. 5, che concerne proprio le imposte che ineriscono ai singoli atti di gestione, posti in essere direttamente dallo stesso E.Z.I.

Sicché, se ora il detto Ente — in virtù dei compiti attribuitigli dalla l. 2 aprile 1940, n. 287 (art. 4 — ha anche la finalità di « provvedere direttamente

o anche in partecipazione con terzi all'esercizio (e, quindi, allo sfruttamento) di permessi di ricerca e concessioni minerarie, potendo venire, così, ad assumere una posizione identica a quella dei produttori di zolfo (cfr., art. 5, terzo comma, l. n. 287/1944), non vedesi come possa negarsi che — quando tale posizione l'E.Z.I. assuma — scatti la deroga alla tassa unica, sancita per gli acquisti di macchinari e materiali dal cit. terzo comma dell'art. 5 del r.d.l. n. 1128.

Né, per escludere tale effetto, è convincente il contrapporre ai privati produttori l'E.Z.I., sulla considerazione delle finalità di rilievo pubblico perseguite da tale Ente (incremento della produzione e del commercio dello zolfo), in relazione alle quali sono anche previsti contributi dello Stato.

Invero, con la disposizione in esame, il legislatore ha voluto chiaramente escludere dai limiti della tassa unica — il cui fine è quello di favorire, globalmente, l'intera economia zolfifera — gli acquisti di materiali e macchinari « *anche se* destinati all'industria estrattiva dello zolfo »: quando acquirente ne sia l'E.Z.I., tali macchinari, in correlazione agli scopi attribuiti all'Ente stesso, sono indiscutibilmente destinati allo sviluppo dell'industria estrattiva dello zolfo, ma tale finalità — per i negozi in questione — è irrilevante, come chiaramente desumesi dal surriferito inciso dal terzo comma del più volte cit. art. 5 del r.d.l. n. 1128 del 1934.

Sulla questione particolare oggetto del giudizio, non risulta che la dottrina si sia mai soffermata: cfr., in genere, sullo speciale regime fiscale degli zolfi, SIMONCELLI, *Le agevolazioni fiscali per l'industria zolfifera siciliana*, *Foro it.*, 1932, I, 1797; *idem*, *Facilitazioni per le società esercenti nuove miniere di zolfo*, *Foro it.*, 1938, I, 323; *idem*, *Il regime fiscale speciale degli zolfi*, *Riv. dir. fin.*, 1937, 135; UCKMAR A., *Il regime fiscale degli zolfi greggi e la tassa di bollo sulle buste paga*, *Dir. prat. trib.*, 1941, 457.

G. MANDO'

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 dicembre 1964, n. 2902 - *Pres.* Vistoso - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Tuttolomondo (conf.) - Comune di Bonporto (avv.ti Muratori e Bonfatti) c. Ministero Finanze (avv. Stato Colletta).

Imposta di registro - Presunzione dell'art. 47 legge registro - Deroga contenuta nell'articolo unico legge n. 23 del 1962 - Caratteri.

(l. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 17; l. 24 gennaio 1962, n. 23).

Imposta di registro - Presunzione dell'art. 47 legge registro - Effetti.

La disposizione contenuta nell'articolo unico della legge 24 *gennaio* 1962, *n.* 23, *che, in deroga all'art.* 47 *della legge di registro* 30 *dicembre* 1923, *n.* 3269, *consente di vincere la presunzione ivi prevista, ha, per il suo carattere innovativo, temporaneo ed oggettivamente limi-*

tato, natura eccezionale, e non può pertanto trovare applicazione in casi diversi da quelli espressamente indicati (1).

Per effetto della presunzione posta dall'art. 47, *secondo e terzo comma della legge di registro* 30 *dicembre* 1923, *n.* 3269, *la vendita del suolo comprende le accessioni esistenti al momento del contratto anche nel caso in cui le parti concordemente riconoscono che la proprietà del suolo spetti all'alienante e quella delle accessioni all'acquirente, che le avesse in precedenza costruite con denaro proprio e con il consenso dell'alienante* (2).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso il Comune di Bomporto denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 47 della legge di registro 23 dicembre 1923, n. 3269, in relazione all'articolo unico della l. 24 gennaio 1962, n. 23. Osserva il ricorrente che detta legge n. 23, promulgata anteriormente al deposito della sentenza della Corte d'Appello di Bologna, stabilisce quanto appresso: « In deroga all'art. 47 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, e successive modificazioni, sono idonee a vincere la presunzione di accessione le deliberazioni, adottate prima dell'entrata in vigore della presente legge, con le quali le provincie e i comuni abbiano autorizzato la vendita dei terreni non edificati a coloro che successivamente hanno stipulato il contratto d'acquisto consentendo nel frattempo alla edificazione ». Tale disposizione, con la quale si è voluto risolvere la questione posta dall'art. 47 della legge di registro, relativa alla presunzione, che si deve ritenere vinta dalle deliberazioni dei comuni e delle provincie che vendono, deve essere applicata per analogia — secondo il ricorrente — anche nell'ipotesi di acquisto da parte delle amministrazioni comunali e provinciali, in quanto la veridicità dell'atto è, nei due casi, garantita dalla deliberazione.

(1-2) Nessun dubbio della esattezza delle statuizioni oggetto delle due massime. Il carattere innovativo temporaneo ed oggettivamente limitato della disposizione recata dall'articolo unico della l. 24 gennaio 1962, n. 23, sul valore probatorio ai fini della presunzione posta dall'art. 47, secondo e terzo comma della l.o.r., delle deliberazioni, adottate prima della entrata in vigore della legge stessa, con le quali le provincie ed i comuni abbiano autorizzato la vendita di terreni non edificati a coloro che solo successivamente abbiano stipulato il contratto di acquisto, consentendo nel frattempo alla edificazione, è un dato obbiettivo, incontestabile. Il carattere *innovativo* è dato sia dal testo della norma laddove è precisato che la la stessa è posta in deroga all'art. 47 citato sia dal divieto di restituzione, per gli stessi casi disciplinati dalla norma derogativa, delle imposte pagate prima della entrata in vigore. Il carattere *oggettivamente limitato* è dato dalla enunciazione delle sole deliberazioni con le quali le provincie ed i comuni abbiano autorizzato la vendita, posta in relazione al carattere perentorio riconosciuto alla enunciazione, allo

La censura è infondata. La disposizione contenuta nella legge n. 23 del 1962, dianzi trascritta, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune ricorrente, non è una norma interpretativa dell'art. 47 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, sulle leggi di registro, ma è una norma innovativa, come risulta chiaramente dalla espressa deroga, che consente di vincere la presunzione fissata dal detto art. 47 a mezzo di atti che non hanno i requisiti contemplati dal secondo comma della detta norma, e come è ribadito dalla disposizione relativa al diniego di restituzione delle imposte già pagate prima dell'entrata in vigore della legge.

Ma, oltre ad essere innovativa, la disposizione del 1962, di cui si discute, ha carattere temporaneo, perché la presunzione di accessione non è vinta anche per l'avvenire, ma soltanto in forza di delibere adottate dalle provincie e dai comuni prima dell'entrata in vigore di quella legge, con precisa esclusione, quindi, delle delibere che fossero state eventualmente adottate dopo tale entrata in vigore.

Infine la detta disposizione ha carattere oggettivamente limitato, perché essa fa riferimento unicamente alle deliberazioni con le quali le provincie e i comuni abbiano autorizzato la vendita (e non anche gli acquisti) di terreni non edificati, con espressa clausola che consenta agli acquirenti, ancor prima della stipula del contratto di compravendita, la edificazione; oltre a far riferimento all'ipotesi — che qui non interessa — di contratti di appalto stipulati dagli istituti autonomi per le case popolari per costruzioni su terreni successivamente acquistati.

Il carattere innovativo, quello temporaneo e quello limitativo fanno della disposizione della l. 24 gennaio 1962, n. 23, una norma assolutamente eccezionale, che non può avere applicazione, per tale sua natura, in casi diversi da quelli legislativamente previsti, per il precetto contenuto nell'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale. I casi non previsti dalla norma eccezionale rientrano nella norma avente carattere

---

stesso fine, poste dall'art. 47 della l.o.r., in via generale e di principio (cfr. Cass., 17 ottobre 1957, *Foro it.*, 1958, 1, 205; 4 marzo 1960, n. 399, *Riv. leg. fisc.*, 1960, 1176). Il carattere infine, *temporaneo*, è dato dal testo della norma, la dove è precisato che le deliberazioni idonee a vincere la presunzione sono soltanto quelle adottate dalle provincie e dai comuni « prima della entrata in vigore della legge ». Desunta dal concorso di tali caratteri la natura prettamente eccezionale della norma, l'esclusione del ricorso ad una interpretazione che vada oltre i casi espressamente contemplati è una conseguenza necessitata dal dovuto rispetto all'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale.

Il carattere, infine, tassativo riconosciuto alla elencazione fatta dal secondo comma dell'art. 47 della l.o.r., di cui la seconda massima ha fatto retta applicazione, trova sicura conferma non solo nella ricordata giurisprudenza della Corte di Cassazione (17 ottobre 1957, *Foro it.*, 1958, 1, 205 e 4 marzo 1960, n. 399, *Riv. leg. fisc.*, 1960, 1, 1176) ma anche nelle caratteristiche della legge n. 23 del 1962, che dal cennato carattere perentorio sono state determinate.

generale, la cui esistenza esclude ogni giustificazione al ricorso all'analogia. Le leggi eccezionali, come quelle penali, consentono bensì l'interpretazione estensiva, cioè l'ampliamento del significato di una precisa disposizione di legge, in armonia con i motivi della legge stessa, ma non ammettono l'interpretazione analogica per il loro carattere tassativo.

Non essendo applicabile la disposizione innovativa, che la Corte di merito non ha neppure presa in considerazione perché non aveva esistenza alla data della decisione (seppure già entrata in vigore alla data del deposito della sentenza), devesi necessariamente far riferimento alle norme generali e cioè all'art. 934 c.c., che fissa il criterio dell'accessione per le opere fatte sopra il suolo e alla presunzione contenuta nell'art. 47, comma terzo, della legge di registro 30 dicembre 1923, n. 3269, in forza della quale la vendita del suolo comprende anche le accessioni ivi esistenti al momento del contratto, ancorché in esso le parti concordemente riconoscano che la proprietà del suolo spetta all'alienante e quella delle accessioni all'acquirente che le aveva in precedenza costruite con danaro proprio e col consenso dell'alienante (Cass., 17 ottobre 1957, n. 3894). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 22 dicembre 1964, n. 2949 - *Pres.* Torrente - *Est.* Corduas - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Soprano) c. Galdieri (avv. Romano Cesareo).

Imposte e tasse - Ricorso alla Corte di Cassazione contro decisioni delle Commissioni delle Imposte - Termine - Decorrenza.

Imposte e tasse - Imposte indirette - Ricorso alla Corte di Cassazione contro decisioni delle Commissioni delle Imposte - Decisione della Commissione Provinciale in materia di valutazione - Ammissibilità.

Imposte e tasse - Imposte indirette - Ricorso alla Corte di Cassazione contro decisioni delle Commissioni delle Imposte - Decisione della Commissione Provinciale di valutazione su questioni di applicazione della legge - Questione sull'applicabilità del sistema di valutazione automatica - Incompetenza - Sussiste.

(Cost., art. 111; r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 29; l. 20 ottobre 1954, n. 1044; l. 22 novembre 1962, n. 1706).

Il termine di sessanta giorni per ricorrere alla Corte di Cassazione, a norma dell'art. 111 *della Costituzione contro le decisioni delle Commissioni delle Imposte decorre in ogni caso, anche per l'Amministra-*

zione Finanziaria dello Stato, dalla data della notifica della decisione effettuata al contribuente (1).

La decisione della Commissione Provinciale delle Imposte emessa in materia di valutazione, relativamente alle imposte indirette, è definitiva (art. 29 *r.d.* 7 *agosto* 1936, *n.* 1639) *e contro di essa non è ammesso ricorso alla Commissione Centrale delle Imposte; essa è quindi impugnabile innanzi alla Corte di Cassazione a norma dell'art.* 111 *della Costituzione* (2).

Con il ricorso alla Corte di Cassazione a norma dell'art. 111 *della Costituzione può essere denunciata anche l'incompetenza della Commissione delle Imposte, concernendo questa una violazione di legge. Sussiste l'incompetenza della Commissione Provinciale di valutazione che abbia ritenuto applicabile il sistema di valutazione automatica di cui alle leggi* 20 *ottobre* 1954, *n.* 1044 *e* 22 *novembre* 1962, *n.* 1706, *dopo che il contribuente aveva denunciato un valore superiore, essendo tale questione riservata alla competenza della Commissione Provinciale di prima istanza, Sezione speciale per le questioni di diritto, di cui agli artt.* 29, *ultimo comma, e* 30 *del d.l.* 7 *agosto* 1936, *n.* 1639 (3).

(*Omissis*). — Eccepisce preliminarmente il Galdieri la inammissibilità del ricorso per decorrenza del termine di impugnazione.

A giustificazione di questo assunto, osserva che, mentre nel procedimento dinanzi al Magistrato ordinario, che si conclude con una sentenza depositata in cancelleria, l'unica prova che le parti abbiano avuto legale scienza dell'intero testo della pronuncia è costituito dalla notificazione, nel contenzioso tributario, invece, il caso sarebbe diverso, perché l'Amministrazione ha conoscenza dell'intera decisione fin da quando le viene trasmessa dalla segreteria della Commissione, dal qual giorno, per essa, dovrebbe decorrere il *dies a quo* per l'impugnazione. Al riguardo, viene sottolineato che, se il termine dovesse, nei confronti

---

(1-3) Decisione ineccepibile in ogni parte. La prima massima è di elementare evidenza. La seconda massima riconferma opportunamente che contro la decisione della Commissione Provinciale delle Imposte non altrimenti impugnabile, e tale è indubbiamente quella della Commissione Provinciale di secondo grado per la valutazione (artt. 25 e 29, secondo comma d.l. 7 agosto 1936, n. 1639), è ammesso ricorso per Cassazione a norma dell'art. 111 della Costituzione; la sentenza delle Sez. Un. 6 ottobre 1962 n. 2828 citata nel testo è pubblicata in questa *Rassegna*, 1963, 44, con richiamo di precedenti.

Assai importante è il contenuto della terza massima che correttamente ritiene l'attribuzione riservata alla sezione speciale per le questioni di diritto della Commissione Provinciale di prima istanza (art. 29 ultimo e 30 d.l. 7 agosto 1936, n. 1639) non di carattere meramente interno o semplicemente rituale, ma di rilevanza tale da importare una vera e propria incompetenza denunciabile in Cassazione sotto il profilo della violazione di legge. Affermazione questa che

dell'Amministrazione, decorrere dalla notificazione, ne deriverebbe che la perentorietà del termine varrebbe solo per il contribuente e non anche per l'Amministrazione, la quale ha essa solo la possibilità di procedere quando crede alla notificazione, non esistendo la formalità del deposito che possa dar modo all'altra parte di agire in reciprocità col notificare a sua volta la decisione.

L'eccezione è infondata.

L'art. 362 c.p.c., che prevede il ricorso in Cassazione nel termine di sessanta giorni contro le decisioni in grado di appello o in unico grado di un Giudice speciale per motivi attinenti alla giurisdizione del Giudice stesso e l'art. 111 della Costituzione, che ha esteso la possibilità del ricorso in tutti i casi di violazione di legge, hanno praticamente assorbito per intero le disposizioni contenute nell'art. 3 della l. 31 marzo 1877, n. 3761, sui conflitti di attribuzione, talché è al codice di rito vigente che occorre richiamarsi per stabilire i termini e le modalità del ricorso e, in particolare, all'art. 325 che prevede, per tutte le parti, in sessanta giorni dalla notificazione della decisione il termine utile per ricorrere in Cassazione.

In ordine al lamentato inconveniente, poi, che comunque non sarebbe eliminabile in base alla legislazione vigente, giova sottolineare che le decisioni della Commissione provinciale di valutazione si intendono pubblicate nella data di ricevimento da parte dell'Ufficio delle imposte e debbono essere notificate, a cura dell'Ufficio stesso, entro sessanta giorni dalla suddetta data di ricevimento (art. 41 r.d. 8 luglio 1937, n. 1516); non è pertanto esatto, come assume il resistente, che l'Amministrazione sarebbe arbitra di notificare a suo libito la decisione.

Con il primo mezzo la ricorrente, afferma l'ammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, sostiene che la Commissione

---

consegue necessariamente dalla prima massima, perché se le attribuzioni delle diverse sezioni della Commissione Provinciale non fossero di rilevanza esterna, non potrebbe contestarsi la ricorribilità alla Commissione Centrale contro una decisione su questione obbiettivamente di diritto da qualunque sezione pronunciata.

La questione sull'ammissibilità del sistema di valutazione automatica di cui alla legge 20 ottobre 1954, n. 1044 e alla legge interpretativa 22 novembre 1962, n. 1706, nel caso che il contribuente abbia precedentemente denunciato un valore maggiore, è certamente riservata alla competenza della Sezione speciale perché consiste nella « applicazione della legge » e non sfiora nemmeno la questione di estimazione (sul merito, cfr. Cass. 3 giugno 1963, n. 1479 e 29 novembre 1963, n. 3062). Appartiene invece alla competenza della Commissione di valutazione la questione che basandosi sulla estimazione, può involgere *mediatamente* l'applicabilità delle leggi n. 1044 del 1954 e 1706 del 1962 (caso, assai frequente nella pratica, della decisione in punto di fatto sulla natura agricola, o edificatoria dei terreni, che comporta conseguentemente l'applicazione o l'esclusione del sistema di valutazione automatica).

provinciale per le imposte difettava di giurisdizione perché, pur essendo stata adita in sede di valutazione, ha conosciuto di questioni di diritto relative alle modalità di accertamento di valore di alcuni cespiti, di competenza della sezione speciale per le controversie di diritto.

Il resistente eccepisce che si tratterebbe, se mai, di una questione di competenza, non essendo configurabile un conflitto o un difetto di giurisdizione nell'ambito dello stesso Organo articolato in più sezioni.

Occorre premettere che le decisioni della Commissione provinciale delle imposte, emesse in grado di appello in tema di determinazione di valore relativamente alle imposte indirette sui trasferimenti di ricchezza (tra cui rientra quella di successione) sono definitive, a norma del terzo comma dell'art. 29 del r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, e non impugnabili alla Commissione Centrale (Cass, Sez. Un., 6 ottobre 1962, n. 2828), mentre è proponibile, ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, il ricorso in Cassazione.

Ciò posto, osserva la Corte che la questione sollevata dal resistente, se cioè nella specie la Commissione provinciale sia incorsa in un difetto di giurisdizione o di competenza, è del tutto superflua e meramente accademica: l'art. 111 della Costituzione, infatti, prescrivendo che contro tutte le sentenze pronunciate dagli Organi giurisdizionali ordinari e speciali è sempre ammesso ricorso in Cassazione per « violazione di legge », ha, come si è già accennato, ampliato la portata dell'art. 362 c.p.c. ed in ispecie consente il ricorso anche per il vizio di semplice incompetenza, certamente compreso nell'ampia e generica espressione di « violazione di legge ».

Unico punto da risolvere, pertanto, è quello di stabilire se la Commissione provinciale abbia, nel caso in esame, decisa una controversia rientrante nei limiti stabiliti dalla legge alle sue attribuzioni.

Occorre in proposito precisare che la soluzione in via amministrativa delle controversie relative all'applicazione delle imposte dirette, esclusa quella sui terreni, è demandata in prima istanza alle Commissioni distrettuali ed in appello alle Commissioni provinciali e, nei casi determinati dalla legge, ammesso anche il ricorso alla Commissione centrale (art. 22 r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639): le prime due Commissioni hanno competenza piena, onde possono risolvere ogni contestazione, sia di fatto come di diritto che insorga sull'applicazione dell'imposta, mentre la terza è soltanto Giudice di legittimità.

La risoluzione, invece, delle controversie relative alle imposte indirette sui trasferimenti di ricchezza (fra cui rientra, come si è detto, quella di successione su cui si contende) configura un sistema diverso: se si tratta di questioni che si riferiscono alla determinazione di valore, la competenza spetta in primo grado alla Commissione distrettuale ed in secondo grado alla Commissione provinciale, mentre, per tutte le altre controversie « relative all'applicazione della legge », il giudizio

continua ad articolarsi in due fasi, ma sono decise in primo grado dalla Commissione provinciale ed in secondo grado dalla Commissione centrale (art. 29 legge cit.).

Il motivo per il quale si è creduto di sottrarre alla competenza delle sezioni distrettuali talune materie per devolverle alla Commissione provinciale quale Giudice di primo grado, costituita in una speciale sezione, distinta da quella competente a conoscere in sede di appello mere questioni di valutazione, consiste nella importanza che rivestono le questioni giuridiche che possono insorgere nelle particolari materie, tanto vero che la legge, oltre a prescrivere la diversa sfera cognitiva delle due sezioni, ne ha diversamente disposta la composizione che, per la Sezione valutazione, è quella ordinaria stabilita nell'art. 25 della citata legge, mentre, per quella speciale, sono chiamati a parteciparvi membri scelti tra persone esperte del diritto (art. 30).

Questa speciale competenza delle due sezioni, secondo l'intenzione del legislatore, deve considerarsi di carattere funzionale e, quindi, inderogabile.

Da queste sommarie premesse consegue che la controversia oggetto del reclamo proposto dal Galdieri rientra nelle attribuzioni della sezione speciale esistente presso la Commissione provinciale delle imposte.

Risulta, infatti, dagli atti del giudizio e dalla stessa decisione impugnata, che il Galdieri aveva chiesto che il fondo rustico in Perito, il cui valore era stato dichiarato nella denuncia di successione in L. 4.000.000, fosse invece valutato secondo i coefficienti di valutazione automatica previsti dalla l. 20 ottobre 1954, n. 1044 (interpretata autenticamente, con integrazione ed aggiunte, dalla l. 22 novembre 1962, n. 1706) e la questione da risolvere rifletteva i limiti di applicazione della suddetta legge e, in particolare, se nella ipotesi in cui il contribuente, in relazione ad un fondo rustico soggetto a valutazione automatica, denunci (per errore, secondo il Galdieri) un valore superiore, possa chiedere ed ottenere giudizialmente che il valore dichiarato sia ridotto a quello risultante dalla valutazione automatica.

Questione di diritto, questa, che esulava certamente dalla competenza della Commissione distrettuale e provinciale di secondo grado, che è limitata alla determinazione del valore imponibile, e cioè ad una funzione che non ecceda un giudizio di stima, mentre ogni altra questione che richieda interpretazione ed applicazione della legge, quali quelle riferibili al diritto impositivo o ai criteri giuridici da adottare nella valutazone dei beni, appartiene alla competenza della Commissione provinciale, sezione speciale prevista dal quarto comma dell'art. 29 della l. n. 1639 del 1936, quale Giudice di primo grado, ed alla Commissione Centrale quale Giudice di appello.

La impugnata decisione, pertanto, merita di essere cassata. — (*Omissis*).

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 27 novembre 1964, n. 2813 - *Pres.* Laporta - *Est.* Aliotta - *P.M.* Silocchi - Vitari (avv. Catanzaro) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Del Greco).

Arbitrato - Opere pubbliche - Appalto - Controversie - Competenza arbitrale - Limiti.

(d.m. 28 maggio 1895, artt. 42 e 44; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, artt. 43 e 44).

Rientra nella competenza del collegio arbitrale previsto dal capitolato generale sulle opere pubbliche anche l'azione relativa a pretese responsabilità dell'amministrazione, per asserita impossibilità di esecuzione dell'opera appaltata. Tale competenza non è esclusa dal rilievo che, seguendo il giudizio al collaudo, in mancanza di questo esso non potrebbe aver luogo: infatti, il collegio arbitrale può essere immediatamente investito delle controversie la cui natura non consente una decisione differita, tra le quali vanno comprese quelle oggettivamente incompatibili con l'effettuazione del collaudo (1).

---

(1) La decisione è prevalentemente di specie, e perciò se ne omette la motivazione. La Cassazione, investita con regolamento di competenza, e con conseguente indagine estesa al merito, ha ritenuto erroneo l'assunto dell'appaltatore, secondo cui i lavori appaltati erano obiettivamente inattuabili.

La massima risulta del tutto aderente alla *ratio* della lett. *b*) dell'art. 44 dell'abrogato capitolato generale d'appalto (riprodotta nella lett. *b*) dell'art. 44 del capitolato in vigore), essendo evidente la natura non differibile di una controversia relativa alla pretesa inattuabilità tecnica dell'opera appaltata.

È anche da ricordare che la tendenza della Corte Suprema è nel senso di attribuire la maggiore possibile estensione alla competenza arbitrale (cfr., da ultimo, 30 ottobre 1964, n. 2685; 19 gennaio 1963, n. 67, *Foro it.*, 1963, I, 725. In dottrina cfr.: CIANFLONE, *L'appalto di oo.pp.*, 1950, 783).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 18 giugno 1964, n. 19 - *Pres.* Reale - *Est.* Caporaso - Guadagno (avv. Cervati) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Carbone) e Comune di Maiori (n.c.).

Responsabilità civile - Costruzione e manutenzione di opere pubbliche - Onere di diligenza della p.a. - Limiti.
(art. 2043 c.c.).

La diligenza necessaria da parte della p.a. nella costruzione e manutenzione di opere pubbliche va commisurata alla preveggenza richiesta all'uomo di comune e ordinaria prudenza. Oltrepassa tale limite la prevedibilità di fenomeni naturali eccezionali (nubifragi, mareggiate), che costituiscono casi di forza maggiore (1).

(*Omissis*). — Nel merito, il quesito che le parti sottopongono al giudizio del Tribunale Superiore delle acque pubbliche è se ed in quali casi la p.a. possa ritenersi responsabile dei danni causati da una alluvione, quale lo straripamento delle acque di un torrente per effetto di un uragano di eccezionale violenza.

Posto il problema in tali termini non vi è dubbio che del succennato danno, a persone e cose, non debba rispondere la p.a., poiché l'evento di cui si discute è sicuramente dovuto a causa di forza maggiore o fortuito, essendosi prodotto per un fatto estraneo, non riferibile alla condotta colposa della Amministrazione.

Della eccezionale portata del nubifragio del 1954 abbattutosi non soltanto sulla costiera Amalfitana, ma su tutta una vasta zona del Salernitano, provocando danni in ben ventisei centri abitati, gli stessi appellanti non fanno questione. Del resto, è pacifico che la pioggia torrenziale imperversò su tutta la località per dieci ore continue segnando al pluviometro di Cava dei Tirreni, posto ai margini della zona investita, la punta di 530,4 m/m e che proprio a Maiori l'acqua in taluni punti raggiunse l'altezza complessiva di m. 4, il che può dare un'idea approssimativa di come dovette improvvisamente aumentare la violenza e la forza di urto della massa di acqua fluente nel torrente Reginna, nel tratto

(1) Alle esatte affermazioni esposte in sentenza, non sembra che siano da aggiungere considerazioni. L'eccezionalità e l'imponenza del fenomeno atmosferico, dal quale l'evento dannoso era stato causato, escludevano la possibilità di ipotizzare elementi colposi a carico dell'Amministrazione che aveva costruito il manufatto. Questione di indubbio interesse, e da approfondire, è, se date le caratteristiche della prestazione dell'Amministrazione, così nella progettazione che nella realizzazione e manutenzione di opere pubbliche, sia possibile utilizzare i correnti principi in materia di colpa professionale, che — come è noto — è limitata ai soli casi della colpa grave e del dolo, quando si tratti di problemi tecnici di particolare difficoltà (sul punto, cfr. *retro*, 794).

scoperto e ancora più in quello coperto. Di fronte a così eccezionale fenomeno atmosferico ed a così repentino e violento scatenarsi di forze brute della natura, è perfettamente inutile ed irrilevante, ai fini di una eventuale responsabilità extra contrattuale delle Amministrazioni convenute in giudizio, discutere della sufficiente o insufficiente sezione dell'imbocco e dello sbocco del canale formato dalla copertura del torrente e della capacità di resistenza della vòlta e delle spalle che questa sorreggevano. Ché a convogliare tutta la sempre più crescente massa di acqua e a contenere la pressione ci sarebbe voluto un canale con strutture murarie e sezioni e pendenze di proporzioni smisurate, adeguate alla straordinarietà ed eccezionalità dell'uragano.

Ma la diligenza della p.a. e l'obbligo dell'osservanza delle buone regole di costruzione e di manutenzione dell'opera pubblica e di buon governo dei torrenti, che limitano la discrezionalità della stessa p.a. nella misura necessaria all'assolvimento del precetto del *neminem laedere*, non si estendono oltre il confine della normalità e dell'*id quid plerumque accidit*. Vale anche per lo Stato (e per gli altri Enti pubblici minori) come per ogni soggetto privato, il principio normativo per cui per potersi parlare di condotta colposa, fonte di responsabilità *ex delicto*, l'attività o l'inerzia dell'agente deve valutarsi con il metro della normalità, vale a dire in relazione alle facoltà ed alla preveggenza dell'uomo di media capacità e di ordinaria diligenza (vedi tra l'altro, Cass., 21 novembre 1952, n. 3160; 13 luglio 1945, n. 539).

Non senza fondamento la giurisprudenza del S.C. aveva da tempo avvisato che « è trasmodante » pretendere che chi esegue l'opera pubblica debba tener conto di condizioni « non ordinarie e fuori dell'umana previdenza ». Non vi è infatti un diritto speciale circa la responsabilità per colpa della p.a., la quale trova la sua disciplina nei principî di diritto comune sulla colpa e sul danno risarcibile, tra i quali principî è quello secondo cui il caso fortuito o di forza maggiore esclude la colpa non rendendo giuridicamente possibile ricollegare l'evento all'azione o condotta dell'uomo.

La difesa degli appellanti crede di poter superare ogni ostacolo adducendo che l'alluvione era in concreto un fatto prevedibile, essendovi stato in Maiori, nei tempi passati, altri casi di straripamento delle acque del Reginna. All'uopo ricorda l'alluvione del 1910, del 1931 e del 1949, le solo conosciute a memoria d'uomo e tutte di dimensioni assolutamente inferiori a quelle della disastrosa notte tra il 25 e 26 ottobre 1954. Ma la più o meno frequente ricorrenza di determinati fenomeni atmosferici non toglie ad essi il carattere della straordinarietà e della inevitabilità, cui è legato principalmente il concetto del fortuito. Il criterio della prevedibilità non è di per sé solo decisivo e, comunque, esso va inteso in senso relativo, cioè alla stregua delle comuni conoscenze, mentre è

innegabile che col progredire delle discipline tcniche e scientifiche diviene sempre più relativa la stessa nozione della forza maggiore e del caso fortuito.

È stato giustamente rilevato in giurisprudenza che le intemperie di mare e di terra, pur essendo eventi prevedibili, possono tuttavia ben costituire casi di forza maggiore (Cass., 29 marzo 1944, n. 205). — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 3 settembre 1964, n. 23 - *Pres.* Reale - *Est.* Ferrati - Mancusi e Cerrato (avv.ti Laudisio e Oliva) c. Robustelli e Tramontano (avv. Nigro).

Tribunale delle Acque - Parte contumace - Appello - Termine - Decorrenza.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 189, 183).

Acque pubbliche - Controversie tra privati - Derivazione di acqua pubblica - Competenza.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 140).

Per la parte contumace nel giudizio di primo grado, il termine di impugnazione della sentenza del Tribunale Regionale delle Acque decorre dalla inserzione del dispositivo sulla Gazzetta Ufficiale (1).

La controversia tra privati sul diritto di una parte di derivare acque pubbliche attraverso il fondo limitrofo, involgendo direttamente una questione sull'utilizzazione delle acque pubbliche, appartiene alla cognizione del Tribunale delle acque (2).

---

(1) Massima senza precedenti, fondata sul chiaro disposto degli artt. 189, primo comma, e 183, sesto comma, r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775. Sulla decorrenza del termine per l'impugnazione dalla notifica del dispositivo cfr.: Cass., Sez. Un., 17 febbraio 1964, n. 350, in questa *Rassegna*, 1964, I, 792; Cass., 6 aprile 1962, n. 730, *Giust. civ.*, 1962, I, 1256; Trib. Sup. Acque, 11 giugno 1951, n. 8, *Acque bonif. costruz.* 1951, 383. Per l'applicabilità dell'art. 327 c.p.c. all'impugnazione delle sentenze dei Tribunali regionali delle acque cfr.: Cass., Sez. Un., 15 marzo 1956, n. 761, *Acque, bonif. costruz.*, 1956, 471; Trib. Sup. Acque, 30 dicembre 1952, n. 18, *Foro it.*, 1953, I, 239.

(2) Mancano precedenti recenti del Tribunale Superiore. La sentenza accoglie, peraltro, richiamandoli espressamente nella motivazione, principi ormai consolidati della Corte di Cassazione. Sulla competenza dei Tribunali delle Acque, la generica formulazione dell'art. 140, lett. *c*), r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, la complessa casistica delle contestazioni, e la conseguente difficoltà di predisporre un criterio discriminatore unico e risolutivo per ogni caso, hanno determinato, in giurisprudenza, l'affermazione di vari criteri, volta a volta idonei a risolvere il problema della competenza nelle singole fattispecie.

In linea di principio si è affermata la competenza del Tribunale delle Acque per tutte le controversie che involgono una questione sulla demanialità delle acque

o che investono comunque interessi pubblici in ordine al regime delle acque (Cass., 27 luglio 1964, n. 2100, *Foro amm.*, 1964, I, 506; *id.*, 29 agosto 1963, n. 2395, *Giust. civ.*, 1963, I, 1344; *id.*, 16 maggio 1963, n. 1238, *ibidem*, 2652; Cass., Sez. Un., 27 luglio 1962, n. 2175, *Foro it.*, Mass., 1962, 642; Cass., 20 luglio 1962, n. 1954, *ibidem*, 586; *id.*, 29 aprile 1962, n. 773, *Giust. civ.*, 1962, I, 1987; App. Milano, 1° settembre 1961, *Foro Padano*, 1962, I, 923; Cass., 7 aprile 1961, n. 736, *Giust. civ.*, 1961, I, 755; *id.*, 20 febbraio 1961, n. 374, *Foro it.*, 1961, I, 1521; *id.*, 18 ottobre 1960, n. 2801, *Sett. Cass.*, 1961, 12; *id.*, 21 luglio 1960, n. 2072, *Acque, bonif. costruz.*, 1960, 353; *id.*, 24 giugno 1959, n. 1996, *ivi*, 1959, 376; *id.*, 18 maggio 1957, n. 1811, *ivi*, 1957, 510).

Si è precisato, però, che non basta la semplice deduzione della natura demaniale delle acque a radicare la competenza del giudice speciale, occorrendo, a tal fine, che la soluzione della questione sulla natura delle acque si presenti come necessaria premessa per la decisione delle questioni in discussione. È necessario, cioè, che la causa, pur avendo per oggetto rapporti patrimoniali, importi, per la sua decisione, che, con cognizione principale, sia risolta la controversia sulla natura pubblica o privata delle acque (Cass., 21 luglio 1964, n. 2100, *cit.*; *id.*, 13 maggio 1964, n. 1158, *Foro amm.*, 1964, I, 377; *id.*, 7 dicembre 1962, n. 3306, *Foro it.*, Mass., 1962, 924; *id.*, 20 luglio 1962, n. 1981, *Nuova Rass.*, 1962, 2808; *id.*, 26 maggio 1962, n. 1260, *Foro it.*, Mass., 1962, 385; *id.*, 20 febbraio 1961, n. 374, *citata*; *id.*, 5 agosto 1960, n. 2311, *Acque, bonif. costruz.* 1960, 364; Cass., Sez. Unite, 11 giugno 1960, n. 1569, *ibidem*, 276; Cass., 17 maggio 1960, n. 1213, *ibidem*, 257; *id.*, 25 marzo 1960, n. 633, *ibidem*, 135; *id.*, 16 febbraio 1960, n. 247, *ibidem*, 48; *id.*, 23 dicembre 1958, n. 3927, *ivi*, 1959, 35; *id.*, 12 agosto 1958, n. 2899, *ivi*, 1958, 473; *id.*, 22 maggio 1957, n. 1852, *ivi*, 1957, 512) e ciò anche se l'Amministrazione non sia parte in causa (Cass., 25 marzo 1960, n. 633, *cit.*; *id.*, 12 agosto 1958, n. 2899, *cit.*).

Sono, in particolare, attribuite alla competenza del giudice specializzato le controversie tra privati circa la legittimità, il contenuto, l'estensione ed i limiti della concessione, nonché quelle sul diritto, nei confronti dell'Amministrazione, di derivare e utilizzare acque pubbliche, e, in genere, su opere o atti dell'Amministrazione (Cass., 14 dicembre 1963, n. 3157, *Giust. Civ.*, Mass., 1963, 1469; *id.*, 16 maggio 1963, n. 1238, *cit.*; *id.*, 20 luglio 1962, n. 1954, *cit.*; *id.* 19 aprile 1960, n. 865; *ibidem*, 142; *id.*, 24 giugno 1959, n. 1996, *cit.*; *id.*, 23 dicem- *cit.*; *id.*, 23 maggio 1960, n. 1312, *Acque, bonif. costruz.*, 1960, 264; *id.*, 13 aprile 1960, n. 865; *ibidem*, 142; *id.*, 24 giugno 1959, n. 1996, *cit.*; *id.*, 23 dicembre 1958, n. 3927, *cit.*; *id.*, 18 maggio 1957, n. 1811, *cit.*; Cass., Sez. Unite, 19 gennaio 1957, n. 123, *Acque bonif. costruz.*, 1957, 263; Cass., 7 giugno 1956, n. 1955, *Sett. Cass.*, 1956, 341; Cass., Sez. Unite, 18 ottobre 1954, n. 3851, *Giur. it.*, 1955, I, 1, 10), sui danni riferibili all'esercizio della concessione (Cass., 20 luglio 1962, n. 1954, *cit.*; *id.*, 9 agosto 1961, n. 1931, *Acque, bonif. costruz.*, 1962, 39; *id.*, 16 febbraio 1960, n. 247, *cit.*) e, in genere, le controversie che attengono necessariamente ai diritti di utilizzazione di acque pubbliche (Cass., 29 agosto 1963, n. 2395, *cit.*; *id.*, 16 maggio 1963, n. 1238, *cit.*; Trib. Livorno, 28 novembre 1961, *Giur. agr.*, 1962, 258; Cass., 5 agosto 1960, n. 2311, *cit.*; *id.*, 23 maggio 1960, n. 1312, *cit.*; *id.*, 13 aprile 1960, n. 865, *cit.*).

Infine, secondo un criterio affermato in più recente orientamento (criterio di cui si è però giustamente contestata la rilevanza determinante: cfr. BUSCA, *Questioni in tema di acque pubbliche, Foro pad.*, 1962, I, 922; *id.*, in *Giur. it.*, 1961, I, 598) appartengono alla cognizione del Tribunale delle acque le controversie relative a diritti di derivazione o di uso di acque pubbliche che richiedano la soluzione di questioni tecniche (Cass., 23 aprle 1964, n. 983, *Giust. civ.*, Mass., 1964, 440; *id.*, 14 dicembre 1963, n. 3157, *cit.*; *id.*, 16 maggio 1963, n. 1238, *cit.*;

id., 23 maggio 1962, n. 1178, *Foro it.*, Mass., 1962, 362; *id.*, 9 agosto 1961, n. 1931, *cit.*; *id.*, 7 aprile 1961, n. 736, *cit.*; Cass. Sez. Un., 18 maggio 1960, n. 1256, *Acque, bonif. costruz.*, 1960, 261).

Le controversie sulle modalità di utilizzazione di acque pubbliche e sugli obblighi reciproci fra le parti private rimangono di competenza del giudice ordinario, sempre che la contestazione non investa interessi pubblici in ordine al regime delle acque (Cass., 16 maggio 1963, n. 1238, *cit.*; Cass., Sez. Un., 9 febbraio 1963, n. 254, *Giust. civ.*, 1963, I, 1930; Trib. Bassano del Grappa, 4 maggio 1962, *Corti Brescia, Venezia e Trieste*, 1962, 572; Cass., 19 aprile 1962, n. 773, *cit.*; App. Milano, 1° settembre 1961, *cit.*, v. anche in *Mon. Trib.*, 1962, 1427 e in *Acque, bonif. costruz.*, 1961, 593; Cass., 7 aprile 1961, n. 736, *cit.*; Trib. Roma, 12 aprile 1960, *Foro it.*, Rep. 1961, 36, n. 182; Cass., 24 giugno 1959, n. 1996, *cit.*; *id.*, 18 maggio 1957, n. 1811, *cit.*; Cass., Sez. Un., 19 febbraio 1957, n. 123, *cit.*; Cass., 7 giugno 1956, n. 1955, *cit.*).

Sul problema cfr. in dottrina, BUSCA, *Le acque sulla legislazione italiana*, 1962, 428 e segg.; MICCOLI, *Le acque pubbliche*, 1958, 260 e segg.; MORSILLO, *Ancora in tema di competenze in materia di acque, Giur. agr.*, 1962, 292; D'ORSI, *Mon. trib.*, 1962, 1428; BUSCA, *Questioni in tema di acque pubbliche, Foro pad.*, 1962, I, 922; *id.*, *Giur. it.*, 1961, I, 1, 596; *id.*, *In tema di competenze del Tribunale delle Acque pubbliche, Foro pad.*, 1960, I, 531; SANTACROCE, *Brevi osservazioni sulla declaratoria di competenza per materia, Acque, bon. costruz.*, 1960, 482; ARCHIDIACONO, *In tema di competenza del Tribunale delle Acque, Giur. agr.*, 1960, 272.

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 23 settembre 1964, n. 24 - *Pres.* Reale - *Est.* Giannattasio - Stella (avv. Angelo) c. Soc. Veneta di Macinazione (avv. Are) e Ministero LL.PP. (avv. Stato Albisinni).

Responsabilità civile - Fatto illecito permanente - Decorrenza del termine di prescrizione.

(artt. 2043, 2935, 2943, 2947 c.c.).

Acque pubbliche - Danni derivati da concessioni di acque pubbliche - Responsabilità esclusiva del concessionario.

(artt. 19, cpv., e 42, t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775).

Nel fatto illecito a carattere permanente, il danno si rinnova continuamente nel tempo. L'azione di risarcimento proposta oltre il quinquennio dal fatto illecito è ammissibile, ma limitatamente al periodo compreso nei cinque anni dall'atto di citazione, o da altro atto di costituzione in mora (1).

---

(1) Negli stessi termini, cfr. la decisione citata nel testo (*retro*, 713, con richiami di dottrina e giurisprudenza, sub 3). L'azione di risarcimento proposta oltre il quinquennio dal fatto illecito a carattere duraturo non è preclusa, avendo ad oggetto il risarcimento dei danni, che si rinnovano nel tempo fin quando non ha termine il fatto che li genera. Essa, pertanto, è ammissibile, ma risultano prescritti i danni anteriori al quinquennio dalla citazione.

L'Amministrazione non è responsabile né verso il concessionario né verso i terzi dei danni causati dalla concessione. Degli stessi risponde verso i terzi il concessionario, salvo il caso della forza maggiore (2).

(*Omissis*). — La Società Veneta di Macinazione ripropone, in questa sede, alcune delle eccezioni pregiudiziali sollevate in primo grado e, innanzi tutto, quella di prescrizione quinquennale. Si assume che la sentenza del Tribunale di Vicenza, che dichiarava l'incompetenza, porta la data del 6 febbraio 1957 e la citazione riassuntiva è del 22 novembre 1957, onde il processo, non riassunto nel termine di sei mesi, si estingue per l'art. 50 cpv. c.p. Si precisa, poi, che per l'art. 2945 terzo comma c.c. se il processo si estingue, rimane fermo l'effetto interruttivo e il nuovo periodo di prescrizione comincia dalla data dell'atto interruttivo (domanda giudiziale), che, nella specie, è del 23 marzo 1951.

È agevole replicare che, comunque si risolva il problema relativo alla mancata riassunzione nel termine di sei mesi, mai si potrà parlare di preclusione dell'azione, ma si tratterà soltanto, ove si dovesse passare dalla fase di accertamento della responsabilità a quella della liquidazione dei danni, di stabilire il momento della decorrenza del risarcimento. Invero allorché il fatto illecito abbia carattere permanente, non può dirsi verificato con riferimento al solo suo momento iniziale ed in esso definitivamente consumato, ma bensì con riferimento a quello finale (cessazione del fatto generatore del danno), in quanto l'illiceità del comportamento lesivo non si esaurisce nel primo atto dell'agente, ma in relazione al contenuto dell'attività e all'attitudine di questa a produrre un continuo danno, perdura nel tempo fino a quando permanga la situazione illegittima posta in essere e nella quale si concreta una violazione ininterrotta dell'altrui diritto. In questi casi, il diritto al risarcimento del danno sorge con l'inizio del fatto illecito generatore del danno stesso, ma, con questo, persistendo nel tempo e rinnovandosi, di momento in momento, ne consegue che la prescrizione, secondo la regola del suo computo (art. 2935 c.c.), ha inizio da ciascun giorno rispetto al fatto già verificatosi e al corrispondente diritto di risarcimento; e, poiché questo diritto, quando deriva da fatto illecito (art. 2043 c.c.) si prescrive in cinque anni (art. 2947, primo comma c.c.) dal giorno in cui il fatto si è verificato, la citazione, o atto che valga a costituire in mora il debitore (art. 2943 c.c.) non può non riferirsi al diritto al risarcimento del danno verificatosi nel quinquennio anteriore alla sua

---

(2) Le affermazioni costituiscono esatta applicazione della normativa in materia, che è improntata a principi pacifici in tema di concessioni amministrative. Cfr. SILVESTRI, *Concessioni amministrative, Enciclopedia del diritto*, 1961, vol. VIII, 370 e segg.; LANDI-POTENZA, *Manuale dir. amm.*, 1960, 146.

data, rimanendo prescritto il danno anteriore (Cass., Sez. Un., 29 aprile 1964, n. 1039).

(*Omissis*). — Superate le eccezioni pregiudiziali, va esaminata, per prima, la posizione dell'amministrazione dei LL.PP., alla quale lo Stella addebita la responsabilità della mancata manutenzione dell'alveo (diserbo) dell'Astichello Alto, da cui sarebbe derivato l'innalzamento del pelo dell'Astichello Basso e la sommersione del condotto di scolo delle acque piovane.

All'affermazione di siffatta responsabilità osta l'art. 19 cpv. del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 sulle acque e sugli impianti elettrici, per cui « il concessionario non può mai invocare la concessione come titolo per chiedere indennizzo dallo Stato ed è esclusivamente responsabile di qualsiasi lesione che in conseguenza di essa possa essere arrecata al diritto di terzi », diritti che sono sempre fatti salvi dalla concessione (art. 17 primo comma detto t.u.). Il principio generale, che vige in materia, è, quindi, quello che esclude la responsabilità del concedente sia verso i concessionari che verso i terzi, talché dei danni che, in conseguenza della concessione, il concessionario arrechi ai terzi, risponde il concessionario medesimo, non il concedente, né direttamente né indirettamente (Cass., Sez. Un., 18 ottobre 1954, n. 3851). Una conferma del principio si trova nell'art. 42, primo comma, del ricordato t.u., che pone a carico degli utenti di acqua pubblica la responsabilità dei danni che possono avvenire a pregiudizio dei fondi vicini, escluso il caso di forza maggiore.

La pubblica Amministrazione è bensì tenuta a vigilare sull'esercizio della concessione, ma si tratta di un potere che le è conferito nell'interesse pubblico, o, se si vuole, di un dovere inerente a funzioni o servizi di diritto pubblico, non già a salvaguardia di diritti dei privati. Questi hanno un interesse semplice a che l'Amministrazione esegua le opere necessarie alla manutenzione degli scoli, ma non un diritto soggettivo a che tali opere siano eseguite. — (*Omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 20 ottobre 1964, n. 26 - *Pres.* Reale, - *Est.* Granito - Ditta Paolo Marciano Agostinelli (avv. Lupoi) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Del Greco).

Acque pubbliche - Concessione di varianti - Nulla osta a cessione di utenza - Necessità di provvedimenti formali - Inammissibilità di equipollenti.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 11, 20, 21; r.d. 14 agosto 1920, n. 1285, art. 18; d.P.R. 30 giugno 1955, n. 1534, art. 14; d.l. 5 novembre 1937, n. 2101, art. 1).

Acque pubbliche - Domanda di varianti - Rigetto per mancata sottoscrizione del disciplinare - Obbligo di preventiva fissazione di termine - Non sussiste.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 11, 49; r.d. 14 agosto 1920, n. 1285, artt. 18, 29).

Acque pubbliche - Concessione - Decadenza per decorso dei termini stabiliti per la derivazione e l'utilizzazione delle acque - Necessità di preventiva diffida o messa in mora - Non sussiste.

(r.d. 11 novembre 1933, n. 1775, art. 55, lett. *f*; l. 18 ottobre 1942, n. 1434).

I provvedimenti previsti negli artt. 49, *secondo comma, e* 20, *primo comma, r.d.* 11 *dicembre* 1933, *n.* 1775 (*rispettivamente per la concessione di varianti e per nulla osta alla cessione di utenza*) *non ammettono equipollenti e non possono desumersi, per implicito, da atti a carattere solamente preparatorio quali l'approvazione dello schema di disciplinare e l'invito rivolto agli interessati per la sottoscrizione* (1).

---

(1) La soluzione si inquadra sostanzialmente nel generale principio della esigenza della forma scritta per gli atti amministrativi, che nella specie non consente alternative, data la matura costitutiva del decreto di concessione (Busca, *Le acque nella legislazione italiana*, 1962, 336; Miccoli, *Le acque pubbliche*, 1958, 110; Trib. Sup. Acque, 11 dicembre 1953, n. 20, annotata da Guglielmi, *Acque, bonif. costruz.*, 1954, 157). Sulla necessità di un formale provvedimento per la concessione di varianti cfr.: Cass., 2 febbraio 1963, n. 182, *Giust. civ.*, 1936, I, 1326; Trib. Sup. Acque, 8 febbraio 1955, n. 3, *Acque, bonif. costruz.*, 1955, 267; Cass., Ses. Un., 12 gennaio 1942, n. 60, *Giur. it.*, 1942, I, 1, 156; Pernigotti, *Enciclopedia del diritto*, vol. I, 1958, voce *Acque pubbliche*, 426; Coletti, *Aumento della quantità d'acqua derivata ed istruttoria abbreviata* (*A proposito di varianti non sostanziali*), *Acque, bonif. costruz.*, 1959, 112 e Frosini, *A proposito di varianti non sostanziali, ibidem*, 215. In tema di nulla osta a cessione di utenza (il cui difetto non determina la nullità del negozio, ma consente all'Amministrazione di dichiarare la decadenza della concessione, cfr.: Cass., 9 luglio 1959, n. 2222, *Giust. it.*, 1960, I, 1, 981, con nota di Busca, *Cessione delle utenze di acqua pubblica senza il nulla osta del Ministero - Conseguenze*; Trib. Sup. Acque, 17 novembre 1953, n. 13, *Acque bonif. costruz.*, 1953, 554; App. Genova, 31 marzo 1960, *Temi gen.*, 1960, 18), la necessità di un provvedimento formale e la inammissibilità di equipollenti (nella specie riconoscimento tacito) risultano affermate testualmente dalle Sez. Un. con sentenza 6 luglio 1939, n. 2344, *Foro it.*, 1940, I, 232, e dal Trib. Sup. AA. con sentenza 14 dicembre 1937, n. 2, *Acque, bonif. costruz.*, 1938, 81. Il carattere preparatorio e, comunque, non definitivo dei provvedimenti istruttori è stato già affermato (in genere per escluderne l'impugnabilità autonoma) in: Trib. Sup. AA., 11 dicembre 1963, n. 20, *Cons. Stato*, 1963, II, 304, e 12 ottobre 1962, n. 13, *Foro amm.*, 1963, II, 383 (a proposito di ordinanze del Genio Civile in esecuzione di provvedimenti ministeriali), 30 dicem-

La mancata sottoscrizione del disciplinare, non giustificata, consente la reiezione della domanda di varianti senza che, a tal fine, sia necessaria la preventiva fissazione di un termine (2).

La decadenza che l'Amministrazione ha facoltà di dichiarare per il decorso dei termini stabiliti nel decreto e nel disciplinare per la derivazione e l'utilizzazione dell'acqua concessa non è condizionata alla preventiva messa in mora del concessionario (3).

---

bre 1952, n. 19, *Acque, bonif., costruz.*, 1953, 277 (in merito ad autorizzazione alla derivazione di acque concessa in via provvisoria dal Genio Civile); 28 maggio 1942, n. 20, *Dir. beni pubbl.*, 1942, 203 (nel caso di invito a firmare il disciplinare); 13 febbraio 1940, n. 2, *ivi*, 1940, 320 (per la diffida a firmare un disciplinare suppletivo).

(2) Sul punto, la sentenza motiva: « Nessuna censura può essere mossa all'Amministrazione per aver ravvisato nel comportamento omissivo della ricorrente, protrattosi per oltre 6 anni, una tacita ma eloquente manifestazione di disinteresse (se non di rinuncia) alla realizzazione delle varianti in questione, e cioè al potenziamento e alla scissione della concessione originaria, non occorrendo a tal fine che venisse assegnato alla ricorrente un apposito termine per provvedere agli adempimenti richiesti. La prefissione di un termine per la firma del disciplinare non è affatto prevista dalle norme legislative e regolamentari in materia (art. 11 t.u. e art. 16 Reg.to). Essa è richiesta, sì, dall'art. 17 t.u. ma a determinati effetti e in una particolare fattispecie, e precisamente per la regolarizzazione delle utenze abusive: ipotesi, questa, che non ricorre nel caso in esame. All'infuori di tale ipotesi la prefissione di un termine è da ritenersi rimessa al prudente apprezzamento, discrezionale e insindacabile, della P.A., la quale valuterà, caso per caso, se essa sia o meno necessaria ed opportuna, tenendo sopratutto presente che l'utilizzazione delle acque pubbliche risponde a fini di generale interesse e non può essere procrastinata dal negligente o ostruzionistico comportamento di un privato ».

Sulla natura giuridica del disciplinare (atto negoziale di diritto pubblico) e sulla possibilità di subordinare l'accoglimento della domanda di varianti all'accettazione di un nuovo disciplinare cfr., rispettivamente, Trib. Sup. AA. 4 aprile 1963, n. 7, *Cons. Stato*, 1963, II, 177 e 18 giugno 1954, n. 20, *Acque, bonif. costruz.*, 1954, 595.

(3) La statuizione è basata sul terzo comma dell'art. 55, r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, che richiede la preventiva diffida per le ipotesi contemplate nelle lettere *b*), *c*) e *d*) del primo comma (cattivo uso in relazione ai fini dell'utilizzazione dell'acqua pubblica, inadempimento delle condizioni essenziali della derivazione ed utilizzazione, abituale negligenza ed inosservanza delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore); nel caso, invece, di decorso dei termini stabiliti nel decreto e nel disciplinare (lett. *f*), è la stessa scadenza del termine, già prefissato, che consente all'Amministrazione di dichiarare la decadenza. Per l'applicabilità, in argomento, dell'art. 2966 c.c., cfr. Trib. Sup. AA., 7 luglio 1961, n. 10, *Acque, bonif., costruz.*, 1961, 372. Sulla necessità di un provvedimento formale per la operatività della decadenza e sulla sua efficacia costitutiva cfr.: Trib. Sup. AA., 26 ottobre 1961, n. 19, *Acque, bonif. costruz.*, 1961, 479; *id.* 16 giugno 1954, 19, *Acque, bonif. costruz.*, 1954, 591; *id.*, 17 novembre 1953, n. 13, *cit.*; *id.*, 28 giugno 1951, n. 9, *Acque, bonif. costruz.*, 1951, 385.

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 20 ottobre 1964, n. 30 - *Pres.* Reale - *Est.* Granito - S.p.A. Redaelli Giuseppe & F.llo (avv.ti Sternai e Conte) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Buonvino) e S.p.A. Prealpina Montfluoro (avv. Orlandi Contucci).

Acque pubbliche - Domande di derivazione - Concorrenza eccezionale - Sfruttamento di miniera - Maggiore impiego di mano d'opera - Costituiscono speciali motivi di pubblico interesse.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 10).

Acque pubbliche - Domande di derivazione - Concorrenza eccezionale - Accertamenti sulla ricorrenza dei presupposti - Portata - Limiti.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 10).

L'utilizzazione dell'acqua per la produzione dell'energia elettrica necessaria allo sfruttamento di una miniera di minerali essenziali per l'economia nazionale e il maggior impiego di mano d'opera conseguente all'integrale sfruttamento della miniera sono speciali motivi di interesse pubblico e costituiscono validi presupposti per l'ammissione in concorrenza eccezionale di domande tardive (1).

Gli accertamenti che l'Amministrazione è tenuta ad effettuare per giudicare se una domanda tardiva soddisfi o meno ad uno « speciale motivo di pubblico interesse » hanno necessariamente carattere sommario. Eseguiti per fini e con effetti limitati essi si risolvono in un giudizio preventivo ed ipotetico, che non deve pregiudicare le future, definitive determinazioni che, ad istruttoria ultimata, l'Amministrazione dovrà adottare per la scelta della ditta cui concedere la derivazione di acqua (2).

---

(1) Non risultano precedenti specifici. Circa i criteri di valutazione comparativa delle domande tardive cfr.: Trib. Sup. AA., 22 giugno 1959, n. 14, *Acque bonif., costr.*, 1959, 271; *id.*, 5 febbraio 1959, n. 2, *ibidem*, 52; *id.*, 12 marzo 1958, *id.*, 12 marzo 1958, n. 7, *ibidem*, 387. In dottrina, cfr. Busca, *Le acque nella legislazione italiana*, 1962, 104 segg.: Miccoli, *Le acque pubbliche*, 1958, 103; Pernigotti, *Enciclopedia del diritto*, vol. I, 1958, voce *Acque pubbliche*, 419; Guglielmi, *Domande concorrenti e criteri di preferenza, Acque, bonif. costruz.*, 1954, 53. Per fattispecie concrete cfr.: Trib. Sup. Acque, 12 marzo 1958, n. 7, *cit.* (prevalenza dello scopo di provvedere di acqua potabile un Comune su quello di irrigare fondi privati); *id.*, 19 novembre 1953, n. 14, *Acque, bonif. costruz.*, 1954, 53 (preferenza di domanda di concessione per alimentazione idrica di un Comune sulla richiesta per necessità idriche di una miniera); *id.*, 18 dicembre 1951, n. 19, *ivi*, 1952, 95, con nota di Franco (utilizzazione a scopi potabili nell'interesse di un Comune che ne sia privo o insufficientemente fornito).

(2) Massima di intuitiva evidenza L'ammissione ad istruttoria in concorrenza eccezionale implica il riconoscimento della sussistenza di uno « speciale e

prevalente motivo di interesse pubblico »; ma la valutazione assume rilevanza esclusivamente al fine per il quale è richiesta e cioè l'ammissione della domanda tardiva ad istruttoria. La scelta definitiva del concessionario rimane ovviamente condizionata alla favorevole applicazione dei criteri preferenziali di cui agli artt. 4, 9 e 12, r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775. Tali disposizioni sono senza dubbio valide anche per le domande in concorrenza eccezionale, e risulterebbero evidentemente prive di significato se al giudizio sulla prevalenza adottata in sede di valutazione dei presupposti per l'ammissione ad istruttoria dovesse attribuirsi rilevanza preclusiva.

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 20 ottobre 1964, n. 31 - *Pres.* Reale - *Est.* Giannattasio - Simeone (avv. Iaccarino) c. Ministero LL.PP. e Ministero Agricoltura e Foreste (avv. Stato Buonvino).

Pesca - Diritto esclusivo - Contenuto.

(r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604).

Il diritto esclusivo di pesca non attribuisce al titolare la proprietà dei pesci, che per la loro condizione di libertà naturale costituiscono res nullius, *ma solo la potestà di catturarli con esclusione di ogni altro* (1).

---

(1) Nella specie, l'indagine sul contenuto del diritto esclusivo di pesca è stata condotta per escludere che il titolare della concessione abbia il potere di impedire, con idonea attrezzatura di sbarramento, la trasmigrazione del pesce in altre acque. Il problema circa la ammissibilità di un diritto di proprietà sui pesci, nella ipotesi di diritti esclusivi di pesca (problema affrontato, generalmente, al fine di accertare se la pesca abusiva concreti il delitto di furto previsto dal secondo comma dell'art. 33, r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604 o la contravvenzione contemplata al primo comma) è stato già risolto altre volte in senso negativo (Cass. pen., 8 maggio 1963, *Foro it.*, 1963, II, 347 con nota di ALBANO; Pret. Ronciglione, 27 novembre 1962, *Riv. pesca*, 1963, 233; App. Firenze, 17 aprile 1962 *Giur, tosc.*, 1962, 303; Cass. pen., 26 aprile 1961, *Riv. pen.*, 1962, II, 157; Pret. Bologna, 29 dicembre 1960, *Giur. it.*, 1961, II, 328; Cass. pen., 19 gennaio 1960, *Giust. pen.*, 1961, II, 716; Pret. Mantova, 4 luglio 1949, *Giust. pen.*, 1950, II, 947; Trib. Trieste, 13 luglio 1931, *Foro it.*, 1931, II, 285; in dottrina cfr.: MANZINI, *Trattato di diritto penale*, IX, 1949, pagg. 49 e 53; DE BELLIS, *Enciclopedia forense*, V, voce *Pesca e piscicoltura*, 634; PERROUX, *Furto di « pulci d'acqua »*, *Giur. it.*, 1961, II, 327; SABATINI, *L'acquisto della proprietà di pesci agli effetti penali*, *Giust. pen.*, 1950, II, 947, il quale però, pur ammettendo che i pesci siano *res nullius*, sostiene che la pesca abusiva costituisce furto in quanto al momento stesso dell'apprensione il pesce diviene *ipso jure* di proprietà del concessionario al quale è riservato in esclusiva l'acquisto mediante occupazione. *Contra*, nel senso che il titolare del diritto di pesca è proprietario dei pesci in quanto pertinenze del fondo acqueo, cfr.: BELARDINELLI, *Ancora in tema di furto di pesci e di diritti esclusivi di pesca*, *Riv. pesca*, 1963, 241 e SCALFATI, *Considerazioni sul furto dei pesci*, *ivi*, 1962, 75).

Non si è mancato però di precisare che ad opposta soluzione deve pervenirsi in ipotesi di concessione per allevamenti ittiogenici, spettando in questo caso al titolare della concessione un vero e proprio diritto di proprietà sui pesci (v. Cass.

pen., IV Sez., 8 maggio 1963, *cit.*, che, nel sottolineare il carattere particolare di tale diritto « strettamente legato all'ambiente » di vita dei pesci, ha statuito che il diritto stesso si risolve in caso di migrazione).

Per l'applicazione di analogo criterio discretivo in materia di caccia cfr. Cass. pen., 26 febbraio 1962, *Riv. pen.*, 1962, II, 815; Cass., 12 ottobre 1960, n. 2687, in questa *Rassegna*, 1961, 18; Cass. pen., 23 dicembre 1959, *Giust. pen.*, 1960, II, 390; App. Roma, 16 marzo 1960, *Foro it.*, 1961, II, 126 con richiamo di precedenti e in *Riv. umbra* 1961, 53, con nota di Juso; Cass., 24 gennaio 1955, n. 175, *Foro it.*, 1955, I, 315 (in motivazione).

Circa l'esclusione di un diritto reale sullo specchio d'acqua relativo alla concessione del diritto esclusivo di pesca cfr.: Trib. Latina, 12 maggio 1955, in *Acque, bonif. costruz.*, 1957, 80 con nota di Cannada Bartoli, *Circa la tutela possessoria a favore dell'esclusivista della pesca*, e, implicitamente, Cass., 19 aprile 1962, n. 773, *Giust. civ.*, 1962, I, 1987.

Sul contenuto e sui limiti del diritto esclusivo di pesca, in genere, cfr.: Morsillo, *Concessione amministrativa e limiti al diritto di pesca*, *Giur. agr.*, 1963, 81; Ferrero, *Diritto esclusivo di pesca e diritti soggettivi*, *Riv. pesca*, 1963, 215; *id.*, *Brevi appunti sulla natura dei diritti esclusivi di pesca*, *ivi*, 1961, 152; Belardinelli *In tema di concessioni amministrative e di diritti esclusivi di pesca*, *ivi*, 1962, 246; D'Alessandro, *In tema di diritti esclusivi di pesca*, *Riv. dir. sport.*, 1962, 196.

LODO ARBITRALE 26 marzo 1964, n. 15 (Roma) - *Pres.* Polistina - Impresa Glausi (avv. Ambrosio) c. Opera Valorizzazione Sila (avv. Stato Lancia).

Arbitrato - Richiesta di deposito della relazione riservata di collaudo - Inammissibilità.

(art. 100, r.d. 25 maggio 1895, n. 350; art. 210 c.p.c.).

Arbitrato - Ampliamento della domanda indicata in riserva - Ammissibilità.

(art. 54, r.d. 25 maggio 1895, n. 350; artt. 183, 184 e 190 c.p.c).

La relazione del collaudatore sulle riserve ha la specifica funzione di fornire elementi di orientamento all'Amministrazione, che ne è l'unica destinataria. Essa non rientra tra i documenti destinati a provare i fatti attinenti all'appalto; ed esprimendo un semplice parere, non costituisce nemmeno una fonte di prova suscettibile di acquisizione al processo a norma dell'art. 210 *c.p.c.* (1).

---

(1) L'affermazione va salutata con particolare favore, data l'insistenza degli appaltatori a chiedere in giudizio il deposito delle relazioni riservate del direttore dei lavori e del collaudatore, e la tendenza dei collegi arbitrali ad esaudire la richiesta. In dottrina, in senso conforme, cfr. Cianflone, *L'appalto di oo.pp.*, 1957, 797.

Le somme pretese dall'appaltatore non restano definitivamente fissate nell'ammontare esposto nelle riserve, ma possono essere ampliate con la domanda arbitrale o nel corso del relativo giudizio (2).

(*Omissis*). — Nella memoria conclusiva la difesa del Clausi ha chiesto che sia ordinato all'O.V.S. di esibire la relazione riservata del collaudatore ed ha rinnovato l'istanza affinché sia richiesta alla Cassa del Mezzogiorno copia del provvedimento con il quale la stessa tenne a distinguere la propria responsabilità di finanziatrice dell'appalto da quella dell'O.V.S.

Il Collegio non ha ritenuto e non ritiene che tali istanze possano trovare accoglimento.

L'art. 100 del Regolamento sulla direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato dispone che, oltre a redigere la relazione di

---

(2) È giurisprudenza costante che nelle liti arbitrali non si applicano le preclusioni previste per i giudizi di primo grado negli artt. 183 e ss. c.p.c., e che pertanto non è vietata *l'emendatio libelli* (ANDREOLI, *Commentario*, IV, 1964, 826). Tuttavia il principio non sembra applicabile negli arbitrati relativi ad opere pubbliche; né negli stessi sembra ammissibile che la domanda sia ampliata, rispetto a quella risultante dalla riserva. Con ciò, non si sostiene che la preventiva riserva costituisca una condizione di procedibilità dell'arbitrato, attenendo la circostanza solo al merito; ma si intende dire che in relazione al sistema previsto dal regolamento 25 maggio 1895, n. 350 a proposito delle domande e riserve dell'appaltatore, il contenuto delle stesse rimane definitivamente fissato in contabilità, e non è consentito né ampliarlo, né comunque variarlo, con la domanda arbitrale, e tanto meno in corso di giudizio. Infatti, l'art. 54 del citato regolamento dispone che la riserva deve essere accompagnata dall'indicazione delle « corrispondenti domande di indennità, indicandosi con precisione le cifre di compenso cui (l'appaltatore) crede di avere diritto... ». La stessa disposizione si applica al conto finale (art. 64) ed al certificato di collaudo (art. 107), per l'ipotesi — naturalmente — che possano costituire sede di riserve. La necessità della esatta indicazione della somma pretesa trova giustificazione nella procedura prevista per l'esame e la risoluzione della riserva, sulla quale esprimono la propria opinione così la direzione dei lavori che il collaudatore con indagine indubbiamente estesa al *quantum*, e l'Amministrazione in sede di approvazione del collaudo adotta il definitivo provvedimento che ritiene di giustizia (art. 109, u.c.). Provvedimento che, appunto perché avente ad oggetto anche l'esame delle riserve e delle domande dell'appaltatore, deve essere preceduto dal parere del Consiglio Superiore dei ll.pp., ed, eventualmente, del Consiglio di Stato. Se ora si considera che la pronuncia suddetta è motivo di procedibilità del giudizio arbitrale (artt. 42 e 46 del capitolato generale in vigore), non può non dedursene l'impossibilità di variare il contenuto e l'ammontare delle riserve e delle domande, poiché altrimenti il sistema resterebbe frustato. Infatti l'esame amministrativo e la relativa pronuncia sono dirette non solo ad indagare l'ammissibilità e fondatezza della pretesa, ma pur l'ammontare di essa; ed, anzi, proprio tale ammontare, nella complessiva valutazione dell'Amministrazione e dei propri organi consultivi, può assumere valore determinante per la decisione di accoglimento o di rigetto.

collaudo vera e propria, il collaudatore riferisca « in relazione separata e segreta » il proprio parere sulle riserve e sulla eventuale adozione dei provvedimenti di cui al regolamento sulla contabilità generale dello Stato.

Tale relazione, per specifica previsione legislativa, è sottratta alla cognizione dell'appaltatore ed ha come unica destinataria l'Amministrazione, la quale non è tenuta né può essere costretta a produrla in giudizio, perché la relazione in questione ha la specifica funzione di fornire elementi di orientamento alla condotta della Amministrazione. Per tale specifica destinazione l'appaltatore non ha la facoltà di chiedere l'acquisizione al processo di un documento che, se pur formato in occasione dell'appalto, non rientra fra quelli destinati a provare i fatti che hanno diretta attinenza con l'appalto stesso.

A ciò aggiungasi che la relazione riservata contiene la formulazione di un semplice parere sulle domande e sulle riserve dell'appaltatore, come tale, non costituisce una fonte di prova suscettibile di acquisizione al processo a norma dell'art. 210. Per quest'ultima ragione non può essere ordinato alla Cassa del Mezzogiorno di esibire la copia del provvedimento da essa adottato nel gennaio 1962, di cui, peraltro, non è precisato l'oggetto e il tenore. — (*Omissis*).

In relazione a tale progressivo ampliamento del *petitum*, l'O.V.S. eccepisce che, a norma dell'art. 50 del reg. 350, l'appaltatore, in sede di esplicazione delle riserve, deve indicare con precisione « le cifre di compenso cui crede di avere diritto », onde non può essere consentita alcuna maggiorazione della somma domandata in sede di riserva. Le conseguenze che l'O.V.S. trae dalla norma invocata trovano smentita nel quinto comma dello stesso art. 54, ove è sancito che le riserve non esplicate nei modi e nei termini prescritti fanno ritenere per accertati « i fatti registrati » e l'appaltatore decade dal diritto di far valere le pretese che si riconnettono ai fatti stessi.

Da tale norma risulta che la presunzione di accertamento e la relativa decadenza investe unicamente i fatti, cui si riconnette la pretesa avanzata dall'appaltatore, non già le conseguenze patrimoniali derivanti dai fatti stessi, le quali, sebbene debbano essere indicate nel loro preciso ammontare, non restano cristallizzate nella misura indicata in sede di riserva, giacché l'obbligo di precisare il *quantum* trova la propria spiegazione razionale non già nella necessità di porre in grado l'Amministrazione di controllare la rispondenza alla realtà del fatto denunciato in riserva, ma nell'obbligo della Amministrazione di aprire apposito procedimento e di formulare le proprie determinazioni circa le pretese accampate dall'appaltatore sicché, esaurita tale fase senza che la vertenza sia definita, l'appaltatore, acquisiti nuovi elementi di valutazione o scoperti eventuali errori, può rettificare la propria domanda ampliando il *petitum*. Opinando diversamente si aggiungerebbe alla sanzione di decadenza,

comminata per omessa o irregolare formulazione della riserva, un motivo di preclusione, quale sarebbe quello attinente al divieto di ampliamento del *petitum* enunciato in riserva, di cui nella norma stessa non è traccia.

È parimenti ammissibile l'ampliamento del *petitum* in corso di causa, essendo consentito dal vigente ordinamento processuale precisare ed eventualmente modificare la domanda fino alla chiusura della fase istruttoria (artt. 183, 184, 190 c.p.c.). — (*Omissis*).

LODO ARBITRALE 15 ottobre 1964, n. 69 (Roma) - *Pres.* Mastropasqua - Impresa Merenda (avv. Vitarelli) c. Assessorato LL.PP. Regione Siciliana (avv. Stato Giorgio Azzariti).

Arbitrato - Mancata approvazione del collaudo - Domanda di arbitrato - Proponibilità - Limiti.

(d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 44).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Riserve - Fatti accertabili in ogni tempo - Decadenza - Esclusione.

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 53 e 54).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Pagamento di corrispettivi - Ritardo nella compilazione degli atti amministrativi e contrattuali - Obbligo di pagamento degli interessi.

Il giudizio arbitrale è proponibile anche prima dell'approvazione del collaudo e della decisione delle riserve, quando l'Amministrazione sia stata costituita in mora a provvedere agli adempimenti suddetti entro congruo termine (1).

---

(1) L'affermazione va recisamente contestata. La competenza arbitrale trae fondamento dalla clausola compromissoria, che devolve la cognizione della controversia al giudizio degli arbitri solo a seguito della risoluzione delle riserve in via amministrativa, e dopo approvato il collaudo. Tali formalità, quindi, hanno natura di presupposti processuali, condizionanti il legittimo esercizio del potere decisorio (cfr., implicitamente, Cass., 22 dicembre 1964, n. 2968, ined.). È noto altresì, che nell'ipotesi di grave ritardo, il rigore del principio è stato temperato dalla giurisprudenza, consentendo all'appaltatore di ottenere dal giudice (ordinario) la dichiarazione dell'obbligo dell'Amministrazione di procedere, entro termine congruo e da terminare caso per caso, alle formalità ripetute. E ciò ai sensi e per gli effetti dell'art. 1183 c.c., generalmente ritenuto applicabile anche nei confronti della P. A. (Cass., Sez. Un., 11 aprile 1963, n. 927, *Foro it.*, 1963, I, 1143). Scaduto il termine così assegnato, il giudizio arbitrale diventa procedibile.

Il rimedio non sembra del tutto ortodosso. Comunque è evidente — da un lato — che esso rappresenta un limite invalicabile, e che ogni altra strada è assolutamente interdetta; e — dall'altro — che la semplice costituzione in mora non può in alcun modo consentire la procedibilità del giudizio, data la sua inidoneità

Le riserve relative a fatti accertabili in ogni tempo in base alla contabilità, non sono soggette a decadenza e possono essere proposte fino alla redazione del conto finale (2).

Il ritardo nella compilazione di atti amministrativi e contrattuali per il pagamento dei corrispettivi, costituisce fatto colposo che dà luogo all'onere del risarcimento del danno rappresentato dagli interessi sui crediti maturati (3).

(*Omissis*). — Con la seconda eccezione l'Avvocatura deduce l'improponibilità della domanda di arbitrato, per essere stata proposta prima della decisione dell'Aministrazione sulle riserve dell'Impresa e dell'approvazione del collaudo.

L'eccezione va rigettata. In proposito va osservato che con la collaudazione dell'opera si esaurisce la fase contrattuale in quanto in tale sede, dovendo il collaudo essere eseguito da tecnico diligente e coscienzioso, si sarebbero dovuti constatare i vizi e le difformità dell'opera e il collaudatore avrebbe dovuto ordinare i lavori necessari per eliminarli o disporre le eventuali detrazioni dal prezzo dell'appalto. Il fatto che l'Amministrazione non si sia pronunciata sulle riserve e

---

a determinare la scadenza di una obbligazione senza termine, o addirittura, come nella specie, con termine rimesso alla volontà del debitore.

In dottrina, con larghi richiami, cfr. CIAFLONE, *L'appalto di oo.pp.*, 1957, 826 e 829.

(2) In contrario sulla applicabilità dell'art. 40 dell'abrogato capitolo generale (art. 35 del capitolato generale in vigore) anche nelle ipotesi di ritardo nella contabilizzazione dei lavori, da qualunque causa dipendente, cfr. *retro*, 194. In dottrina, CIANFLONE, *op. cit.*, 620. Si tenga presente, che l'attuale capitolato generale definisce « moratori » e non compensativi tali interessi, e comprensivi del risarcimento del danno « ai sensi dell'art. 1224, secondo comma, c.c. ». Ciò come si è notato (*loc. cit.*, 194) costituisce una conferma del carattere forfettario degli interessi stessi.

In tema di tempestività delle riserve.

(3) Relativamente alla seconda massima, pubblichiamo la nota che segue:

a) La riserva riguardava gli interessi su certificati di pagamento per contabilizzazioni effettuate con ritardo, e firmate dall'Impresa senza eccezioni. Essa era stata avanzata in sede di conto finale, ed il collegio arbitrale ha ritenuto di superare l'obiezione di preclusione, opponendo il principio del « fatto continuativo ».

Questo principio (sul quale, cfr. *retro*, 411) rappresenta ormai un espediente di corrente applicazione, per giungere all'esame di merito della riserva; e come accade quando si comincia col rifiutare la rigorosa osservanza della legge, ha finito con il rendere praticamente inoperanti quelle norme preclusive, rispetto alle quali doveva rappresentare una deroga affatto eccezionale.

Quindi, sembra venuto il momento di affrontare un completo riesame della questione, sottoponendone la validità ai giudici dell'impugnazione, man mano che se ne offrirà l'occasione.

che il collaudo non sia stato approvato postula una temporanea improcedibilità della domanda di arbitrato, tanto più che la stazione appaltante ha, in ipotesi, la facoltà di far procedere ad un nuovo collaudo. D'altra parte il Capitolato generale non stabilisce un termine entro il quale l'Amministrazione deve compiere gli adempimenti di sua competenza, e non è concepibile che l'appaltatore non possa far valere un suo diritto soggettivo, che gli deriva dal contratto di appalto, al quale esso appaltatore ha dato esecuzione, senza che venissero sollevate contestazioni e riserve da parte dell'Amministrazione, perché questa si astiene dal pronunciarsi sulle riserve dell'appaltatore e dall'approvare il collaudo.

In queste condizioni è stato ritenuto che l'atto di costituzione in mora, notificato ad istanza dell'appaltatore, serve a far constatare che l'Amministrazione non intende pronunciarsi, sicché viene eliminata la temporanea condizione di improcedibilità e la domanda di arbitrato è proponibile.

Il Collegio ritiene di dover seguire la costante giurisprudenza arbitrale che ammette la proponibilità della domanda d'arbitrato dopo la notifica dell'atto di costituzione in mora, che ha lo scopo di far constatare la carenza dell'Amministrazione nell'esercizio del potere ad essa

---

b) Senza pretendere di esaurire l'argomento con le rapide annotazioni che seguono, è il caso di ricordare in primo luogo, che dalle specifiche norme del r.d. 25 maggio 1895, n. 350, sulla direzione, contabilità e collaudazione delle opere pubbliche, può agevolmente dedursi il principio di ordine generale, secondo cui incombe all'appaltatore l'onere di immediata denuncia del fatto, o della situazione giuridica, da cui ritiene di essere gravato, e che risulti suscettibile di causare in suo danno conseguenze patrimoniali sfavorevoli. Ne sono dimostrazione le disposizioni di cui agli artt. 10 e 11 riguardanti le formalità di consegna dei lavori, e le eventuali difformità tra progetto e « condizioni locali »; quella di cui all'art. 16, relativa alla sospensione dei lavori, ed alle cause che la determinano; quella di cui all'art. 22, sulla formazione di nuovi prezzi per categorie di lavoro non previste; quella di cui all'art. 23, sulle contestazioni relative a prescrizioni della direzione (primo comma), ed a « fatti » in genere (quarto comma); quella di cui all'art. 25, sui danni da forza maggiore; quella di cui all'art. 47, sulle modalità di misurazione dei lavori; quella di cui all'art. 53, riguardante le contabilizzazioni; quella di cui all'art. 64 sulla redazione del conto finale; quella di cui all'art. 107 sulle risultanze del certificato di collaudo.

Per ciascuna delle molteplici situazioni attraverso cui necessariamente si articola il contratto di appalto (consegna dei lavori, misurazione, contabilizzazione, conto finale e collaudo), o alle quali il rapporto può dar luogo (sospensioni, formazione di nuovi prezzi, controversie su prescrizioni di contratto, situazioni di fatto contestate, danni da forza maggiore), il regolamento prevede sempre la redazione di un atto formale, che assume la veste di un verbale (artt. 11, 16, 21, 23), o di un documento preordinato allo scopo (ordine di servizio, libretto di misure, registro di contabilità, ecc.). In ogni caso, tanto il verbale che l'eventuale altro atto previsto, vanno sottoscritti dall'appaltatore, con l'onere di apporre riserva nel caso che non intenda accertarne le risultanze.

riservato in via amministrativa. Nel silenzio dell'Amministrazione l'appaltatore può quindi promuovere il giudizio arbitrale per domandare il soddisfacimento delle sue pretese. Nella specie l'Impresa Merenda ha notificato l'atto di costituzione in mora il 14 maggio 1962, concedendo il congruo termine di sessanta giorni, ma l'Assessorato Regionale ai LL.PP. benché sollecitato a provvedere anche con lettera del 22 maggio 1962 del Provveditorato alle OO.PP. per la Sicilia, non si è pronunciato sulle riserve, né ha proceduto all'approvazione del collaudo e pertanto la domanda d'arbitrato è proponibile.

Anche la terza eccezione con cui l'Avvocatura deduce l'inammissibilità delle riserve dell'Impresa, perché tardivamente proposte, va rigettata.

Infatti le norme di cui agli artt. 53 e 54 r.d. 25 maggio 1895, n. 350 vanno interpretate nel senso che le riserve debbono essere inserite nel registro di contabilità nel corso dei lavori, quando si riferiscono ai lavori stessi, in modo che l'Amministrazione possa procedere al loro controllo (p. es. maggiori oneri per aver rinvenuto una vena d'acqua o terreno franoso), che a lavori ultimati potrebbe essere più difficoltoso o addirittura impossibile. Al contrario possono essere sollevate fino alla chiu-

---

A questo riguardo le espressioni legislative sono diverse, e variano a seconda della natura e del contenuto dell'atto; ma sia che si parli di « definitiva accettazione delle risultanze » (artt. 11, 22, 23, 107), o di « accertamento dei fatti e delle circostanze registrate » (artt. 54, 16, 89), la conseguenza non può che essere la definitiva chiusura della situazione presa in considerazione, nel senso della sua accettazione, ovvero della chiara volontà di discuterla per le conseguenze che ne derivano. Quindi, per quanto espressamente si parli di *decadenza* solo a proposito della mancata tempestiva denuncia dei danni da forza maggiore (art. 25), anche nelle altre ipotesi bisogna pervenire ad identico risultato; non avendo senso, altrimenti, l'onere di protestare entro termini perentori, accompagnato, in mancanza, della presunzione di accettazione della situazione controversa.

c) Occorre ora ricordare, che comunemente la *ratio* della tempestiva proposizione della riserva viene individuata nella necessità di esercitare un immediato controllo sul fatto in contesa, per impedire che il trascorrere del tempo ne renda più difficile o addirittura impossibile l'accertamento.

La spiegazione è esatta solo in parte, nel senso che la ragione accennata indubbiamente concorre a giustificare il sistema, del quale — però — non costituisce né l'unico, né tanto meno il motivo prevalente. Infatti, la dimostrazione dei fatti su cui è basata la riserva è a carico dell'appaltatore che vi fonda le sue pretese, mentre le norme preclusive sono dettate ad evidente vantaggio dell'Amministrazione. Inoltre, salvo casi eccezionali, la dimostrazione di un fatto non è mai del tutto impossibile, e — comunque — il motivo ricordato non giustificherebbe l'inderogabilità del richiamo della riserva nel conto finale, né la necessità di accompagnarla con l'indicazione della somma pretesa.

La vera e fondamentale ragione del sistema, quindi, va ricercata altrove; e precisamente nell'esigenza di dare all'Amministrazione un mezzo idoneo per controllare constantemente il costo dell'opera, allo scopo di mantenerla nel previsto

sura della contabilità e alla redazione del conto finale le riserve su fatti che, come nella specie, si possono accertare in ogni tempo in base alla contabilità e alle carte processuali.

Passando all'esame del merito dei quesiti si deve ancora osservare che l'Avvocatura eccepisce che le domande di cui alle prime due richieste, come precisate nella memoria dell'Impresa 17 luglio 1964, relative al ritardo del pagamento del nono e del decimo certificato d'acconto, sono infondate in quando l'art. 40, secondo comma, del Capitolato generale presuppone che i lavori contabilizzati siano previsti in un regolare contratto, esecutorio fra le parti, a norma dell'art. 337 della l. sulle OO.PP. 20 marzo 1865, n. 2248 all. F, e cioè già approvato dalle autorità competenti. Nella specie quindi le variazioni ed addizioni al progetto originario, cui in parte si riferivano i predetti certificati, non potevano essere contabilizzate e pagate in quanto eseguite su ordine scritto del direttore dei lavori, senza che fosse intervenuta l'autorizzazione dell'autorità superiore, prescritta dall'art. 17 del Capitolato generale (nono certificato d'acconto), o addirittura senza che vi fosse l'ordine scritto del direttore dei lavori (decimo certificato d'acconto).

L'eccezione non può trovare accoglimento.

---

limite di spesa. Di questa esigenza, connessa a fondamentali principi di gestione di un bilancio pubblico, costituiscono evidente prova il divieto di introdurre in corso di appalto, senza preventiva autorizzazione, variazioni o aggiunte che « *diano luogo ad alterazione dei prezzi* » (art. 343, legge del 1865 sui ll.pp.); il divieto di mutare « il tracciato, la forma, le dimensioni, la qualità dei lavori » (art. 20, reg. del 1895); la responsabilità personale dei funzionari, nel caso di varianti ed aggiunte prive di autorizzazione (cit. art. 20, u.c.); le modalità per la determinazione dei prezzi per categorie di lavoro e materiali non previsti (artt. 21 e 22 cit. reg.); l'obbligo di immediata denuncia delle contestazioni, circa la presunta difformità tra prescrizioni della dirigenza e patti contrattuali, *suscettibili di causare un onere* a carico dell'Amministrazione (artt. 23, reg.).

Tanto ciò è vero, che gli artt. 36 e 37 del regolamento stesso, dopo aver precisato che oggetto della contabilità di un'opera, è *l'accertamento e la registrazione di tutti i fatti producenti spesa per la esecuzione,* aggiungono espressamente che l'accertamento e la registrazione devono *procedere di pari passo con il loro avvenimento,* allo scopo di assicurare — tra l'altro — il regolare progresso dei lavori *entro i limiti delle somme autorizzate,* e di consentire che vengano promossi senza ritardo *gli opportuni provvedimenti in caso di deficienza di fondi* (lett. *b*) e *c*), cit. art. 37).

Tale esigenza, infine, è rafforzata e completata al tempo stesso da una norma, che può dirsi posta a coronamento di tutto il sistema. È cioè da quella di cui all'art. 345 della legge fondamentale del 1865 sui ll.pp., per la quale l'Amministrazione ha la facoltà di risolvere in ogni tempo l'appalto, con il solo pagamento dei materiali utili approvvigionati, e del decimo dell'importo dei lavori ancora da eseguire (sulla differenza con il recesso di cui all'art. 1671 c.c., e sulla natura del decimo, cfr. *retro,* 196).

Infatti è vero che l'art. 17 del Capitolato generale dispone che nessuna variazione od addizione possa essere eseguita senza ordine scritto dell'ingegnere dei lavori, nel quale sia citata l'intervenuta superiore autorizzazione e la *ratio* di tale norma è quella di impedire che l'appaltatore, al fine di trarre un maggior profitto, esegua lavori non richiesti e non necessari, ma nel caso in esame la situazione presenta aspetti del tutto particolari che comportano una soluzione diversa da quella prospettata dall'Avvocatura. In proposito va osservato che nella specie l'esecuzione di opere da parte dell'Impresa Merenda, senza la osservanza della procedura di cui al citato art. 17 del Capitolato generale, non produce gli effetti indicati nella disposizione predetta in quanto l'Amministrazione, sia pure a notevole distanza di tempo, ha posto in essere gli atti amministrativi e contrattuali per far luogo al pagamento delle opere stesse. Da ciò consegue che l'esame delle domande dell'Impresa va condotto sulla base di un diverso criterio, cioè del tempo entro il quale l'Amministrazione avrebbe potuto compiere gli anzidetti atti amministrativi e contrattuali. A questo riguardo va osservato che l'Amministrazione convenuta non ha eseguito le perizie suppletive nel corso dell'opera, appena sorta la necessità delle variazioni

---

d) La giurisprudenza arbitrale, sotto l'insegna del *fatto continuativo*, nega il principio di preclusione a situazioni ben diverse, ma che possono sostanzialmente ricondursi alle seguenti: il fatto che dà luogo alla riserva, è sempre controllabile; il fatto dura nel tempo o nel tempo si protraggono le sue conseguenze; la riserva investe l'appalto nel suo complesso, e non già fatti registrati, o fatti destinati a non essere registrati.

Ora, alla stregua delle considerazioni che precedono, e quando esattamente si sposti la ragione del sistema delle riserve dal campo probatorio a quello che gli è proprio, e cioè a quello finanziario e contabile, è chiaro che nessuna delle situazioni ipotizzate si sottrae all'ambito di applicazione del principio preclusivo, operando indipendentemente per tutte l'esigenze dell'Amministrazione di pronta consapevolezza dell'onere al quale viene esposta, per l'adozione dei provvedimenti idonei a fronteggiarla.

Tale conclusione, per altro, è confortata da tassative disposizioni del regolamento in esame. Infatti, relativamente alla prima ed alla seconda ipotesi, se il fatto è connesso direttamente ad un lavoro misurato, gli artt. 47 e 53 impongono l'immediata riserva, a nulla rilevando la possibilità dell'accertamento anche futuro, e la sua persistenza del tempo. Per la terza ipotesi, o per la situazione equivalente di riserva non connessa a misurazioni, le fattispecie possono essere le più diverse, ed occorrerà discriminare tra le varie eventualità in precedenza esaminate, tenendo presente che per ciascuna indubbiamente sussisterà l'atto formale (verbale di consegna, ordine di servizio, verbale di constatazione, ecc.), che la riguarda. In tale sede la riserva deve essere espressa, in omaggio al principio preclusivo imperante in tutto il sistema, ed alla conseguenza di implicita accettazione della situazione considerata, a seguito della mancata immediata riserva. A questo riguardo va aggiunto che l'ulteriore argomento utilizzato nella giurisprudenza arbitrale, e

e delle addizioni, ma le ha compilate dopo che i lavori stessi erano stati eseguiti (dopo due anni e mezzo, il 18 aprile 1953, per i lavori ultimati il 5 febbraio 1953 e dopo oltre due anni e mezzo, il 20 luglio 1956, per quelli ultimati il 20 gennaio 1954) e le ha approvate con grande ritardo (rispettivamente il 19 aprile 1955 e l'8 febbraio 1958).

Le negligenza dell'Amministrazione nell'eseguire gli adempimenti di sua competenza debbono ricadere sulla stessa Amministrazione e pertanto questa va condannata al pagamento degli interessi in favore dell'Impresa attrice per il ritardo nell'eseguire i pagamenti. Il criterio di cui sopra si è fatto cenno va applicato con riferimento ai singoli quesiti in relazione al momento in cui l'Amministrazione avrebbe potuto far luogo agli adempimenti necessari perché l'Impresa conseguisse i pagamenti. — *Omissis*).

---

secondo cui le conclusioni esposte andrebbero ristrette ai soli « atti contabili », sembra anche esso del tutto infondato. La definizione non va intesa in senso meramente ragioneristico, e cioè come riferita ad atto esprimente solo operazioni aritmetiche, sia pure in connessione con la descrizione di determinati lavori (come, ad esempio, è per il libretto delle misure, o il registro di contabilità, o lo stato finale); ma va intesa in senso ben più largo, e cioè come riguardante qualunque documento attinente all'*accertamento o alla registrazione dei fatti producenti spese per l'esecuzione dell'opera*. Infatti, questo è l'oggetto della contabilità, secondo l'art. 36 del regolamento; e nella definizione perciò, trovano comprensione, ad esempio, anche i verbali di consegna e di sospensione, i verbali di nuovi prezzi, gli ordini di servizio, e così via.

Qualora, infine, la contestazione non trovi origine in alcuno dei documenti descritti, occorre indagare in primo luogo se vada inquadrata nelle ipotesi dell'art. 23 del regolamento, per le quali è testualmente affermato l'onere di denuncia della riserva nel registro di contabilità (terzo e sesto comma, art. cit.), che costituisce la sede di proposizione pure delle domande relative a situazioni non ancora oggetto di formale contrasto, non appena l'appaltatore sia chiamato a sottoscriverlo: ciò oltre che per ragioni di indole generale, si desume dall'art. 63 del regolamento, che pone il divieto di inserire nel conto finale domande non iscritte nel registro di contabilità. Infatti, se alla ultimazione dei lavori nessuna ulteriore riserva è possibile (a meno si intende, che non riguardi specificamente eventuali errori del conto suddetto), è necessario concludere con l'affermazione che a tale epoca tutte le possibili domande dell'appaltatore devono risultare già proposte. E l'occasione per soddisfare tale esigenza non può non essere che la prima sottoscrizione del registro di contabilità.

GIUSEPPE DEL GRECO

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 gennaio 1964, n. 94 - *Pres.* Macaluso - *Rel.* Petrone - *P.M.* Ponzi (conf.) - Ric. Liguori ed altri.

Impugnazione - Dichiarazione o motivi spediti a mezzo posta o per telegramma - Termini - Riferimento al momento della spedizione.

(c.p.p. artt. 199, 201, 181).

Quando la dichiarazione o i motivi della impugnazione sono trasmessi per telegramma o per raccomandata postale, ha importanza, ai fini del decorso dei termini, soltanto il giorno della spedizione: è irrilevante l'ora, che può anche essere successiva all'orario di chiusura degli uffici giudiziari, non trovando applicazione, nel prospettato caso, l'articolo 181 *c.p.p., il cui disposto vale soltanto per gli atti* ricevuti *in ufficio giudiziario* (1).

(*Omissis*). — I due ricorrenti Jannone e Zimotti col primo motivo estensibile anche agli altri due ricorrenti, denunciano la violazione degli art. 201 e 219 c.p.p. in relazione alle norme di attuazione dell'8 agosto 1955, n. 666, modificato dall'art. 3 della l. 21 marzo 1958, n. 229, assumendo che l'appello del P.M. avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile per essere stati i motivi trasmessi per raccomandata l'ultimo giorno utile dopo l'orario di chiusura della cancelleria.

Senonché la questione sollevata dal ricorrente è stata già risolta da questa C.S. con la sentenza 24 febbraio 1959, ric. Fabbrazzi, II Sez., secondo la quale ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione trasmessa per telegramma o raccomandata, e quindi anche per la presentazione dei motivi trasmessi per mezzo dell'ufficio postale, ha importanza soltanto il giorno della spedizione, essendo del tutto irrilevante l'ora, la quale può anche essere successiva all'orario di chiusura degli uffici

---

(1) In termini, precedente conforme: v. Cass., 13 febbraio 1962, CHECCHIA, *Rep. Foro it.*, voce Impugnazione in materia penale, mass. n. 289. Cfr. anche Mass. Cass. Pen., 1962, 824, per ampi richiami di dottrina e giurisprudenza.

giudiziari. E ciò perché la disposizione dell'art. 181 del c.p.p., per cui il termine si considera scaduto nel momento di chiusura dell'ufficio al pubblico, vale soltanto per gli atti ricevuti in un ufficio giudiziario. Pertanto tale scadenza non può dirsi vigente quando le parti o i difensori si avvalgano della facoltà di proporre l'impugnazione con i mezzi sopra ricordati e quindi in tal caso trova applicazione la regola generale secondo la quale si computa nel termine anche l'ultimo giorno e l'ultima ora. A nulla rileva pertanto che in tal modo si viene a creare una situazione di privilegio a chi si avvale della posta per la spedizioni dei motivi dal momento che è il sistema stesso della legge che consente una tale facoltà. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 10 febbraio 1964, n. 462 - *Pres.* Auriemma - *Rel.* Folino - *P.M.* Reviglio (conf.) - Ric. Gosti.

Sentenza - Correlazione con l'accusa contestata - Imputazione comprendente gli estremi essenziali del fatto valutato in sentenza - Insussistenza del pregiudizio per la difesa - Contestazione per furto e condanna per ricettazione - Legittimità.
(c.p.p. art. 477).

Non vi è nullità ex art. 477 per mancanza di correlazione con l'accusa, nel caso in cui gli elementi essenziali del fatto ritenuto in sentenza siano da ritenersi compresi in quello contestato, sicché il diritto di difesa dell'imputato non abbia subìto pregiudizio. Pertanto, qualora sia stato contestato il delitto di furto, la successiva condanna per ricettazione si deve considerare legittima, purché resti identica l'oggettività materiale dell'imputazione contestata e di quella ritenuta (1).

---

(1) Giurisprudenza costante; Cass., 11 gennaio 1963, CONSENTINI, *Giust. pen.*, 1963, III, 567; Cass., 16 settembre 1962, MANDIROLI, *Giust. pen.*, 1963, III, 160. In analoga fattispecie Cass., 24 aprile 1963, PRISCO, *Giust. pen.*, 1963, III, 569.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 17 febbraio 1964, n. 309 - *Pres.* Santoro - *Rel.* Gianturco - *P.M.* Velotti (diff.) - Ric. Terinali.

Reato - Rapporto di causalità - Cause sopravvenute - Nozione - Inesattezza della diagnosi e inidoneità della terapia adottata dal sanitario - Esclusione del nesso causale - Condizioni - Fattispecie.
(c.p. artt. 41, 383).

Il nesso di causalità resta escluso, ai sensi dell'art. 41 *cpv. c.p., non soltanto quando si sia verificata una serie causale autonoma* (*di guisa che i precedenti debbano considerarsi* tamquam non essent) *ma anche quando la serie causale, estranea agli atti dell'imputato, si sia inserita tra quelli in modo eccezionale, atipico ed imprevedibile* (1).

(1) La sentenza ribadisce, sul tema della « equivalenza delle cause », un principio ormai consolidato in dottrina e in giurisprudenza, e cioè quello della esclusione del nesso di causalità in caso di interferenza di serie causali meramente occasionali, al di fuori della linea evolutiva normale della condotta del colpevole: v. Cass., 30 maggio 1961, DELFINO, *Giust. pen.*, 1962, II, 29; *Foro pen.*, 1962, 89 ed ivi richiami.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 marzo 1964, n. 264 - *Pres.* Rosso - *Rel.* Minerbi - *P.M.* Moscarini (conf.) - Ric. Crocellà.

Notificazione - Luogo - Omessa indicazione nella relata - Criteri.
(c.p.p., art. 169).

L'omessa indicazione, nella relazione di notificazione, del luogo in cui questa è stata effettuata, non è per se stessa causa di nullità, dovendosi intendere che tale luogo è quello risultante dalle premesse dell'atto (1).

(1) Giurisprudenza costante; Cass., 11 ottobre 1961, FULINI, *Giust. pen.*, 1962, III, 472; Cass., 13 giugno 1957, PIAZZOLI, *ibidem*, III, 547; Cass., 8 novembre 1957, SALVO, *ibidem*, III, 292; Cass., 6 febbraio 1958, RUGGINO, *ibidem*, III, 633.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 17 marzo 1964, n. 597 - *Pres.* D'Arienzo - *Rel.* Cassisa - *P.M.* Velotti (conf.) - Ric. Vettorazzi.

Pubblico ufficiale - Delitti di violenza, minaccia, oltraggio - Esimenti - Atto arbitrario del p.u. - Nozione.
(d.l.lgt. 14 settembre 1944, n. 288, art. 4).

Per l'applicabilità della discriminante prevista dall'art. 4 *del d.l.lgt.* 14 *settembre* 1944, *n.* 288, *non basta che l'atto del pubblico ufficiale sia obiettivamente ingiusto, ma è necessario che esso sia arbitrario, cioè consapevolmente compiuto oltre i limiti delle funzioni o delle mansioni stabilite dalla legge, o diretto a scopi non riconosciuti da quest'ultima* (1).

(1) La sentenza che si annota si pone nell'ambito di un indirizzo giurisprudenziale che ha strutturato, in venti anni di elaborazione, lo scarno schema normativo di cui all'art. 4 d.l.lgt. 14 settembre 1944, n. 288.

(*Omissis*). — Col secondo mezzo si deduce dall'imputato Vettorazzi Giulio la violazione del secondo comma dell'art. 479 c.p.p. in relazione all'art. 4 del d.l.l. per l'addebito di resistenza a pubblico ufficiale ritenuto a suo carico dai giudici di merito. Si sostiene, all'uopo, che le prove di reità non avrebbero potuto dalla Corte d'Appello ravvisarsi, nella specie, nelle dichiarazioni « manifestamente interessate e quindi estremamente sospette » dei carabinieri, dei due Dal Martello (madre e figlio) e dai Malghesi loro dipendenti (i tre mandriani, che li accompagnavano nella circostanza); e che in ogni caso, si sarebbe dovuto provvedere nei suoi confronti ad una pronuncia di assoluzione con riguardo alla invocata esimente della reazione legittima ad un atto arbitrario dei carabinieri operanti (perquisizione, con ricognizione e sequestro dei bovini, eseguita senza il rispetto delle norme di cui agli artt. 224 e 332 in relazione agli artt. 237, 391 e 304 *bis* c.p.p.).

La doglianza non ha pregio, sia perché, quanto alle prove, la Corte di merito, nel suo insindacabile potere di apprezzamento dei fatti del processo, ha ritenuto di non avere ragione di sospettare della attendibilità delle deposizioni dei carabinieri e degli altri testi sentiti sull'episodio in esame, specie considerando che, in proposito, soccorrevano altresì le testimonianze di altre persone (Bestoldi Sara e Corradi Albino) completamente disinteressate alla vicenda, sia perché quanto alla dene-

---

Il problema della qualificazione giuridica della discriminante prevista da detta norma è stato ormai da tempo risolto, nel senso di ritenerla non già causa di esclusione della pena (come tale suscettibile di applicazione anche in caso di errore scusabile dell'agente, a sensi dell'art. 59 c.p.) ma « causa di inapplicabilità della sanzione », come tale da valutarsi con stretto rigore obiettivo (giurisprudenza costante, v., per tutte, Cass., Sez. III, 4 luglio 1958, De Rossi). Non altrettanto concorde sul punto la dottrina: v. Crespi, *L'atto arbitrario del pubblico ufficiale quale causa di liceità della reazione del privato, Riv. dir. pen.*, 1948, 920; Venditti, *La reazione agli atti arbitrari del pubblico ufficiale*, 1954, 269 segg., *con amplissimi richiami bibliografici.*

Sempre orientata secondo una costante direttrice rigorosissima è l'elaborazione giurisprudenziale concernente la puntualizzazione degli elementi che integrano la figura dell'arbitrario comportamento posto in essere dal pubblico ufficiale.

La sentenza in esame sottolinea, nell'interpretazione del concetto di « arbitrarietà » di eccedere dai poteri conferitigli o di distrarli dal fine preordinato (in questo senso, Cass., 6 marzo 1963, *Cass. pen., Mass.*, 514, con nota di richiami).

Ciò presuppone, ovviamente, quella valutazione rigorosamente « obiettiva » circa l'ingiustizia del comportamento del pubblico ufficiale ed esclude inoltre l'applicabilità della norma favorevole al reo quando la ingiustizia obiettivamente vi sia ma il pubblico ufficiale abbia ecceduto per colpa e non per dolo; v. Cass., 15 dicembre 1961, *Cass. pen., Mass.*, 781, con richiami.

Nel senso indicato dalla giurisprudenza, v. per tutti Venditti, *op. cit.*, 140 segg.; Battaglini, *L'eccesso arbitrario del pubblico ufficiale come condizione della legittima resistenza, Giust. pen.*, 1959, I, 366. *Contra*: Maggiore, *Dir. pen., Parte Speciale*, II, tomo I, 4, 1950, 213 segg.

gata sussistenza della esimente in questione, nella fattispecie — come ha espressamente affermato la Corte nella sua sentenza — non ricorrevano assolutamente gli elementi della sua applicabilità. I carabinieri, nel caso, procedevano nell'ambito dei poteri loro consentiti dalla legge, nella urgenza di raccogliere le prove del reato o di conservarne le tracce (c.p.p., art. 225) e, d'altra parte, la scriminante *de qua* richiede non soltanto un atto oggettivamente ingiusto (il che nel caso non è provato), ma un atto arbitrario del pubblico ufficiale, per esso inteso un atto che sia consapevolmente compiuto fuori dei limiti delle funzioni o mansioni assegnate all'agente operante o che sia altrimenti diretto a scopi che non sono quelli riconosciuti dalla legge (il che, nel caso, non è neppure adombrato dal ricorrente). Del resto, ogni supposto eccesso nelle modalità esecutive di un atto legittimo non potrebbero nella specie che essere colposi, con l'effetto della loro non incidenza sulla sostanziale legittimità dell'atto, che non potrebbe quindi considerarsi arbitrario (v. Cass., 6 marzo 1963, P.M. C. Ciarracchi, *Cass. pen.*, 1963, 514). Per tale parte, pertanto, la sentenza va confermata. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 marzo 1964, n. 500 - *Pres.* Macaluso - *Rel.* Bisona - *P.M.* Paternostro (conf.) - Ric. Giuliano.

Reati finanziari - Oli minerali - Regime fiscale - Trasporto senza certificato di provenienza - Irrilevanza che la merce abbia assolto all'obbligo del tributo o ne sia esente.

(d.l. 5 maggio 1957, n. 271 conv. in l. 2 lulio 1957, n. 474, artt. 5, 15).

Il certificato di provenienza previsto dalla legge 2 luglio 1957, n. 474, per il trasporto di oli minerali combustibili o carburanti è destinato, nel sistema della legge, a consentire il continuo e ininterrotto controllo di ogni movimento della merce, la cui fungibilità, una volta fuori del deposito di estrazione, non consentirebbe, altrimenti, la prova della sua identità e quindi anche di stabilire se vi sia stato o meno adempimento del debito d'imposta. Perciò tale certificato, come uno dei tanti mezzi di controllo predisposti dalla legge per impedire le evasioni tributarie, deve accompagnare gli oli minerali sia che essi abbiano assolto all'obbligo del tributo, sia che per qualsiasi motivo ne siano esenti, e anche nel caso in cui detta merce debba essere trasportata da un deposito all'altro della stessa azienda (1).

---

(1) Giurisprudenza costante; Cass., 24 ottobre 1961, GIULIANO, *Rass. Petrolifera*, 1962, 171; *Riv. giur. Idrocarburi*, 1962, 290; Cass., 9 ottobre 1961, LAGUSTENA, *Rass. Petrolifera*, 1962, 239. Il reato in questione viene considerato non già come reato di danno, ma come reato formale che si perfeziona con il fatto stesso della circolazione della merce senza certificato di provenienza.

(*Omissis*). — Come è noto, il certificato di provenienza previsto dalla l. 2 luglio 1957, n. 474, per il trasporto di oli minerali combustibili o carburanti, è destinato, nel sistema della legge, a consentire il continuo ed ininterrotto controllo di ogni movimento della merce, la cui fungibilità, una volta fuori del deposito di estrazione, non consentirebbe altrimenti la prova della sua identità e quindi anche di stabilire se vi sia stato o meno adempimento del debito d'imposta.

Il certificato di provenienza, perciò, come uno dei tanti mezzi di controllo predisposti dalla legge per impedire le evasioni tributarie, deve accompagnare gli oli minerali sia che essi abbiano assolto all'obbligo del tributo sia che per qualsiasi motivo ne siano esenti e, come questa Corte Suprema ha già avuto occasione di affermare (sent. I Sez., 19 ottobre 1962, P.M. c. Venezia), tale documento è necessario anche nel caso in cui detta merce debba essere trasportata da un deposito all'altro della stessa azienda.

Per quanto poi concerne l'elemento soggettivo nel reato che trattasi, vertendosi in tema di reato omissivo a dolo generico esso consiste nella consapevolezza dell'omissione e ciò indipendentemente dalla specifica intenzione di frode. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 14 novembre 1964, n. 5 - *Pres.* Tavolaro - *Est.* Lattanzi - *P.M.* Pioletti - Ric. Guarnaschelli.

Procedimento penale - Notificazione - Incompletezza dell'atto notificato - Omissione del mezzo di impugnazione - Ricorso del P.M. - Inammissibilità - Eventuali nullità assolute della sentenza impugnata - Esame da parte del giudice di secondo grado - Ammissibilità.

Procedimento penale - Sentenza di appello che pronuncia su fatti non contestati e non rientranti nell'oggetto del giudicato di primo grado - Nullità.

Giuoco d'azzardo - Esercizio di casa da giuoco in Taormina - R.d. 31 maggio 1935, n. 1410, istitutivo dell'E.T.A.L. (Ente Turistico Alberghiero della Libia) - Non contiene autorizzazione ad istituire case da giuoco.

Case da giuoco - Sequestro dell'azienda e contemporanea autorizzazione, da parte del Pretore, a continuare esercizio del giuoco d'azzardo - Contraddittorietà.

L'incompletezza dell'atto notificato all'imputato ai sensi dell'articolo 199 bis *c.p.p.* (*non indicazione del mezzo d'impugnazione*) *importa l'inammissibilità del ricorso del P.M., che peraltro, non preclude alla*

Corte di rilevare le nullità assolute, in cui sia incorsa la sentenza impugnata.

È nulla la sentenza che in grado d'appello pronunci su fatti non contestati e che non avevano formato oggetto del giudizio di primo grado.

Il r.d. 31 *maggio* 1935, *n.* 1410, *istitutivo dell'E.T.A.L.* (*Ente turistico alberghiero della Libia*) *non autorizzava né espressamente né implicitamente questo Ente ad istituire una casa da giuoco* (1).

L'autorizzazione alla continuazione dell'esercizio del giuoco d'azzardo concessa dal Pretore è in contrasto con il disposto sequestro, perché, presupponendo questo la commissione di un reato, si risolve nell'autorizzare la prosecuzione del reato stesso (2).

(*Omissis*). — Osserva preliminarmente la Corte:

L'eccezione dell'inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa è fondata, sussistendo l'incompletezza dell'atto notificato all'imputato ai sensi dell'art. 199 *bis* c.p.p. non riguardo però alla mancata specificazione dell'organo del P.M. che aveva proposto ricorso, e non riguardo alla non menzione del nome del magistrato del P.M. ricorrente, bensì riguardo alla non indicazione del mezzo d'impugnazione, poiché non

---

(1-2) **La cessazione del giuoco d'azzardo in Taormina.**

La vicenda della casa da giuoco in Taormina, che rappresenta una pagina poco felice per la storia della magistratura italiana, volge al fine. La Corte di Cassazione, infatti, pur avendo ritenuto « *non senza ampia discussione* » di dover pronunciare l'inammissibilità del ricorso del P.M., non ha mancato di porre in luce l'assoluta infondatezza sia degli argomenti posti dal Pretore a base della sua sentenza di assoluzione (in proposito vedasi anche *retro*, pag. 224) sia di quelli addotti dal Tribunale a sostegno della obiettiva liceità del giuoco d'azzardo praticato dopo il 5 febbraio 1963. In proposito è degna di profonda meditazione l'ultima parte della sentenza, laddove si dice che, « *anche se la Corte non disponesse la trasmissione degli atti al P. M., questi sarebbe pur sempre tenuto a procedere per un fatto costituente reato, perché il giudicato non riguarda che il fatto contestato, tanto più se, perdurando, non sia stato riconosciuto obiettivamente lecito* ». Più esplicito ed autorevole riconoscimento che il giuoco d'azzardo esercitato in Taormina dal 5 febbraio 1963 costituisce reato, nonostante l'illegittima ed anomala autorizzazione pretorile a persistervi, e che nessuna preclusione sussiste per l'accertamento di esso, la condanna del Guarnaschelli e la confisca di tutti i proventi del giuoco non poteva pretendersi.

D'altra parte nella sentenza del Tribunale de L'Aquila (*retro*, pag. 801) si annidavano tali e tanto gravi errori di diritto, processuale e sostanziale, da far legittimamente pensare ad una sentenza suicida.

Gli argomenti del Tribunale de L'Aquila, che pur aveva esattamente disatteso gli argomenti posti dal Pretore a base della sentenza di assoluzione, sono, dal punto di vista giuridico, assolutamente inconsistenti, ma quel che è più grave è che non trovano rispondenza nella realtà onde la legittimità dell'interrogativo: è possibile che il Tribunale ignorasse i precedenti della l. 18 febbraio 1963, n. 67? che abbia parlato di « *iter* legislativo » senza aver letto i

risulta dall'atto stesso che il gravame proposto era il ricorso per cassazione. Anzi, nella relazione di notifica, l'ufficiale giudiziario ha attestato di aver notificato « copia d'impugnazione d'appello » arbitrandosi così di aggiungere una specificazione (appello) in contrasto con la realtà, avendo il P.M. proposto ricorso e non già appello.

Al riguardo questa Corte non può esimersi dal rilevare che, se è deplorevole l'inosservanza delle norme processuali (art. 154 c.p.p.) specialmente quando determinano la nullità degli atti, nel qual caso la legge processuale pone a carico del cancelliere e dell'ufficiale giudiziario le spese occorrenti per la rinnovazione dell'atto nullo (art. 189 c.p.p.) molto più deplorevole, perché molto più grave, è l'inosservanza di quelle norme che sono causa di un pregiudizio irreparabile, come nel caso in cui dall'inosservanza stessa sia derivata la inammissibilità dell'impugnazione. Ed è ovvio che se la diligenza del cancelliere e dell'ufficiale giudiziario deve essere sempre osservata, quale che sia la rilevanza giuridica ed estragiuridica del fatto oggetto del procedimento, tuttavia la negligenza non può non essere maggiormente riprovevole quando da essa siano derivate conseguenze politiche, economiche, sociali di rilevante gravità, che erano ben prevedibili per l'eccezionale interesse dimostrato dal pubblico e per l'entità del pregiudizio temuto. È ovvio, ad esempio, che un processo di contrabbando di molti milioni, interessante una potente organizzazione contrabbandiera internazionale, richieda vigilanza e sollecitudine (per prevenire, tra l'altro, la sempre sperata e, con ogni mezzo, tentata prescrizione) maggiori di quanto ne richieda un piccolo contrabbando occasionale.

Tutto ciò premesso, anche per l'inconsueto arbitrio dell'ufficiale giudiziario, che, contrariamente a quanto suole avvenire nelle relazioni di notifica, invece di peccare per difetto, ha peccato per eccesso, queste Sezioni Unite non ritengono di potersi discostare, in questa causa, dal-

---

resoconti parlamentari? che abbia fatto riferimento ad una legge di bilancio senza averla individuata e letta?

Ma procediamo con ordine: con l'ordinanza dell'8 novembre 1962 (che non merita commento, dopo l'incisiva condanna che di essa è fatta nell'annotata sentenza), il Pretore di Taormina aveva sequestrato l'azienda, affidandone la gestione sequestrataria alla società « A. Zagara » con l'obbligo di versare il 50% dei proventi lordi su libretto di deposito vincolato e di utilizzare il residuo 50% per le spese di gestione, fra cui innegabilmente debbono ritenersi comprese le imposte, le tasse e le addizionali dovute per l'esercizio di qualunque attività lucrativa in genere, per la gestione di una casa da giuoco in specie. Nessun argomento, quindi, poteva trarsi dalla circostanza (peraltro inesistente) che nell'*iter* parlamentare della l. 18 febbraio 1963, n. 67, si fosse accennato o che la legge di bilancio avesse tenuto conto delle entrate derivanti dall'applicazione delle imposte, tasse e addizionali sulle attività che si svolgevano nella casa da giuoco di Taormina. La sua esistenza di fatto era requisito necessario e sufficiente per costituire presupposto d'imposta.

l'insegnamento della sentenza pronunciata il 17 maggio 1958, ricorso Perone, secondo cui l'atto, che a cura del cancelliere deve essere notificato all'imputato ai sensi dell'art. 199 *bis* c.p.p., deve contenere gli elementi essenziali della dichiarazione di impugnazione. Elementi essenziali si ritennero l'indicazione dell'organo del P.M. e la specificazione del mezzo d'impugnazione, oltre gli estremi del provvedimento impugnato. Quanto alla indicazione del P.M., non venne esaminata la questione se dovesse essere indicato anche il nome del magistrato impugnante; ma, presa ora in esame la questione stessa, la soluzione che la Corte ritiene di dover dare ad essa non può essere che negativa.

Innanzi tutto è da tener presente che la legge processuale considera il P.M. sempre impersonalmente dalla sua iniziale attività (art. 74 c.p.p.) fino alla sua attività conclusiva nel procedimento esecutivo (artt. 581 e segg. e 633 e segg. c.p.p.) il Codice mai si occupa della capacità del magistrato del P.M. con riferimento all'ordinamento giudiziario.

Comunque neppure quando la capacità del magistrato-giudice è menzionata espressamente dalla legge (art. 185 n. l. c.p.p.) si esige che nell'atto risulti il nome del magistrato stesso, pretendendosi solo a pena di nullità la sottoscrizione dell'atto da parte sua (art. 474 e 475 c.p.p.). In materia d'impugnazione non è logico esigere forme maggiori o diverse da quelle che il giudice deve tenere presenti per stabilire se la impugnazione sia ammissibile; perciò, riguardo alla esigenza che l'imputato sia messo subito in condizione di valutare l'ammissibilità del gravame, nulla rileva che l'atto notificatogli non contenga il nome del magistrato della Procura della Repubblica che ha proposto il gravame stesso, non interessando, ai fini dell'art. 207 c.p.p., la persona fisica dell'impugnante.

In base a questo articolo, importa sapere, rispetto al soggetto impugnante, se egli sia legittimato a proporre il gravame, stabilendo l'articolo stesso che l'impugnazione è inammissibile se « è stata proposta da

---

Per attribuire a queste leggi efficacia esimente, occorreva, pertanto, individuare una norma esplicita, che facesse riferimento all'attività del Guarnaschelli e, sopratutto, che fosse diretta, sia pure implicitamente, a legittimarla. Ciò anche e sopratutto perché il Governo aveva più volte e solennemente affermato in Parlamento che non avrebbe preso alcuna iniziativa per Saint Vincent e Taormina, la cui liceità era *sub iudice*, finché non si fosse pronunziata l'autorità giudiziaria. Ma v'è di più: ammesso che queste leggi o una di esse avesse contenuto una norma che legittimasse l'esercizio del giuoco d'azzardo in Taormina, poteva non dubitarsi della sua illegittimità costituzionale? A prescindere dalla considerazione che la legge di bilancio è una legge formale, la quale, ai sensi dell'art. 81 Cost., non può contenere norme di diritto sostanziale, alle quali soltanto potrebbe attribuirsi efficacia esimente, è da tenere presente che la situazione del Casinò di Taormina, una volta riconosciuta l'infondatezza degli argomenti addotti dal Pretore (in proposito vedi anche *retro*, pag. 224), è sostanzialmente diversa da quelli di Sanremo, Venezia, Campione e Saint Vincent. Per questi vi è stata un'autorizzazione amministrativa, concessa, sulla base di una esplicita legge di

chi non ne aveva diritto »; a tale fine l'unico accertamento cui il Giudice è obbligato, quando è impugnante il Procuratore della Repubblica, o il Procuratore Generale della Corte d'Appello, è se l'ufficio del P.M. sia la Procura della Repubblica o la Procura Generale, perché anche quando l'impugnazione è consentita all'uno e all'altra è soggetta a termini diversi (art. 199 c.p.p.) onde la necessità di conoscere l'ufficio del P.M. per accertare se è stato osservato il termine per esso stabilito. Solo per le sentenze emesse dal Pretore, che siano state impugnate dal P.M. presso il Pretore stesso, potrebbe sorgere questione sulla necessità di indicare la persona dell'impugnante, non esistendo in Pretura l'ufficio del P.M.; per cui chi ha proposto l'impugnazione è legittimato a proporla in quanto abbia rappresentato nel dibattimento il P.M.; ma tale questione, che potrebbe essere risolta in base alla presunzione di regolarità dell'atto processuale formato dal funzionario competente (cancelliere che altrimenti non l'avrebbe formato), ora è fuori luogo.

È certo che ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione delle sentenze dei Tribunali e delle Corti d'Appello (comprese ovviamente le Corti d'Assise di primo grado e di appello) interessa conoscere solo se l'impugnazione proposta dal P.M. sia stata proposta dall'ufficio del P.M. presso il giudice *a quo* oppure dal P.M. presso il giudice *ad quem*, quale che sia la locuzione adoperata per designarlo, indipendentemente dal nome del magistrato, che per tali sentenze non può avere alcuna importanza ai fini dell'art. 207 c.p.p., in relazione al quale è stabilito il contenuto dell'atto da notificare ai sensi dell'art. 199 *bis* c.p.p.

Poiché nell'atto notificato al Guarnaschelli inequivocabilmente risulta che il ricorso era stato proposto dall'ufficio del P.M. presso il Tribunale de L'Aquila (per cui né il Tribunale de L'Aquila, quale giudice *a quo*, né questa Corte, quale giudice *ad quem*, nulla avrebbero potuto rilevare contro la regolarità dell'impugnazione, quale che fosse il nome

---

deroga, ad un ente publbico territoriale e per il raggiungimento di suoi fini istituzionali (incremento del turismo e pareggio del bilancio); per Taormina, invece, vi sarebbe una persona fisica, il Guarnaschelli, autorizzato dalla legge a violare e far violare la legge penale per scopo di lucro, senza limiti di tempo e condizioni. Una siffatta legge, *in privos lata*, violerebbe l'art. 3 Cost., secondo il quale tutti sono uguali di fronte alla legge e, soprattutto, di fronte alla legge penale, oltre che costituire un'indebita interferenza del Parlamento nell'attività della magistratura in relazione ad un processo in corso.

Ma, come si è detto, quel che lascia davvero perplessi è che gli argomenti addotti dal Tribunale non trovino rispondenza nella realtà: la l. 18 febbraio 1963, n. 67 (la legge di bilancio ipotizzata dal Tribunale non esiste) non contiene alcun riferimento al Casinò di Taormina.

Ma v'è di più: la l. 18 febbraio 1963, n. 67 non rappresenta una novità, come mostra di credere il Tribunale, *non ha istituito* il diritto addizionale sui biglietti d'ingresso alle case da giuoco né ha, per la prima volta, previsto tasse ed imposte relativamente alle case da giuoco. La l. 18 febbraio 1963, n. 67, per

del P.M.), è giocoforza convenire che neanche l'imputato potesse esigere che tra gli elementi richiesti a pena l'inammissibilità dall'art. 199 *bis* c.p.p. fosse compreso quello del magistrato impugnante.

Quanto invece alla omessa specificazione del mezzo d'impugnazione, potrebbe rilevarsi che nella specialità del caso emerge chiaramente la natura del mezzo d'impugnazione adottato, risultando dal contesto dell'estratto notificato che trattavasi di un gravame avverso una sentenza pronunziata in grado d'appello, il quale quindi doveva necessariamente identificarsi nel ricorso per cassazione.

Ma queste Sezioni Unite, non senza ampia discussione, non hanno creduto di doversi discostare da una giurisprudenza ormai consolidata e ribadita con la su richiamata sentenza 17 maggio 1958, ric. Perone. Onde, in accoglimento della sollevata eccezione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Riconosciuta la fondatezza dell'eccepita inammissibilità del ricorso, il compito di questa Corte non è però esaurito, poiché col primo motivo il P.M. ricorrente denuncia una violazione della legge processuale, che, costituendo, come sarà chiarito, una nullità assoluta, deve essere rilevata d'ufficio, nonostante l'inammissibilità del gravame.

Infatti, le nullità assolute « devono essere rilevate d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento » (art. 185, ultimo comma, c.p.p.) e la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere, quando deve applicarsi l'art. 152 c.p.p. (in cui è usata la medesima locuzione « in ogni stato e grado del procedimento »), che fino a quando la sentenza non è divenuta irrevocabile ai sensi dell'art. 576 c.p.p., alla declaratoria d'inammissibilità del gravame prevale quella di cui al citato art. 152.

Per l'applicabilità di tale principio anche in materia di nullità si è pronunciato di recente questo Supremo Collegio (Sez. II, 13 maggio 1963, Esposti).

---

quanto riguarda la questione, si è limitata ad aumentare a L. 3.500 il diritto addizionale (sovraprezzo) sui biglietti d'ingresso alle case da giuoco, che l'art. 5 della l. 4 novembre 1954, n. 1042, istitutiva del Fondo nazionale di soccorso invernale, aveva fissato in L. 2.000. La situazione giuridica non era, perciò, mutata. Il legislatore del 1963 aveva tenuto presente la stessa situazione esistente nel 1954. D'altra parte, è innegabile che la l. 3 novembre 1954, n. 1042, come la successiva 18 febbraio 1963, n. 67, che l'ha in parte modificata, riguardano solo le case da giuoco debitamente autorizzate. Solo per queste si rilasciano « tessere di servizio » o « di favore » ovvero si paga il biglietto d'ingresso e il sovrapprezzo. In queste leggi non v'è alcuna espressione, che possa far pensare ad una implicita sanatoria legislativa di case da giuoco non autorizzate.

Nei lavori preparatori della l. 18 febbraio 1963, n. 67, poi, di Taormina si parla una sola volta ed in via incidentale, per dare un esempio di casa da giuoco lontana dalla frontiera. Il disegno di legge fu presentato al Senato nella seduta dell'11 gennaio 1963 (Atti Senato n. 2422, Resoconto p. 31403 e 31584); il 17 gennaio 1963 fu assegnato alla V Commissione che l'esaminò nelle sedute dell'1, del

Ora la sentenza del Tribunale di L'Aquila, che è viziata dalla nullità assoluta di cui si dirà, non è ancora irrevocabile, nonostante la rilevata inammissibilità del ricorso, perché questa inammissibilità non attiene né al termine d'impugnazione, né al mezzo d'impugnazione esperito, né alla legittimazione del proponente: quindi non attiene alla validità della dichiarazione di gravame, bensì al suo effetto, che è condizionato da una formalità successiva, quale è quella della notificazione di cui all'art. 199 *bis* c.p.p.

Circa la nullità assoluta non è dubbio che il fatto lamentato col primo motivo di ricorso sussista, emergendo in modo manifesto dalla stessa sentenza del Tribunale di L'Aquila.

Questo Tribunale, infatti, ha distinto l'esercizio del giuoco d'azzardo nella villa « *Mon repos* » di Taormina in due periodi: primo periodo dal 7 all'8 novembre 1963; secondo periodo dal 5 febbraio 1963 in poi, dichiarando quanto al primo periodo non punibile l'imputato perché il fatto non costituisce reato, per avere egli « agito nella convinzione della liceità del fatto »; e, quanto al secondo periodo, per essere il fatto stesso divenuto lecito dalla data di pubblicazione della legge 18 febbraio 1963, n. 67, che ha istituito un diritto addizionale di L. 3.500 a favore dello Stato, su ogni biglietto d'ingresso alle case da giuoco. Il Pretore, invece, aveva giudicato solo dell'esercizio del giuoco d'azzardo nei giorni 7 ed 8 novembre 1962 (tanto che, essendo applicabile l'amnistia di cui al d.p. 24 gennaio 1963, n. 5, aveva, ciononostante, proceduto a giudizio per l'applicazione di una formula di proscioglimento più favorevole di quella per amnistia, richiamandosi all'art. 152 c.p.p.) e lo stesso Tribunale ha espressamente rilevato che il Pretore aveva fissata la data ultima del reato all'8 novembre 1962. È palese, quindi, l'eccesso in cui lo stesso Tribunale è incorso quale giudice d'appello: eccesso tanto più notabile in quanto, pur « confermando (giusta il dispositivo) la sentenza del Pre-

---

6 e del 7 febbraio 1963, in cui l'approvò (Resoconti Sommari, 3645, 3680 e 3698). Nella relazione, che accompagnava il disegno di legge, non si accenna neppure a Taormina; vi si legge solo che « *con l'art.* 7 (divenuto poi 6) *si provvede ad aggiornare da L.* 2.000 *a L.* 3.000 *la misura del sovraprezzo, che assume la denominazione di "diritto addizionale" dovuto per ciascun biglietto d'ingresso alle case da giuoco* ».

Nelle prime due sedute al Senato vi furono ampie discussioni a favore degli autotrasportatori (l'addizionale prevista all'art. 5 fu, poi, soppressa ed in cambio fu aumentata da L. 3.000 a L. 3.500 l'addizionale sui biglietti di ingresso alle case da giuoco). Delle case da giuoco si parlò nella seduta del 7 (3702, 3704 e 3705), ma non si fece alcun accenno a Taormina.

Al Casinò di Taormina accennò incidentalmente solo l'on. Vizzini, alla Camera, nella seduta del 12 febbraio 1963 ed esclusivamente per dire che la tesi della concorrenza straniera (che avrebbe dovuto indurre il Parlamento a non aumentare l'addizionale sui biglietti d'ingresso) poteva valere per Sanremo, non per Taormina, Campione, Venezia o Saint Vincent, ai frequentatori dei quali non

tore di Taormina in ogni sua parte », ha addotto per il secondo periodo una ragione assolutoria diversa che lo differenzia dal primo, oltre che materialmente, anche giuridicamente.

Infatti, dell'esercizio del giuoco d'azzardo fino al 18 dicembre 1963, il Tribunale ha escluso l'obiettiva liceità penale, rilevando esattamente che il r.d. 31 maggio 1935, n. 1410, istitutivo dell'E.T.A.L. (Ente Turistico ed Alberghiero della Libia) non autorizzava affatto questo Ente ad istituire una casa da giuoco, né espressamente, né implicitamente; quindi l'Ente stesso non poteva cedere ad altri, e perciò al Guarnaschelli, un'autorizzazione legalmente inesistente, perché tale decreto del 1935, n. 1410, a differenza dei provvedimenti legislativi emanati in favore di S. Remo, Campione e Venezia (le cui case da giuoco sono espressamente assoggettate alla tassa di concessione governativa dalla legge 26 gennaio 1949, n. 10) non conteneva la facoltà di emettere provvedimento anche « in deroga alle leggi vigenti » e quindi al codice penale.

In questa parte relativa al primo periodo la sentenza del Tribunale di L'Aquila è intangibile stante la inammissibilità del ricorso, che non consente a questa Corte d'entrare nel merito del proscioglimento dell'imputato per difetto dell'elemento soggettivo: onde tale proscioglimento passa in giudicato.

Nella parte invece in cui il Tribunale ha giudicato del « fatto » successivo, non preso in esame dal Pretore, la ragione addotta a sostegno dell'assoluzione poggia sull'affermazione che la legge 18 febbraio 1963, n. 67, nell'istituire l'addizionale sui biglietti d'ingresso nelle case da giuoco, ha inteso riferirsi, non solo alle case da giuoco legittimamente esistenti, ma anche a quella di Taormina, che funziona di fatto non clandestinamente.

Tale parte della sentenza non può rimanere ferma perché viola l'art. 185, nn. 2 e 3 in relazione all'art. 211 c.p.p. e non già gli artt. 445

---

conveniva certo andare a Nizza o sulla Costa Azzurra. Questo breve accenno, del tutto incidentale, peraltro neppure menzionato dal Tribunale, non poteva certamente far affermare che « nell'*iter* formativo della l. 18 febbraio 1963, n. 67, si era tenuto presente e si era voluto legislativamente sanare l'esercizio del giuoco d'azzardo in Taormina ».

L'altra legge, che secondo il Tribunale avrebbe espressamente sanato la gestione del Casinò di Taormina, la legge di bilancio, cioè, che avrebbe dato atto delle entrate derivanti dalla gestione di questo Casinò, non esiste.

Lo stato di previsione dell'entrata e della spesa del Ministero del Tesoro per l'esercizio 1° luglio 1962-30 giugno 1963, approvato con l. 12 agosto 1962, n. 1391, non prevede, ovviamente, alcuna entrata per effetto della l. 18 febbraio 1963, n. 67. Prevede solo, ai capitoli 59-63, l'entrata derivante dai diritti erariali sugli spettacoli, di cui alla l. 26 novembre 1955, n. 1109, che contempla anch'essa al n. 7 della tabella allegata, i biglietti d'ingresso alle case da giuoco.

Lo stato di previsione dell'esercizio 1° luglio 1963-30 giugno 1964, predisposto prima che entrasse in vigore la l. 18 febbraio 1963, n. 67, la cui efficacia

e 477 c.p.p. come ha dedotto il P.M.; e poiché l'osservanza dell'art. 185 è stabilita a pena di nullità assoluta, questa deve essere dichiarata, come si è già rilevato, nonostante l'inammissibilità del ricorso.

Infatti, la nullità, per avere il giudice d'appello giudicato di un fatto non giudicato in primo grado, non ha fondamento né nell'art. 445 c.p.p. perché questa norma commina la nullità solo se si tratti di sentenza di condanna, né nell'art. 477, che concerne l'ipotesi di mutamento del fatto contestato.

È evidente, invece, che la nullità, per avere il giudice d'appello giudicato di un fatto non giudicato nel grado precedente, è quella espressamente prevista nell'art. 211 c.p.p. la quale, nella specie, trova la sua sanzione di nullità anche nell'art. 185, n. 2, c.p.p.

Trattandosi di nullità assoluta, nulla rileva il comportamento processuale delle parti nel giudizio di appello ed in quello di cassazione.

È, però, da rilevare che tale nullità della sentenza d'appello non incide sul suo dispositivo, che si limita a confermare l'assoluzione pronunciata del Pretore di Taormina con la formula « perché il fatto non costituisce reato ». Pertanto, a norma dell'art. 533 c.p.p. occorre precisare: *a*) che rimane ferma l'assoluzione del Guarnaschelli dal reato contestatogli, commesso fino all'8 novembre 1962, perché il fatto non costituisce reato, non già per le ragioni addotte nella sentenza di primo grado, bensì per difetto dell'elemento psicologico della contravvenzione

---

era differita al 60° giorno dalla pubblicazione, ed approvato con l. 21 agosto 1963, n. 1197, porta le stesse previsioni del precedente. Nessun accenno né a Taormina né alle entrate di cui alla l. 18 febbraio 1963, n. 67. Questa è menzionata per la prima volta nello stato di previsione dell'entrata per l'esercizio 1° luglio-31 dicembre 1964 (dal 1° gennaio 1965 l'esercizio segue l'anno solare), presentato al Senato (Atti Senato n. 502), ma non ancora approvato. Esso contiene un cap. 67: « *entrate derivanti dalle addizionali di cui agli artt.* 7 *e* 9 *e dal diritto addizionale di cui agli artt.* 6 *e* 8 *l.* 18 *febbraio* 1963, *n.* 67, *concernente l'abolizione del Fondo di soccorso invernale*: *L.* 5.355.000 ». Nessun accenno non a Taormina, ma neppure alle case da giuoco!

Neppure lo stato di previsione dell'entrata e della spesa della Regione Siciliana per l'esercizio 1° luglio 1963-30 giugno 1964, approvato con legge regionale 6 dicembre 1963, n. 33 (G.U.R.S. n. 59 del 7 dicembre 1963) fornisce, contrariamente a quanto afferma il Tribunale, alcun elemento di identificazione del Casinò di Taormina. In esso, infatti, sono previsti capitoli di entrata (45-50), che, in analogia con quelli del bilancio statale, riguardano genericamente diritti erariali sugli ingressi agli spettacoli e « su altre scommesse in genere » ai sensi della l. 26 novembre 1955, n. 1109.

Aspettiamo fiduciosi una sentenza di merito, che esemplarmente condanni il Guarnaschelli ed i suoi complici e ponga al più presto la parola fine a questa ormai annosa e non edificante vicenda.

G. GUGLIELMI

ascrittagli, come ha giudicato il giudice di secondo grado, la cui sentenza al riguardo fa passaggio in giudicato per l'inammissibilità del ricorso contro di essa proposto dal P.M.; *b*) che la sentenza d'appello è nulla nella parte in cui esamina la responsabilità del Guarnaschelli per il giuoco d'azzardo esercitato dopo la data dell'8 novembre 1962.

Di conseguenza gli atti debbono necessariamente essere trasmessi al P.M. competente per quanto riterrà di giustizia in ordine all'esercizio del giuoco d'azzardo in Taormina, perché l'assoluzione del Guarnaschelli per difetto dell'elemento psicologico del reato lascia insoluto il problema della liceità obiettiva del perdurante esercizio di tale giuoco, che venne autorizzato dal Pretore di Taormina, fino all'esito del procedimento penale, in contraddizione col disposto sequestro. Onde, come ha rilevato l'Avvocato Generale in udienza, presupponendo il sequestro la commissione di un reato, il Pretore ha autorizzato la prosecuzione del reato stesso.

Se il Tribunale avesse distinto nel dispositivo, come ha distinto nella motivazione, dal giuoco d'azzardo dei giorni 7 ed 8 novembre 1962 quello del giorno 7 febbraio 1963 e successivi, che hanno dato luogo a due distinte assoluzioni, una per mancanza dell'elemento psicologico e l'altra per la legittimità obiettiva del fatto, questa Corte, anziché applicare l'art. 638 c.p.p. avrebbe dovuto per la parte relativa al secondo « fatto » pronunziare l'annullamento senza rinvio. L'essersi reso inutile nel dispositivo tale annullamento, non può mutare le conseguenze processuali di cui agli artt. 539 e 540 c.p.p. L'art. 539 c.p.p. relativo all'annullamento senza rinvio non contempla espressamente l'ipotesi della nullità di cui all'art. 211 c.p.p. ma, non essendo altra norma applicabile alla ipotesi in cui la sentenza del giudice di merito sia da annullare per violazione del citato art. 211, occorre applicare per analogia il n. 5 dell'art. 539 e l'art. 540, che considerano il fatto non contestato o mutato rispetto alla contestazione.

Il principio che si desume dall'art. 540, di intuitiva evidenza, è che, se, nonostante l'annullamento senza rinvio, non sia venuta del tutto meno la ragione d'intervento dell'attività giudiziaria, occorre rimettere gli atti a chi dovrà provvedere (art. 540, in relazione all'art. 539, nn. 2 e 5 c.p.p.). Se fosse lecito dubitare dell'applicazione analogica del n. 5 dell'art. 539 non rimarrebbe che riferirsi alla generica disposizione del n. 9, per la quale è consentito alla Corte, dall'art. 540, dare « i provvedimenti che occorrono ».

Potrebbe, infine, aggiungersi che anche se la Corte non disponesse la trasmissione degli atti al P.M., questi sarebbe pur sempre tenuto a procedere per un fatto costituente reato, perché il giudicato non riguarda che il « fatto » contestato, tanto più se, perdurando, non sia stato riconosciuto obiettivamente lecito. — (*Omissis*).

PARTE SECONDA

RASSEGNA DI DOTTRINA

A. Berliri. *Principî di diritto tributario*, vol. III, *L'accertamento*, Milano, 1964. pp. 418.

Il Berliri, rilevando che il problema dell'accertamento tributario non si pone, almeno nei suoi termini generali, che nell'ambito del più vasto problema concernente l'accertamento del verificarsi di una fattispecie legale, e tuttavia osservando che non può non tenersi conto della natura pubblicistica del rapporto giuridico d'imposta e della sua particolare disciplina positiva, inizia la trattazione dell'argomento, cui è dedicato questo terzo volume dei suoi *Principî di diritto tributario*, constatando che il problema, in definitiva, può venire isolato, ed esaminato indipendentemente da quanto sia da ritenersi per gli analoghi problemi di accertamento in altre branche del diritto; ed enuncia, poi, il metodo ed il fine dell'indagine propostasi, la quale vuole essere diretta ad un riesame della specifica materia, anche al lume delle più recenti elaborazioni dottrinali, e sulla scorta del dato normativo, per la ricerca e la puntualizzazione degli aspetti che, ai fini dell'approfondimento di ulteriori temi di rilievo nel campo del diritto tributario, appaiono di maggiore interesse.

Criticando quella parte della dottrina che nell'accertamento vede un momento insopprimibile del processo di applicazione di qualsiasi tributo (tra gli altri, Cutrera, *L'accertamento tributario, Riv. dir. pubbl.* 1935, 225; Giannini A. D., per il cui pensiero si veda, da ultimo, ne *In concetti fondamentali...*, 272), e rilevando che quel momento sicuramente non esiste per i rapporti relativi a tributi che non richiedono una preventiva attività dell'Amministrazione per la determinazione dell'importo dovuto (bollo; i.g.e. da versarsi in conto corrente postale: nei quali casi nemmeno varrebbe far ricorso al concetto di « autoaccertamento », non essendo giuridicamente rilevante l'eventuale operazione, puramente mentale, di liquidazione, che dal contribuente sia compiuta: p. 17), il Berliri nota, in definitiva (p. 23), che vi è ragione di parlare di accertamento soltanto quando sia prevista quella preventiva attività, che si inserisce tra il verificarsi del presupposto e l'estinzione dell'obbligazione, ed osserva che è opportuno, per altro, anche terminologicamente, tener distinto l'atto finale di determinazione del debito, che può dirsi « atto d'imposizione », secondo la nota definizione dell'Allorio, dagli atti anteriori, per i quali più esattamente può riservarsi il termine « accertamento », però ancora distinguendosi: *a*) l'accertamento come atto col quale l'Amministrazione porta a conoscenza del contribuente la individuazione che essa compie degli elementi in base ai quali deve applicarsi l'imposta (avviso di accertamento); *b*) l'accertamento (definitivo), come atto che determina definitivamente gli elementi contestati al contribuente con l'avviso; *c*) l'accertamento come situazione nascente dall'atto definitivo, situazione che propone di definire come « cosa accertata » (29 segg.).

Quanto all'accertamento nella sua prima indicata accezione, il Berliri, considerando che funzione dell'avviso è quella di costringere il contribuente « a prendere posizione nei confronti della valutazione compiuta dall'ufficio, ponendolo nell'alternativa o di riconoscerla esatta, o di provocare il giudizio del competente organo giurisdizionale » (p. 42), ed osservando, ancora, che anche dalla natura del concordato dovrebbe rilevarsi l'esistenza, nel sistema, di una possibilità di accertamento « consensuale », deduce che non può mai l'ufficio « procedere d'imperio ad un accertamento unilaterale che prescinda dal consenso del contribuente » (p. 72), ed individua nell'atto-avviso una semplice proposta, atto procedimentale, diretto a sollecitare l'adesione

del contribuente all'accertamento dell'ufficio, riconducibile, quest'ultimo, in quella categoria di atti che, in materia amministrativa, si qualificano « dichiarazioni d'intenzione » (p. 65): con l'ulteriore conseguenza che alla mancata opposizione del contribuente dovrebbe attribuirsi il valore di assenso, mentre l'opposizione stessa si risolverebbe in un semplice dissenso, a seguito del quale si aprirebbe il processo giurisdizionale, unica alternativa alla soluzione consensuale (p. 93 segg.). Lo stesso giudizio di accertamento costituirebbe una fase del procedimento, che si inizia con l'avviso-proposta e si conclude con l'atto di imposizione; ed in esso il contribuente avrebbe soltanto formalmente, e non anche sostanzialmente, veste di attore, sicché le sue deduzioni costituirebbero sempre eccezioni, e non domande, il suo ricorso sarebbe da ritenere valido, pur se privo di motivi, perché varrebbe come semplice richiesta che all'accertamento si proceda in via giurisdizionale, l'onere della prova, infine, nei limiti in cui in tal processo, eminentemente inquisitorio, può parlarsi « di onere, anziché di interesse alla prova », farebbe carico all'Amministrazione (p. 130 segg.).

Considerata, poi, la distinzione, innanzi ricordata, tra accertamento definitivo e cosa accertata, ed in particolare per gli effetti che ne scaturiscono, secondo che si abbia riguardo alla definitività dell'atto ovvero a quella della situazione da esso generata (p. 145), il Berliri dedica un particolare studio a quello, degli atti di accertamento definitivo, che si presenta con caratteristiche peculiari, il concordato, del quale esamina la funzione e la struttura, pervenendo alla conclusione che con esso si elimina una divergenza tra l'ufficio ed il contribuente « in merito alla valutazione di un bene o di una situazione giuridica » (p. 169), ma non attraverso reciproche concessioni, non concepibili nella soggetta materia, per l'indisponibilità del rapporto, bensì mediante « l'accertamento della reale situazione in base alla quale la legge vuole che si determini l'imposta » (p. 175): accertamento operato con atto non avente, per quanto osservato, natura contrattuale, e tuttavia a struttura bilaterale, inquadrabile nello schema degli accordi amministrativi (ma sembra dar rilievo — p. 197 — all'elemento della volontà, piuttosto che a quello del giudizio, che dovrebbe più propriamente considerarsi per gli accordi di diritto pubblico), e costituente, in ogni caso, atto procedimentale, strumentale ai fini del successivo atto di imposizione, rispetto al quale ultimo, soltanto, ritiene, poi, valide le affermazioni giurisprudenziali, circa la contrapposizione dell'atto di adesione del contribuente, che dovrebbe perciò intendersi come di accettazione preventiva della successiva imposizione (p. 203).

Tratta, infine, dell'« atto di imposizione », e, con riferimento alla natura ed alla funzione dello stesso, « atto finale del procedimento di applicazione del tributo », che non ricorre soltanto nei casi in cui non è richiesto alcun preventivo intervento dell'Amministrazione (e per i quali, come prima si è ricordato, da altra parte della dottrina si fa ricorso al concetto di « autoaccertamento »), rileva che dei tributi può conseguentemente operarsi una fondamentale classificazione, di quelli, appunto, « senza imposizione », e di quelli « con imposizione » (p. 277), ed osserva che in relazione a quell'atto medesimo può impostarsi e risolversi il problema dell'individuazione del momento in cui nasce l'obbligazione tributaria; problema che va posto soltanto per i tributi « con imposizione » (per gli altri essendo evidente che il rapporto obbligatorio sorge direttamente dal verificarsi del presupposto previsto dalla norma), e che va risolto nel senso: *a*) che quell'atto finale (iscrizione a ruolo, per i tributi così riscuotibili; liquidazione comunicata al contribuente, per gli altri), è da ritenersi costitutivo dell'obbligazione d'imposta, e ciò anche e particolarmente nel rilievo che soltanto con la sua emanazione si determinano, rispettivamente, l'esigibilità del credito e l'estinguibilità del debito, senza delle quali una obbligazione, in genere, non potrebbe dirsi sussistente; *b*) che, prima dell'atto di imposizione, all'Amministrazione è da ritenere spettante soltanto un diritto potestativo

a costituirsi creditrice del tributo, con le conseguenti facoltà strumentali in ordine al processo, amministrativo e giurisdizionale, di accertamento.

Dalla indicazione, pur estremamente sintetica, dei risultati dal Berliri raggiunti nello studio del tema dell'accertamento tributario, può rilevarsi l'interesse del lavoro in rassegna, col quale le posizioni del chiaro autore, sui vari problemi che vengono in rilievo, ricevono un'organica sistemazione e, sopratutto, sono fatte oggetto di una più specifica e penetrante elaborazione, condotta sulla base del dato positivo, opportunamente visto anche nel suo aspetto storico-evolutivo, e con un costante riferimento, poi, adesivo o critico, ma sempre adeguatamente motivato, ai più qualificati ed aggiornati contributi dottrinali, e particolarmente con un'ampia discussione degli argomenti prospettati, dagli altri maggiori studiosi della materia, a confutazione di alcune conclusioni dallo stesso Berliri in precedenza espresse: le quali, perciò, appaiono riproposte con la maggior convinzione derivante dall'affrontata prova, e pur se con la dichiarata consapevolezza che esse non debbano, tuttavia, costituire necessariamente un punto di arrivo, scopo della trattazione volendo esser quello di « evidenziare e coordinare le varie questioni » e « prospettarne le possibili soluzioni ».

Il metodo seguito, che potrebbe quasi definirsi agonistico — il discorso, spesso quasi in forma di dialogo, talvolta vivace (ma l'a. avverte che va escluso ogni intento polemico), si svolge sempre con la contrapposta esposizione e discussione delle ragioni che possono proporsi a sostegno ovvero a contrasto di ciascuna tesi —, risulta particolarmente efficace, per la messa a fuoco degli aspetti salienti dei vari problemi; ed appunto, però, perché in tal modo l'a. quasi invita ad un dibattito analitico, circa la validità, da affermare o negare, di ogni proposizione o di ogni obiezione, o di ogni tesi che sia propedeutica ad ulteriori indagini e conclusioni, non può esser dato, in questa sede, nemmeno di tentare un più approfondito esame della proposta costruzione, e ci si dovrà limitare, invece, alla indicazione, in termini generali, di alcune di quelle che sono parse più notevoli ragioni di dubbio o perplessità, sulle quali, ovviamente, più che su quelle di consenso, può essere utile richiamare l'attenzione dello studioso, per le ulteriori meditazioni idonee a condurre a conclusioni sempre più definitive.

Così, circa il concetto di accertamento tributario, è chiaro che non potrebbe disconoscersi la validità della sistemazione processuale che il Berliri, in definitiva, propone, se non procedendosi ad una penetrante comparata analisi, sulla base delle teorie elaborate in ordine all'accertamento in genere, nel diritto sostanziale ed in quello processuale, e con riferimento, in particolare, ai problemi che in argomento si pongono nel campo del diritto amministrativo, ed a quelli, cui la disciplina positiva, in materia di tributi, impone che si abbia riguardo.

E tuttavia, poiché sembra che il Berliri consideri un duplice congiunto profilo, amministrativo e giurisdizionale, pur se in ogni caso « procedimentale », dell'accertamento, può essere lecito domandarsi se, pur senza porsi in contestazione quella premessa, siano davvero necessitate le conseguenze indicate in ordine alla natura dell'atto, che dovrebbe ritenersi di semplice proposta, col quale l'ufficio individua e comunica gli elementi concernenti il presupposto di fatto, e quelle circa la mancata opposizione, nella quale dovrebbe vedersi un'adesione, sia pur tacita, del contribuente.

Invero, e sopratutto per la considerazione che nel procedimento, come il Berliri rileva, non può mancare una fase amministrativa (quella giurisdizionale, invece, è soltanto eventuale), non parrebbe doversi, con quella concezione, ritenere inconciliabile che si attribuisca un rilievo autonomo all'atto iniziale, che potrebbe ben essere idoneo, come atto-provvedimento, a fissare una situazione giuridicamente rilevante nel rapporto d'imposta (e che potrà esso stesso dar luogo all'ulteriore effetto della

« cosa accertata », se non impugnato dal contribuente), e nemmeno dovrebbe, alla stregua di quella stessa costruzione, ritenersi imposta la tesi dell'alternativa, di una soluzione consensuale o giurisdizionale, che comporterebbe l'esclusione, proprio nella soggetta materia, ed in opposizione ai principî, di ogni esercizio di potere amministrativo, e, quindi, la negazione del potere medesimo.

Della contrarietà ai principî lo stesso Berliri si dà carico, e però la ritiene insussistente, in concreto, poiché il procedimento di accertamento andrebbe inquadrato, a suo avviso, nella prospettiva di cui all'art. 3 della l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E., in relazione alla quale dovrebbe considerarsi normale che un provvedimento sia emesso a seguito di un procedimento contenzioso-amministrativo, sulla base di motivati pareri di appositi organi collegiali (p. 49 segg.), e perché, ad ogni modo, all'autorità amministrativa sempre spetterebbe di emanare l'atto conclusivo « di imposizione ».

Ma, se si osserva che quest'ultimo verrebbe ad avere piuttosto un rilievo formale (una volta che sia da emettere sulla base di quanto accertato o con l'adesione del contribuente o per pronuncia di giudice), e si tien presente, poi, che dall'invocato articolo 3 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo sono soltanto disciplinate le competenze di organi consultivi ed esecutivi, ma in ogni caso amministrativi, e, conseguentemente, si considera che quell'inquadramento, se poteva forse ritenersi ammissibile quando le commissioni delle imposte erano, o erano ritenute, organi amministrativi, non lo sarebbe certamente più ora, essendo di quelle pacifica la natura giurisdizionale, ci si convince quanto meno della difficoltà concettuale di aderire alla conclusione indicata, quando questa non sia altrimenti giustificata e, in particolare, non si presenti imposta, il che per vero non parrebbe, da una peculiare disciplina positiva della materia, o da altre esigenze di carattere sistematico.

Va detto, a questo proposito, che le varie disposizioni di legge, che il Berliri pure invoca a sostegno della sua tesi, non sembrano offrire elementi decisivi, poiché gli argomenti che se ne possono dedurre appaiono quanto meno bivalenti, come può dirsi, ad esempio, per ciò che concerne uno dei testi fondamentali, quello dell'art. 21 del d.l. 7 agosto 1936 n. 1639: dal quale, invero, ed essendo con esso disposto che al contribuente va fatto « l'avvertimento che, ove non intendesse aderire alla determinazione di valore fatta dall'Amministrazione, dovrà... presentare ricorso », e che, decorso il termine « ... egli decade dal diritto di contestare il valore notificatogli », sembra potersi desumere, è vero, un argomento, di natura lessicale, circa la *adesione*, dal Berliri sottolineata (p. 47 segg.), ma anche evincersi che il legislatore abbia inteso mandare all'Amministrazione di *attuare*, e non di *proporre*, la determinazione dell'imponibile (« determinazione... *fatta* dall'Amministrazione... »), e far derivare l'effetto dell'incontestabilità dall'inerzia, più che dal consenso, del contribuente: con il che può ritenersi considerata una fattispecie tipica di non attività, inquadrabile nello schema della decadenza, cui si collega, con l'estinzione del diritto di impugnativa, il consolidarsi dell'atto impugnabile, del quale, allora, si evidenzia l'autonomo valore (cfr., TEDESCHI, *Decadenza, Enc. del dir.*, XI, 776, 781).

E va poi rilevato che ugualmente sembrerebbe doversi escludere l'univocità dell'argomento sistematico, secondo cui, essendo dalla legge prevista una determinazione consensuale, col concordato, degli elementi da accertare per l'applicazione del tributo, oltre che una soluzione giurisdizionale, dovrebbe da ciò arguirsi che siasi voluto escludere una determinazione imperativa ad opera dell'ufficio; perché, invero, e senza dire che potrebbe in astratto considerarsi prevista, oltre quelle due, anche una terza soluzione, autoritativa, sta di fatti che anche quell'argomento potrebbe quanto meno risultare reversibile, potendosi, all'opposto, considerare, come in effetti sembra doversi ritenere, che anche nel caso del concordato la determinazione del presupposto avvenga per atto dell'autorità amministrativa.

E potrebbe dirsi, in realtà, che la conclusione, secondo cui il concordato sarebbe la risultante, sia pur non contrattuale, del « concorso delle volontà della Finanza e del contribuente » (p. 197), non sia necessariamente imposta dai rilievi circa i rimedi per far valere l'eventuale nullità del concordato stesso, e circa le conseguenze di una nullità, che sia da riferire al solo atto di adesione, o, ancora, in ordine alla preclusione, per l'ufficio, di procedere ad accertamento integrativo (p. 191), potendo osservarsi che, anche considerandosi il concordato come atto in cui le volontà dell'Amministrazione e del contribuente non si fondono, ma restano distinte, « in quanto l'una è esplicazione di un potere », l'altra è « semplice condizione per l'emanazione del provvedimento » (*Relaz. Avv. Stato* 1951-55, I, 363), può spiegarsi, ed anzi forse più agevolmente, quella disciplina di effetti, giacché può osservarsi: *a*) che, presentandosi il provvedimento caratterizzato dalla funzione che nell'ordinamento gli è assegnata, di rendere definitiva una data situazione, in un rapporto attinente a diritti, ben può per esso ipotizzarsi una indisponibilità di effetti (GIANNINI M. S., *Atto amministrativo, Enc. del dir.*, IV, 190), cui si collegano vuoi la preclusione per ulteriori accertamenti (beninteso in relazione ad elementi già considerati), vuoi l'esigenza del ricorso al giudice, anche ad istanza dell'ufficio, per l'eliminazione, nei previsti casi, degli effetti medesimi; *b*) che il provvedimento, poi, in considerazione degli effetti tipici ed indisponibili, collegati al verificarsi di una altrettanto tipica situazione (che intervenga la dichiarazione preventiva del contribuente), può ritenersi che resti esso stesso caducato, quando l'atto del contribuente, che ne è presupposto, sia da ritenere nullo; *c*) che il dover, poi, l'ufficio, in caso di dichiarata nullità del concordato, procedere a nuovo accertamento, si giustifica, e forse più pianamente, con la considerazione della natura di provvedimento amministrativo autonomo, dell'atto di determinazione dell'imponibile, preceduto dall'adesione del contribuente, poiché in esso può così scorgersi un atto modificativo-sostitutivo del precedente atto (avviso di accertamento), che andrà quindi rinnovato, laddove, se si dovesse considerare il concordato come atto consensuale *bilaterale*, sarebbe ben difficile collegarvi, oltre l'effetto sostanziale, della produzione di una nuova situazione di « accertato », anche quello sostitutivo, rispetto al precedente atto unilaterale dell'Amministrazione, e sarebbero, quindi, forse meno agevolmente spiegabili la stessa necessità di un nuovo accertamento, ed il mancato verificarsi della incontestabilità del primo.

Quanto alla questione, infine, circa il momento in cui debba ritenersi sorta l'obbligazione tributaria, è evidente che il discorso, ai fini del quale non potrebbe prescindersi da una indagine in teoria generale, richiederebbe, più ancora che per gli altri temi innanzi accennati, un più ampio svolgimento, quale la natura delle presenti note ovviamente non consente.

Pertanto, e sempre al solo fine di porre in luce qualcuno degli aspetti che, nella costruzione del Berliri, sembrano offrire spunti per una ulteriore elaborazione, ci si limita a prospettare che la più grave delle perplessità, ai fini dell'adesione alla tesi proposta, sembra esser suscitata dal fatto che, se mal non si è inteso, le indicate conclusioni poggiano sostanzialmente su una premessa, rispetto alla quale sono quanto meno da avanzare serie riserve, e che potrebbe ritenersi, per altro, non necessariamente determinante ai fini dell'indagine: la premessa, secondo cui non si potrebbe, in principio, dirsi esistente un rapporto obbligatorio, se non quando siano esercitabili ed attuabili i diritti e gli obblighi delle parti, e sulla cui base, appunto, il Berliri, osservando che il rapporto tributario è disciplinato in modo che, prima dell'iscrizione a ruolo o della definitiva liquidazione dell'imposta, né l'Amministrazione può chiedere il pagamento, né il contribuente può adempiere, ritiene che, prima che intervengano e siano comunicati quegli atti conclusivi, debba dirsi insussistente la stessa obbligazione (p. 288), e considerarsi che, dal verificarsi della situazione ipotizzata dalla norma ai fini dell'imposizione, sorgano, soltanto, per

l'Amministrazione il diritto potestativo di costituirsi creditrice del tributo « all'uopo ponendo in essere l'atto di imposizione », e per il contribuente una « soggezione a quel potere » (p. 295 segg.).

Orbene, già questa seconda conclusione parrebbe da sola giustificare le accennate ragioni di dubbio, non fosse altro che per l'incertezza, nella quale la dottrina ancora si dibatte, circa la stessa configurabilità di una categoria di « diritti potestativi » (cfr., tra gli altri, LEVI, *Teoria gen.*, 290; SANTI ROMANO, *Frammenti*, voce *Poteri, potestà*, 172 segg.), e senza dire che, comunque, sulla scorta dell'insegnamento chiovendiano, secondo cui quei diritti sono individuabili quando la legge concede a taluno di « influire con la sua manifestazione di volontà sulla condizione giuridica di altri... » (*Principî di dir. proc.*, 1923, 40), dovrebbe quanto meno essere discutibile la ipotizzabilità di una rilevanza della volontà dell'Amministrazione per il venire, o non venire, ad esistenza, dell'obbligazione d'imposta, attesa la pacifica indisponibilità di questa, in vista della quale può, anzi deve ritenersi consentita un'attività, che sia espressione di potere della p.a., ed esclusivamente, però, per l'attuazione del diritto, e non per la sua costituzione.

È vero, poi, che non sembra concorde la dottrina sul punto che l'esigibilità del credito e l'estinguibilità del debito, nelle obbligazioni in genere, rappresentino elementi costitutivi della fattispecie, che soltanto col loro verificarsi si completerebbe, o non piuttosto modalità attinenti all'attuazione dell'interesse, con un differimento dell'adempimento e dell'esercizio, rispettivamente, di un obbligo e di un diritto già costituiti (BETTI, *Teor. gen. neg. giur.*, 535).

E, se è evidente che il problema, che per altro si collega alle più vaste dispute in ordine alla nozione stessa di obbligazione, e di rapporto obbligatorio, non può qui essere nemmeno sfiorato, potrebbe, però, la sola constatazione della sua esistenza giustificare le riserve in ordine alla conclusione formulata su quella premessa: in relazione alla quale, intanto, potrebbe anche osservarsi che lo stesso BARASSI, ad esempio (dal Berliri citato a suffragio della sua tesi), mentre sembra orientato, non deciso, per ciò che concerne il problema della prestazione, che sia in origine soltanto determinabile, a vedere nella successiva determinazione un elemento di « formazione della fattispecie generativa dell'obbligazione » (*Teor. gen. obbl.*, II, 129, 139), pone l'accento, poi, più in generale, sul concetto (*ibidem*, III, 2ª *ed.*, 54 segg.) che un diritto non potrebbe dirsi esistente, se non « assistito dall'azione », che, per vero, ma non se può fare più che un rilievo, potrebbe non dover essere necessariamente quella esecutiva, ma anche quella di accertamento.

E sembra potersi osservare, d'altra parte, che il richiamo di nozioni, che possano ritenersi valide per ciò che attiene alla prestazione nelle obbligazioni in genere, e specialmente al problema della determinatezza o della determinabilità, non potrebbe utilmente farsi, per la questione che ne occupa, se non tenendosi presente che si versa, nel caso, in tema di obbligazioni *ex lege*, rispetto alle quali, e quando, come per le obbligazioni tributarie, siano già dalla norma individuati tutti gli elementi costitutivi, un problema potrebbe piuttosto porsi in termini di accertamento della fattispecie generativa, che di determinazione della sola prestazione, a meno che non voglia, e possa, dirsi che i fatti e le situazioni, dalla legge previsti ai fini tributari, non siano da essa assunti che come semplici parametri, elementi estrinseci per la determinazione della prestazione, in un rapporto obbligatorio che avrebbe allora a sua fonte, ed in via esclusiva, la volontà dell'Amministrazione.

E se tale conclusione, come prima si è accennato, non pare agevolmente accettabile, non resterebbe allora, in definitiva, che considerare il problema dell'accertamento tributario, come del resto il Berliri, all'inizio della trattazione, ha notato, non dissimile da quello concernente l'accertamento di una fattispecie legale in genere; per il quale potrà discutersi anche di effetti dichiarativi o costitutivi, o

preclusivi (per quest'ultimo profilo, in particolare, cfr. FALZEA, *Accertamento, Enc. del. dir.*, I, 205), ma, in ogni caso, nel presupposto che con l'accertamento si perviene ad eliminare una situazione di incertezza in ordine all'esistenza, o all'inesistenza, o ai limiti, di un rapporto già costituito, e perciò ai soli fini di indagare se, rispetto al rapporto medesimo, si determinino oppur no, con l'accertamento, effetti diversi ed ulteriori, rispetto a quelli propri del rapporto accertato, per definizione preesistente: come sembra doversi dire, e senza che qui sia dato di occuparsi più ampiamente della questione, anche nei riguardi dell'obbligazione d'imposta, il momento della cui nascita — indipendentemente da eventuali ulteriori effetti dell'accertamento (in argomento, cfr. GIANNINI, *op. cit.*, 287) — deve perciò ritenersi riferito a quello in cui viene ad esistenza il fatto ipotizzato dalla norma, e non a quello della conclusione del procedimento, amministrativo o giurisdizionale, diretto a verificarne la ricorrenza ed a determinare, poi, il concreto importo dal contribuente dovuto.

MARIO FANELLI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI *

LEGGE 3 NOVEMBRE 1964, N. 1190 - Modifica, con effetto dal 1° gennaio 1965, le aliquote dell'imposta di ricchezza mobile sui redditi delle varie categorie (G.U. 23 novembre 1964, n. 289).

D.L. 11 NOVEMBRE 1964, N. 1121 - Sopprime l'imposta specale sugli acquisti di automobili e natanti, istituita col d.l. 23 febbraio 1964, n. 26, convertito nella legge 12 aprile 1964, n. 190 (G.U. 11 novembre 1964, n. 278). È stato convertito nella legge 13 dicembre 1964, n. 1342 (G.U. 22 dicembre 1964, n. 316).

LEGGE 15 NOVEMBRE 1964, N. 1162 - Istituisce, per la durata di tre anni, un'addizionale straordinaria alle aliquote dell'imposta generale sull'entrata, nonché all'imposta sulle importazioni di merci dall'estero; modifica, di conseguenza, le disposizioni per la restituzione della stessa imposta sull'entrata e per l'applicazione dell'imposta di conguaglio; tra l'altro, dispone circa l'applicabilità delle nuove norme anche per gli atti economici, le importazioni e le esportazioni concernenti il periodo dal 21 agosto al 24 settembre 1964, data nella quale venne negata la conversione in legge del d.l. 31 agosto 1964, n. 706: retro, II, 126 (G.U. 17 novembre 1964, n. 284).

LEGGE 18 NOVEMBRE 1964, N. 1271 - Modifica l'art. 53 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, stabilendo che l'imposta sul reddito dominicale dei terreni è dovuta nella misura di lire cinque per ogni cento lire di reddito, e prevede varie agevolazioni per i trasferimenti di immobili a destinazione agricola, posti in essere per la valorizzazione agraria degli stessi (G.U. 9 dicembre 1964, n. 304).

LEGGE 5 DICEMBRE 1964, N. 1267 - Stabilisce in lire quattrocento l'imposta fissa di bollo per gli atti e scritti, indicati nella parte prima della tariffa A allegata al d.p. 25 giugno 1953, n. 492 e successive modificazioni, per i quali è previsto l'impiego esclusivo della carta bollata o quello alternativo della carta bollata, delle marche o del bollo a punzone (G.U. 7 dicembre 1964, n. 303).

LEGGE 5 DICEMBRE 1964, N. 1268 - Conferisce delega al Governo per la emanazione di uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, per la disciplina del trattamento economico del personale in attività di servizio ed in quiescenza delle Amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e fissa i criteri direttivi; stabilisce tali criteri anche per ciò che concerne (art. 3) il limite del cumulo degli stipendi e la disciplina della concorrenza di un trattamento di attività e di un trattamento di quiescenza (G.U. 7 dicembre 1964 n. 303).

LEGGE 5 DICEMBRE 1964, N. 1269 - Stabilisce l'aliquota dell'imposta unica dovuta dall'Ente nazionale per l'energia elettrica per l'anno 1965 e dispone che l'Ente medesimo, a partire dal 1966, resta soggetto all'imposta ordinaria sui redditi di ricchezza mobile, all'imposta ordinaria sull'industria ed il commercio, e relative addizionali, all'imposta ordinaria camerale, nonché all'imposta ordinaria sulle società (G.U. 7 dicembre 1964, n. 303).

---

* *Si segnalano quelli ritenuti di maggior interesse.*

LEGGE 13 DICEMBRE 1964, N. 1349 - Converte in legge il d.l. 23 ottobre 1964, n. 987, contenente modificazioni al regime fiscale dei filati delle fibre tessili artificiali (G.U. 23 dicembre 1964, n. 317).

LEGGE 16 DICEMBRE 1964, N. 1400 - Proroga al 30 giugno 1965 le disposizioni della legge 10 agosto 1964, n. 664, per la deroga alle disposizioni della legge 21 giugno 1964, n. 463 in materia di appalti e revisione di prezzi di opere pubbliche (G.U. 19 dicembre 1964, n. 323).

LEGGE 18 DICEMBRE 1964, N. 1350 - Converte in legge, con modificazioni, il d.l. 23 ottobre 1964, n. 989, recante modificazioni alla disciplina fiscale dei prodotti petroliferi (G.U. 23 dicembre 1964, n. 317).

D.L. 23 DICEMBRE 1964, N. 1353 - Proroga al 31 dicembre 1965, con talune modifiche, le disposizioni del d.l. 31 agosto 1964, n. 706, convertito nella legge 21 ottobre 1964, n. 999, circa l'assunzione di oneri a carico dello Stato per alcune forme di assicurazioni sociali obbligatorie (G.U. 23 dicembre 1964, n. 318).

D.L. 23 DICEMBRE 1964, N. 1356 - Detta una disciplina transitoria per le locazioni di immobili urbani (G.U. 23 dicembre 1964, n. 318).

D.L. 23 DICEMBRE 1964, N. 1357 - Detta norme per la proroga del vincolo alberghiero e dei contratti di locazione di immobili adibiti ad alberghi, pensioni e locande (G.U. 23 dicembre 1964, n. 318).

DISEGNI E PROPOSTE DI LEGGE

DISEGNO DI LEGGE, n. 1818 (Presentato alla Camera dei Deputati): *Modificazioni dell'art. 34 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato.*

« Testo »: ART. 1.

(Ricorso straordinario)

Il testo dell'articolo 34 del t. u. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con il regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, è sostituito dal seguente:

« Quando la legge non prescrive altrimenti, il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non è ammesso se non contro gli atti o provvedimenti amministrativi, sui quali siano esauriti o non possano proporsi ricorsi amministrativi, salva la facoltà dell'assegnazione di un breve termine per riprodurre alla autorità gerarchica competente il ricorso proposto, per errore ritenuto scusabile, contro atti o provvedimenti non definitivi.

Tale ricorso non è più ammesso quando contro l'atto o provvedimento definitivo sia stato proposto il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, di cui all'articolo 16 n. 4 del presente t. u.

Tuttavia, quando l'atto o provvedimento si riferisce direttamente ad altri interessati, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non può essere proposto se non siano decorsi i termini per impugnarlo in sede giurisdizionale, ovvero quando nessuno degli interessati abbia dichiarato, entro 15 giorni dalla ricevuta comunicazione del ricorso straordinario, di fare opposizione. In caso contrario, il giudizio avrà luogo in sede giurisdizionale.

Resta in ogni caso salva, per i controinteressati, la tutele giurisdizionale contro il decreto di accoglimento totale o parziale del ricorso straordinario ».

ART. 2.

(Parere del Consiglio di Stato - Composizione dell'Adunanza generale)

Il Consiglio di Stato, quale organo di tutela della giustizia nell'Amministrazione, esprime parere sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica in Adunanza generale.

Fermo il disposto dell'articolo 19 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con il regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, alla deliberazione del parere, previsto dal precedente comma, possono partecipare non più di nove magistrati assegnati alle sezioni giurisdizionali.

Per tale effetto, al principio di ogni anno sono designati, con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, tre magistrati, oltre due supplenti, per ciascuna sezione giurisdizionale.

Alla deliberazione del parere, prevista dal primo comma, possono partecipare, di volta in volta, anche altri magistrati assegnati alle sezioni giurisdizionali per riferire su preavvisi formulati da Commissioni speciali.

ART. 3.

(Procedimento per la trattazione degli affari)

Il procedimento di trattazione degli affari nell'Adunanza generale, previsto dall'articolo 2 della presente legge, è regolato dalle disposizioni contenute nel titolo II del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con il regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e nei titoli IV, V e VI del Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, approvato con il regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, in quanto applicabili.

« Osservazioni »:

Il problema della sopravvivenza del ricorso straordinario al Capo dello Stato si impose all'attenzione degli studiosi fin dall'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana. Da più parti (1) fu posto in rilievo come l'antico istituto, residuo della c.d. « giustizia ritenuta » riservata al sovrano assoluto, non potesse assolutamente conciliarsi con i principî del nuovo ordinamento costituzionale.

Da un lato, infatti, la competenza a decidere il ricorso potrebbe essere attribuita al Presidente della Repubblica soltanto da una legge costituzionale, dato che i poteri del Capo dello Stato nel campo amministrativo non potrebbero essere estesi dalla legge ordinaria oltre i limiti segnati della Costituzione senza modificare l'equilibrio delle competenze da questa sancito.

D'altra parte, il principio fondamentale sul quale si regge l'istituto del ricorso straordinario, il principio, cioè, dell'alternatività con il ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, urta inesorabilmente contro l'art. 113 Cost., che ammette *sempre* la tutela *giurisdizionale* dei diritti e degli interessi legittimi contro gli atti della p. a., mentre, in base a quel principio, non potrebbe ammettersi il ricorso giurisdizionale (se non per meri vizi di forma), contro il decreto che decide il ricorso straordinario, che, pure, è indubbiamente un semplice atto amministrativo.

La questione, sotto un profilo del tutto particolare, che non investe il problema di fondo, è stata di recente sottoposta al giudizio della Corte Costituzionale, la quale, con sentenza 1° febbraio 1964 n. 1, ha dichiarato l'illegittimità costituzio-

(1) V. citazioni in questa *Rassegna*, 1964, pag. 3 e segg.

nale del II e III comma dell'art. 34 del t.u. sul Consiglio di Stato, in quanto « il procedimento per la proposizione e la risoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non assicura ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale ». È stata, cioè, dichiarata costituzionalmente illegittima la norma, che la giurisprudenza ha ritenuto di poter dedurre dall'art. 34, secondo la quale il principio dell'alternatività sarebbe operante anche nei confronti dei terzi controinteressati al ricorso straordinario ed escluderebbe, anche per essi, la possibilità di una impugnativa in sede giurisdizionale dell'atto con il quale il ricorso viene deciso.

In seguito a tale sentenza, si pone l'alternativa: o di sopprimere l'intero istituto del ricorso straordinario o di modificare, semplicemente, le norme procedurali, in modo da assicurare la tutela giurisdizionale ai controinteressati.

Il disegno di legge n. 1818 propone di seguire la seconda via, ritenendo che nessuna censura di illegittimità costituzionale possa muoversi all'istituto del ricorso straordinario in sé considerato e a quella parte della sua disciplina procedurale non ha formato oggetto di esame da parte della Corte Costituzionale.

In realtà, tale presupposto appare del tutto errato.

Come si è detto, il principio fondamentale su cui si regge l'istituto del ricorso straordinario è quello della alternatività con il ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato. L'armonia logica del sistema della giustizia amministrativa, fondato sulla formazione dell'atto definitivo attraverso la serie dei ricorsi amministrativi all'autorità superiore o allo stesso organo e sull'impugnabilità di tale atto in sede giurisdizionale entro un breve termine di decadenza, non consente di ammettere che contro l'atto definitivo possa esperirsi (entro un termine molto ampio) un ulteriore ricorso amministrativo e che, poi, contro le decisioni di questo, possa ancora adirsi la via giurisdizionale. In tal modo, si arriverebbe, in pratica, a togliere ogni significato alla fissazione del rigido termine di decadenza per la proposizione del ricorso giurisdizionale, e si frustrerebbero quelle fondamentali esigenze di certezza dei rapporti e di regolare svolgimento dell'azione amministrativa cui, come è noto, il termine di decadenza supperisce.

Il ricorso straordinario, pertanto, sta o cade con la regola dell'alternatività. Tale regola non mira semplicemente ad evitare che i componenti del Consiglio di Stato si pronuncino due volte (in sede consultiva e in sede giurisdizionale) sullo stesso affare, ma assume una posizione sistematica ben più importante, potendo essa sola rendere il ricorso straordinario compatibile con l'attuale ordinamento della giustizia amministrativa. Non potrebbe, perciò, pretendersi di conservare il ricorso straordinario, una volta che si sia abolita l'alternatività, introducendo soltanto marginali modifiche procedurali del tipo di quelle proposte all'art. 2 del disegno di legge in questione.

Il disegno di legge si propone di abolire l'alternatività nei confronti dei soli controinteressati e di mantenerla ferma nei confronti del ricorrente e dei cointeressati al ricorso straordinario.

Tale espediente è doppiamente inammissibile.

Da un lato, infatti, attribuendosi ai controinteressati il potere di ricorrere in sede giurisdizionale contro la decisione del ricorso straordinario, si minerebbe alle basi il sistema della giustizia amministrativa. La presentazione del ricorso straordinario avrebbe, in certo modo, l'effetto di riaprire il termine scaduto per la proposizione del ricorso giurisdizionale, data la possibilità di sottoporre al Consiglio di Stato, sotto specie di impugnazione del decreto di decisione, quella stessa questione che, ormai, in via diretta sarebbe improponibile. E ciò a prescindere dall'evidente stortura di un rimedio giurisdizionale concesso « secundum eventum litis » e ad una parte soltanto.

D'altro lato, la regola dell'alternatività, riaffermata per il ricorrente ed i cointeressati, non può in alcun modo conciliarsi, come pure si è detto, con l'art. 113 Cost. Né vale obiettare che il ricorrente, proponendo il ricorso straordinario, e i cointeressati, omettendo di avvalersi della facoltà loro concessa di richiedere che il giudizio si svolga in sede giurisdizionale, avrebbero volontariamente rinunciato alla tutela giurisdizionale dei loro interessi. È evidentemente inammissibile la rinuncia preventiva ad un diritto (quale quello di impugnare il decreto di decisione del ricorso straordinario) non ancora sorto. E d'altronde, la configurazione di una rinuncia implicita alla tutela giurisdizionale da parte del ricorrente e dei cointeressati non opponenti, costituisce una mera finzione. La legge prescinde del tutto dall'esistenza o meno di una concreta volontà di rinunciare e fà conseguire l'effetto preclusivo del ricorso giurisdizionale a un certo comportamento obiettivamente considerato, al semplice *fatto* della presentazione del ricorso straordinario e della mancata opposizione da parte dei cointeressati. E l'art. 113 Cost., sancendo perentoriamente che la tutela giurisdizionale è *sempre* ammessa contro gli atti amministrativi, indubbiamente non consente che la legge ordinaria possa stabilire preclusioni derivanti da comportamenti che, in sé considerati, non esprimono in alcun modo la volontà di rinunciare alla tutela stessa.

Il principio dell'alternatività, anche per quanto riguarda il ricorrente e i cointeressati al ricorso straordinario, deve, perciò, ritenersi in contrasto con la Costituzione (2).

Non potendo, d'altra parte, reggersi l'istituto del ricorso straordinario senza quel principio basilare, è chiaro che l'unica via da seguire per il legislatore ordinario è quella della soppressione totale del vetusto ed anacronistico rimedio *extra ordinem*.

Alla stessa conclusione conduce, del resto, la considerazione che il potere di decidere i ricorsi straordinari non può in alcun modo ritenersi compreso nella sfera, delimitata dalla Costituzione e immodificabile da parte del legislatore ordinario, delle competenze del Capo dello Stato. Nel sistema costituzionale non v'è assolutamente traccia di una pretesa « specialissima competenza » del Presidente della Republica « a decidere, sotto la responsabilità del Governo, questioni di natura amministrativa, al fine di assicurare la tutela della giustizia nell'Amministrazione ». L'art. 100 Cost., definendo il Consiglio di Stato come « organo di tutela della giustizia nell'Amministrazione » non fa certo « evidente riferimento » al ricorso straordinario (rispetto al quale, il Consiglio di Stato ha solo funzioni consultive), ma intende richiamare le attribuzioni giurisdizionali dell'Organo, specificate nell'art. 103.

Veramente insuperabili appaiono, quindi, le ragioni che inducono a ritenere incompatibile con l'ordinamento costituzionale il ricorso straordinario.

E, del resto, anche dal punto di vista dell'opportunità pratica, è certo che gli inconvenienti e le difficoltà cui dà luogo il ricorso straordinario ne consigliano senz'altro la soppressione.

Basti pensare che la natura formalmente amministrativa della decisione sul ricorso, non potendo sottrarre la decisione stessa al visto e registrazione della Corte dei Conti, rende possibili gravi contrasti fra i due organi cui è affidato il

---

(2) Con ordinanza 29 ottobre 1964/17 febbraio 1965 (in questa *Rassegna*, I, 1059), le Sez. Un. della Corte di Cassazione hanno sollevato la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 34, secondo e terzo comma, del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato in relazione all'art. 113 Cost., proprio per quanto concerne il principio dell'alternatività operante nei confronti del ricorrente e dei cointeressati.

controllo di legittimità; contrasti che una recente esperienza ha dimostrato non sanabili.

La relazione sul disegno di legge n. 1818 ripropone l'argomento secondo il quale là conservazione dell'istituto sarebbe giustificata dall'ampio favore che esso riscuoterebbe, come « ricorso dei poveri », per la semplicità delle forme ed il moderato suo costo. È appena il caso di rilevare che, in uno Stato democratico, è del tutto inammissibile e aberrante distinguere una giustizia dei poveri e una giustizia... dei ricchi. La Costituzione (art. 24) pone all'ordinamento il compito fondamentale di assicurare, in concreto, a tutti il diritto di agire in giudizio, in condizioni di perfetta parità, per la tutela dei propri interessi; né certo tale compito può dirsi assolto mediante la creazione di una forma in qualche modo ridotta di tutela giuridica, destinata ai meno abbienti (cfr., in tal senso la relazione di minoranza della 1ª Commissione permanente del Senato sul disegno di legge concernente l'ordinamento e le attribuzioni del Consiglio di Stato presentato durante la scorsa legislatura: Senato della Repubblica - doc. n. 2179 A bis).

LA REDAZIONE

DISEGNO DI LEGGE N. 763, presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dal Ministro del Tesoro, di concerto col Ministro delle Finanze e col Ministro dell'Industria e del Commercio, al Senato della Repubblica il 22 settembre 1964: *Disciplina dei fondi comuni di investimento mobiliare.*

Il disegno di legge per la disciplina dei fondi comuni di investimento mobiliare si propone di diffondere l'azionariato anche fra i medi e piccoli risparmiatori favorendo l'afflusso di una maggiore quantità di reddito nazionale verso l'investimento in attività produttive.

Più particolarmente, come si avverte nella premessa illustrativa del disegno di legge, la modestia dei capitali disponibili, la inadeguata conoscenza dei fenomeni economici e produttivi e la oscillazione dei corsi hanno spesso tenuto lontano da siffatti investimenti alcune categorie di risparmiatori; i fondi comuni di investimento, raccogliendo questi capitali ed impiegandoli in una serie accuratamente selezionata di titoli, dovrebbero consentire di ovviare in buona parte alle accennate remore.

I vantaggi della diffusione dell'azionariato nei sensi indicati sono evidenti, ma è chiaro d'altra parte che si debba predisporre una minuta disciplina, la quale garantendo i risparmiatori persegua la realizzazione dei fini da raggiungere ed elimini ogni possibilità di speculazione.

Le varie norme contenute nei ventuno articoli, di cui si compone il disegno di legge, sembrano tali da far conseguire questi obbiettivi.

In particolare, la indicazione di determinate categorie di società le quali solo possono costituire e gestire i fondi comuni di investimento mobiliare, le approvazioni previste per la costituzione e per il regolamento dei fondi, la riserva di partecipazione alle sole persone fisiche per importi non superiori ai venti milioni di lire, la predeterminazione dei criteri da seguire nella valutazione delle quote, i limiti qualitativi e quantitativi negli investimenti, le modalità di distribuzione dei proventi, le forme di pubblicità, i poteri di vigilanza, gli adempimenti disposti per gli amministratori e per i sindaci, la disciplina della revoca e della decadenza dall'autorizzazione alla gestione, le disposizioni sulla liquidazione e le sanzioni penali previste a carico dei componenti il Comitato di gestione nel caso di violazione di taluni precetti fondamentali rappresentano gli aspetti salienti di quelle norme e dimostrano la efficacia del sistema.

Non è qui, peraltro, il luogo di soffermarsi sul se il disegno di legge, di cui si tratta, risponda dal punto di vista giuridico piuttosto al cosiddetto azionariato diffuso che non al cosiddetto azionariato popolare, inteso come tendente a realizzare condizioni di favore verso determinate categorie di persone, ove possa e voglia ammettersi una tale distinzione, sulla quale, con accenni pure a sottodistinzioni, si

è ampiamente discusso anche a proposito di una proposta di legge (3), analoga ma sostanzialmente diversa (v. M. Foschini, *Una proposta di legge relativa alla istituzione di un fondo nazionale di investimento, Riv. dir. comm.* 1964, I, 60; v. pure *Centro italiano di studi finanziari, La diffusione della ricchezza mobiliare — Investiment trust e azionariato popolare* —, Milano, 1963). Basterà, invece, rilevare che condizioni di favore (particolari norme sul regime tributario, concessione di rateazione dei pagamenti, etc.) non mancano nel disegno di legge, di cui si tratta, e che seppur la partecipazione ai fondi e le condizioni di favore non sono esplicitamente riservate a determinate categorie di persone, la strutturazione stessa dell'intero disegno di legge consente di ritenere agevolati gli investimenti dei medi e piccoli risparmiatori, intesa come categoria generica, nell'interesse proprio di questi e non solo delle attività produttive, alle quali tali investimenti sono convogliati.

Proposta di legge n. 1345 (Camera dei Deputati: iniziativa parlamentare): *Modifica dell'art. 21 della legge 7 gennaio 1929 n. 4, relativo alla competenza per la cognizione dei reati di contrabbando.*

La proposta, di cui si tratta, tende ad attribuire alla competenza dei Pretori i reati previsti dalla legge doganale 25 settembre 1940 n. 1424, dalla legge sul monopolio dei sali e dei tabacchi 17 luglio 1942 n. 907 e loro successive modificazioni, in quanto relativi al contrabbando di tabacco e di merci commestibili estere punibile con la sola pena pecuniaria e quando il quantitativo non superi i chilogrammi quindici, nonché i corrispondenti reati connessi di frode dell'imposta generale sull'entrata previsti dall'ultimo comma dell'art. 33 della l. 9 gennaio 1940 n. 2.

Proposta di legge n. 1346 (Camera dei Deputati: iniziativa parlamentare): *Modifica delle leggi 17 luglio 1942 n. 907 e 3 gennaio 1952 n. 27 sul monopolio dei sali e dei tabacchi e della legge doganale 25 settembre 1940 n. 1424.*

La proposta, di cui si tratta, nei suoi undici articoli, ha come obbiettivi salienti la diminuzione delle pene minime fissate per il contrabbando, la eliminazione dell'equiparazione del reato tentato al reato consumato e della particolare disciplina per le zone di vigilanza, prevista nel secondo comma dell'art. 94 della l. n. 1424 del 1940, e per la recidiva, in materia di contrabbando, nonché la esclusione della obbligatorietà della confisca dei mezzi di trasporto appartenenti all'autore del reato nel caso di contrabbando per un quantitativo inferiore ai quindici chili. Più precisamente in relazione a tale esclusione, alla confisca non si farebbe luogo quando nei casi consentiti il contesto fosse definito in via amministrativa, mentre altrimenti sarebbe in facoltà del Giudice disporla o meno e subordinare la restituzione al pagamento delle spese di giustizia ed anche della multa.

Senza entrare qui nel merito della opportunità o meno della diminuzione dei minimi delle pene e della abrogazione della particolare disciplina degli effetti della recidiva, avendo le relative questioni natura più politica che giuridica, converrà, invece, ricordare come l'equiparazione del reato tentato al reato consumato quanto alle pene nel contrabbando si giustifichi sulla base di ragioni storiche e strutturali (v., per tutti, Di Lorenzo, *Il contrabbando e gli altri reati doganali*, Padova, 1956, 145 e segg.) nonché come la particolare disciplina per le zone di vigilanza, mentre risponde ad evidenti esigenze, possa, più che non appaia, inquadrarsi, senza sovvertimento di principî, nel vigente sistema penale, sostanziale od anche processuale (v. pure Corte cost. 18 maggio 1959 n. 33, *Dir. e prat. trib.* 1960, II, 60, ed *ivi* cfr. A. Dus, *Presunzione di illegittima provenienza delle merci soggette a dazio doganale*).

---

(3) Atto n. 648 della Camera dei Deputati.

PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI SOTTOPOSTI A GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITA'

DISPOSIZIONI DI LEGGE DELLE QUALI E' STATA DICHIARATA L'ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

R.D. 30 DICEMBRE 1923, N. 3270, artt. 77, 78, 79, 80 (*Legge tributaria sulle successioni*).

Delle norme indicate, nella parte in cui da esse era condizionata la proponibilità o proseguibilità di azioni in giudizio, in relazione ad eredità o legati, alla prova dell'effettuata denuncia di successione e, quando fossero scaduti i relativi termini, anche alla prova dell'effettuato pagamento dei tributi o dell'ottenuta dilazione, o della ricorrenza di ipotesi di esenzione, nonché nella parte in cui era sanzionato, con l'obbligo di corrispondere le imposte e le sopratasse, l'inosservanza di quello di richiedere la prova suddetta, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24 della Costituzione (Corte Cost., sent. 7 dicembre 1964, n. 100, G.U. 12 dicembre 1964, n. 308 ed. spec.).

D.P.R. 9 MAGGIO 1961, N. 865, art. unico (*Norme sul trattamento economico e normativo sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno*).

Della disposizione indicata, nei limiti in cui con la stessa era disposta l'obbligatorietà *erga omnes* della clausola 7 dell'accordo di lavoro 2 ottobre 1959 per la provincia di Napoli, e della clausola 5 del medesimo, per la parte concernente il versamento dei contributi alla cassa edile, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 1 della legge di delega 14 luglio 1959, n. 741 e per violazione degli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione (Corte Cost., sent. 12 novembre 1964, n. 79, G.U. 14 novembre 1964, n. 282 ed. spec., e sent. 26 novembre 1964, n. 97, G.U. 28 novembre 1964, n. 295 ed. spec.).

D.P.R. 11 DICEMBRE 1961, N. 1642, art. unico (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Catania, Palermo, Siracusa, e Trapani*).

È stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'indicata disposizione di legge, nella parte in cui era disposta l'obbligatorietà *erga omnes* delle clausole 9 e 13 dell'accordo di lavoro 30 settembre 1959 per la provincia di Palermo, per violazione degli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione ai limiti della legge di delega 14 luglio 1959, n. 741 (Corte Cost., sent. 12 novembre 1964, n. 78, G.U. 14 novembre 1964, n. 282 ed. spec.).

DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATA DICHIARATA NON FONDATA LA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

CODICE DI PROCEDURA PENALE: art. 74, ultimo comma (*Esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero o del pretore*).

In relazione alla disposizione indicata, nella parte in cui è prevista la facoltà del procuratore della Repubblica di richiedere gli atti e disporre che si proceda, quando il pretore abbia emesso decreto di impromovibilità dell'azione penale, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferi-

mento agli articoli 101, primo capoverso, e 107, secondo capoverso, della Costituzione, nonché in riferimento, in generale, alle norme del titolo quarto, sezione prima, della parte seconda della Costituzione stessa (Corte Cost., sent. 7 dicembre 1964 n. 102 G.U. 12 dicembre 1964 n. 308 ed. spec.).

R.D. 7 AGOSTO 1936 N. 1639, artt. 24 e 26, modificati dal R.D. 13 MARZO 1944 n. 88, artt. 2 e 4.

R.D. 8 LUGLIO 1937, N. 1516, artt. 2, 5, 7 e 10

(*Riforma degli ordinamenti tributari*).

Le indicate norme, che demandano ad organi dell'Amministrazione delle Finanze la nomina dei componenti delle commissioni distrettuali delle imposte, sono state ritenute non in contrasto con il disposto dell'art. 108, secondo comma, della Costituzione (Corte Cost., sent. 7 dicembre 1964 n. 103, G.U. 12 dicembre 1964 n. 308 ed. spec.).

R.D. 30 GENNAIO 1941 N. 12, art. 105 (*Ordinamento giudiziario*).

La questione di legittimità costituzionale della disposizione indicata, nella parte in cui è previsto che un magistato onorario (vice pretore) possa esser chiamato ad integrare il collegio del Tribunale, è stato dichiarata non fondata, in riferimento agli articoli 23 e 106 della Costituzione (Corte Cost. sent. 7 dicembre 1964 n. 99, G.U. 12 dicembre 1964 n. 308 ed. spec.).

LEGGE 27 MARZO 1952 N. 349 (*Ratifica del d.l. 26 marzo 1948 n. 261 sull'assetto delle finanze delle Province e dei Comuni*).

La questione di legittimità costituzionale della legge indicata, in riferimento all'art. 6 del d.l. 16 marzo 1946 n. 98, è stata dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 26 novembre 1964 n. 95, G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

D.P.R. 29 GENNAIO 1958 N. 645, artt. 207 lett. *b*), 208 e 209 (*Testo unico delle leggi sulle imposte dirette*).

Le questioni di legittimità costituzionale delle indicate norme, concernenti l'inammissibilità di opposizione all'esecuzione esattoriale, salvo in precisati limiti, da parte del coniuge e di parenti ed affini del contribuente, entro il terzo grado, nonché relative al ricorso all'Intendente di Finanza contro gli atti dell'esattore ed alla sospensione della procedura esecutiva, sono state dichiarate non fondate, in riferimento agli articoli 3, 24 primo comma e 42 secondo e terzo comma della Costituzione (Corte Cost., sent. 26 novembre 1964 n. 93, G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

D.P.R. 29 GENNAIO 1958, N. 645, art. 250 comma terzo (*Testo unico delle leggi sulle imposte dirette*).

La questione di legittimità costituzionale dell'indicato art. 250, comma terzo, del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, che fa obbligo ai creditori, ai fini della tutela giudiziaria in ordine a crediti produttivi di redditi di ricchezza mobile di categoria A, di dare la prova dell'avvenuta denuncia dei crediti stessi all'Amministrazione delle Finanze, è stata dichiarata non fondata, in riferimento agli articoli 24 comma primo, 101 comma secondo e 104 comma primo, della Costituzione (Corte Cost., sent. 26 novembre 1964 n. 91, G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960 N. 570, art. 22 (*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione delle amministrazioni comunali*).

La questione di legittimità costituzionale della disposizione concernente la scelta del segretario del seggio elettorale è stata dichiarata non fondata, in riferimento all'art. 48 della Costituzione (Corte Cost., sent. 26 novembre 1964 n. 92, G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

LEGGE 30 APRILE 1962 N. 283, art. 5, lett. g. (*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*).

La disposizione indicata, concernente la competenza dell'autorità amministrativa, nel considerato settore, ad imporre prescrizioni, alla cui inosservanza si connettono sanzioni penali, è stata ritenuta non in contrasto con il principio fissato nell'art 25, secondo comma, della Costituzione (Corte Cost., sent. 26 novembre 1964 n. 96, G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

LEGGE 12 GIUGNO 1962 N. 567, artt. 1, 2, 3, 7 (*Norme in materia di affitto di fondi rustici*).

La questione di legittimità costituzionale delle norme indicate, concernenti la determinazione dei canoni di affitto di fondi rustici, è stata dichiarata non fondata, in riferimento agli articoli 24 e 102 della Costituzione (Corte Cost., sent. 12 novembre 1964 n. 80, G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.; v., anche, sent. 23 maggio 1964 n. 40, retro, II, 90).

DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATO PROMOSSO GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

CODICE PENALE, art. 116 (*Reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti*).

La Corte di Assise di Roma ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'indicata disposizione, in riferimento all'art. 27, primo comma, della Costituzione (Ord. 20 ottobre 1964, G.U. 12 dicembre 1964 n. 308 ed. spec.; sulla questione v. anche l'ord. 13/1/1964 del Trib. di Livorno — retro, II, 46 — in relazione alla quale, per altro, il giudizio di legittimità costituzionale si è concluso con pronuncia di inammissibilità: sent. Corte Cost., 30 giugno 1964 n. 65, G.U. 11 luglio 1964 n. 169 ed. spec.).

CODICE PENALE, art. 150 (*Morte del reo prima della condanna*).

Il Giudice istruttore presso il Tribunale di Velletri, ritenendo che la indicata norma, prevedendo l'estinzione del reato per morte del « reo », si riferisca all'imputato del quale la colpevolezza sia già accertata, pur se non ancora pronunciata, e ravvisando in ciò un contrasto con l'art. 27 della Costituzione, ha rimesso la questione all'esame della Corte Costituzionale (Ord. 26 settembre 1964, G.U. 28 novembre 1964 n. 295, ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 164, primo comma N. 1 (*Divieto di pubblicazione di determinati atti*).

In relazione all'indicata norma, che fa divieto di pubblicare o comunque divulgare atti dell'istruzione sommaria o formale, fino a quando degli stessi non sia data lettura nel dibattimento a porte aperte, il Tribunale di Bologna ha ritenuto ipotizzabile un contrasto con gli articoli 3 e 21 della Costituzione (Ord. 14 ottobre 1964, G.U. 14 novembre 1964 n. 282 ed. spec., ed altra, di pari data, G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.; sulla questione, in relazione al n. 3 dello stesso art. 164 c.p.p., v. l'ord. del Trib. di Palermo, retro, II, 91).

LEGGE 25 GIUGNO 1909 N. 372, artt. 4 e 11 (*Modificazioni ed aggiunte all'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse all'industria privata*).

R.D. 9 MAGGIO 1912 N. 1447, art. 173 (*Testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata*).

Le indicate disposizioni, che escludono l'obbligo dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato, e delle imprese che gestiscono ferrovie in concessione, di comunicare all'Autorità giudiziaria gli atti e le relazioni di inchieste espletate per sinistri

che abbiano arrecato danno a persone o a cose, sono parse, al Tribunale di Cosenza, in contrasto con il disposto degli articoli 3 e 24 della Costituzione (Ord. 26 giugno 1964, G.U. 12 dicembre 1964, n. 308 ed. spec.).

R.D. 30 GENNAIO 1941 N. 12, art. 105 (*Ordinamento giudiziario*).

La questione di legittimità costituzionale della disposizione indicata, per la parte in cui è prevista che un magistrato onorario (vice pretore) possa esser chiamato ad integrare il collegio del Tribunale, è parsa al Tribunale di Isernia non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 106 della Costituzione (Ord. 7 ottobre 1964, G.U. 28 novembre 1964 n. 295). La questione stessa, di cui già in precedenza era stata investita la Corte Costituzionale, è stata da questa ritenuta non fondata, in riferimento allo stesso art. 106, nonché all'art. 23, della Costituzione (sent. 7 dicembre 1964, n. 99, retro, II, 208).

D.P.R. 14 LUGLIO 1960 N. 1011, art. unico (*Norme sui licenziamenti individuali dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali*).

In relazione alle disposizioni dell'indicato d.p.r., con le quali si attribuisce efficacia *erga omnes* all'accordo interconfederale del 18 ottobre 1950 sui licenziamenti individuali, e si deferisce la cognizione delle controversie a collegi di conciliazione e di arbitrato, la Corte di Appello di Napoli ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per ipotizzato eccesso rispetto alla legge di delega 14 luglio 1959 n. 741 ed in riferimento, inoltre, al disposto dell'art. 102 della Costituzione (Ord. 5 maggio 1964, G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

D.P.R. 14 LUGLIO 1960 N. 1032, art. unico (*Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini*).

In relazione all'indicata disposizione, nei limiti in cui la stessa si sancisce l'obbligatorietà *erga omnes* delle norme di cui cui agli articoli 55 e 56 del contratto nazionale n. 1 del 24 luglio 1959 (obbligatorietà del tentativo di conciliazione, al cui esperimento è subordinata la proponibilità della domanda giudiziale; decadenza per omesso reclamo entro il termine di quattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro), la Corte di Appello di Napoli ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 della Costituzione (Ord. 28 aprile 1964, G.U. 12 dicembre 1964 n. 308 ed. spec.; sulla questione stessa, v. retro, II, 97, ed ivi altri riferimenti).

LEGGE 18 APRILE 1962 N. 167, art. 9, primo, secondo, terzo e quinto comma; art. 10, primo e secondo comma; art. 12, secondo comma; art. 16, primo comma (*Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*).

La questione di legittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli articoli 9 (primo, secondo, terzo e quinto comma), 10 (primo e secondo comma) e 12 (secondo comma) della indicata legge, concernenti i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione ed i vincoli, senza indennizzo, per i beni compresi nel piano, che non potrebbero ricevere una qualsiasi proficua utilizzazione in attesa del futuro esproprio, sono state, dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ritenute non manifestamente infondate, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 42, secondo e terzo comma, e 53, primo comma della Costituzione (Ord. 27 aprile 1964, G.U. 14 novembre 1964 n. 282 ed. spec.). La questione medesima, e quella concernente l'art. 16, primo comma, della stessa legge (facoltà dei proprietari di utilizzare le aree destinate ad edilizia residenziale, nel solo caso di preesistenza di tale destinazione all'approvazione del piano sono state dalla stessa Adunanza plenaria ritenute non manifestamente infondate con altra ordinanza di pari data, pubblicata nella stessa G.U. n. 282, in riferimento ai medesimi articoli della Costituzione (per la

esattezza, è fatto riferimento, quanto all'art. 42, al solo secondo comma). Altra conforme ordinanza, infine, sempre dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, risulta pubblicata in precedenza (retro, II, 181).

LEGGE 5 OTTOBRE 1962 N. 1539 (*Provvedimenti in favore dei mutilati ed invalidi civili*).

In relazione alle disposizioni dell'indicata legge (in particolare, sembra, a quelle contenute negli articoli 4, 5 e 7), ed in quanto con esse sarebbe attribuita una posizione di privilegio alla Libera associazione nazionale mutilati ed invalidi civili, rispetto ad altre associazioni di categoria, il Pretore di Bologna ha ritenuto ipotizzabile un contrasto con gli articoli 2, 3, 4, 18 e 97 della Costituzione (Ord. 9 luglio 1964, G.U. 14 novembre 1964 n. 282, ed. spec.).

LEGGE 5 MARZO 1963 N. 322, art. 2 (*Norme transitorie in tema di accertamento dei lavoratori agricoli aventi diritto alle prestazioni previdenziali e di accertamento dei contributi unificati in agricoltura*).

L'indicata disposizione, che per la determinazione dei contributi unificati, e sia pure per una liquidazione a titolo di acconto, fa richiamo al criterio presuntivo dell'ettaro-cultura, già dalla Corte Costituzionale dichiarato illegittimo (sent. 26 giugno 1962 n. 65), senza per altro precisare modi e termini per l'accertamento definitivo a conguaglio, è sembrata, al Tribunale di Bari, in contrasto col disposto degli articoli 3, 23, 53 e 136 della Costituzione (Ord. 18 giugno 1964, G.U. 14 novembre 1964 ed. spec.).

QUESTIONI RIMESSE ALLA CORTE COSTITUZIONALE NELL'ANNO 1964 E DICHIARATE INAMMISSIBILI O MANIFESTAMENTE INFONDATE

CODICE DI PROCEDURA CIVILE, art. 668, terzo comma (*retro*, II, 11): Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 9 giugno 1964 n. 64 (G.U. 27 giugno 1964, n. 157 ed. spec.).

CODICE PENALE, art. 116 (*retro*, II, 46): Inammissibilità dichiarata con sentenza 30 giugno 1964, n. 65 (G.U. 11 luglio 1964 n. 169 ed. spec).

R.D. 29 NOVEMBRE 1906 N. 660, art. 49 (*retro*, II, 47): Inammissibilità dichiarata con sentenza 26 novembre 1964 n. 94 (G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

LEGGE 22 MARZO 1908 N. 105, art. I (*retro*, II, 47): Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 12 novembre 1964 n. 84 (G.U. 28 novembre 1964 n. 295, ed. spec.).

D.L. 30 MAGGIO 1947 N. 439 modificato dalla
LEGGE 11 FEBBRAIO 1952 N. 69.
D.L. 5 SETTEMBRE 1947 N. 888.
D.L. 5 GENNAIO 1949 N. 7.
LEGGE 4 LUGLIO 1950 N. 454.
LEGGE 10 LUGLIO 1951 N. 541.
LEGGE 26 GIUGNO 1952 N. 664.

LEGGE 21 AGOSTO 1953 N. 589 (*per tutte, v. retro*, II, 95): Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 7 dicembre 1964, con la quale è stata anche dichiarata a vari decreti ministeriali emessi in applicazione delle disposizioni di legge indicate l'inammissibilità per le questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione in relazione (G.U. 12 dicembre 1964 n. 308 ed. spec.).

LEGGE 15 AGOSTO 1949 N. 533, artt. 5 e 7 (*retro* II, 95): Manifesta infondatezza, dichiarata con ordinanza 12 novembre 1964 n. 86 (G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

D.P.R. 11 GENNAIO 1956 N. 20, art. 8, ult. comma art. 10, primo comma (*retro*, II, 47): Manifesta infondatezza dichiarata con sentenza 7 luglio 1964 n. 74, (G.U. 11 luglio 1964 n. 169 ed spec.).

LEGGE 27 DICEMBRE 1956 N. 1423, art. 2 (*retro*, II, 13): Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 12 novembre 1964 n. 83 (G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

D.P.R. 29 GENNAIO 1958 N. 645, art. 207 lett. *b* (*retro*, II, 96): Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 7 dicembre 1964 n. 106 (G.U. 12 dicembre 1964 n. 308 ed. spec.).

LEGGE 20 FEBBRAIO 1958 N. 75, art. 3 n. 8 (*retro*, II, 96): Manifesta infondatezza — per le questioni rimesse con l'ordinanza del Tribunale di Lanciano — dichiarata con ordinanza 26 novembre 1964 n. 98 (G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

LEGGE 27 FEBBRAIO 1958 N. 190, art. I, terzo comma (*retro*, II, 97): Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 12 novembre 1964 n. 82 (G.U. 28 novembre 1964 n. 82 (G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960 N. 570, art. 15 (*retro*, II, 134): Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 12 novembre 1964 n. 89 (G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570, art. 82 (*retro*, II, 180): Inammissibilità dichiarata con ordinanza 12 novembre 1964 n. 90 (G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960 N. 570, artt. 82 e 83 (*retro*, II, 48): Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 9 giugno 1964 n. 64 (G.U. 27 giugno 1964 n. 157 ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960 N. 570, art. 102, ult. comma (*retro*, II, 48): Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 12 novembre 1964 n. 85 (G.U. 28 novembre 1964 n. 295). Con la stessa ordinanza è stata dichiarata inammissibile la questione sollevata, con l'ordinanza di rimessione, di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 79 del t.u. della Regione siciliana 20 agosto 1960 n. 3.

LEGGE 12 GIUGNO 1962 N. 567, artt. 1, 2, 3, 7, 16 (*retro*, II, 98): Manifesta infontezza — per le questioni sollevate con l'ordinanza del Tribunale di Lucera — dichiarata con ordinanza 12 novembre 1964 n. 87 (G.U. 28 novembre 1964 n. 295 ed. spec.).

QUESTIONI

L'ARTICOLO 2050 C.C. NEI RAPPORTI FRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIPENDENTE PUBBLICO

1. - L'elaborazione del principio di cui all'art. 2050 c.c., quanto alla sua applicazione ai rapporti tra p.a. ed estraneo all'organizzazione amministrativa, ha avuto negli ultimi anni frequenti applicazioni particolarmente in riferimento all'attività militare. Allo stato attuale può ritenersi consolidata l'affermazione dell'inapplicabilità della norma alle attività, astrattamente inquadrabili come pericolose, che siano poste in essere dalla p.a. (1). Ciò sulla base di un triplice ordine di considerazioni: per un verso il rilievo che, essendo le attività della p.a. svolte in vista della soddisfazione di esigenze della collettività, e dovendosi quindi escludere la esistenza di un fine utilitario, verrebbe meno la *ratio* della norma che si fonda sul principio che chi trae profitto da un determinato tipo di attività deve altresì subirne le conseguenze, per altro aspetto, il principio della presunzione di legittimità degli atti amministrativi che appare incompatibile con la presunzione di colpa stabilita nell'art. 2050 c.c.; infine, la rilevazione della carenza di potere del giudice ordinario a sindacare l'idoneità dei mezzi posti in essere dalla p.a. per prevenire il pericolo, nel qual sindacato si risolve necessariamente l'indagine sulla domanda proposta *ex* art. 2050 c.c. La tesi, dopo qualche decisione contraria dei giudici di merito (2), è stata accolta dalla Corte Suprema con le sentenze nn. 507 e 509 del 23 febbraio 1956 (rispettivamente: *Giur. it.*, 1956, I, 1, 890, e *Foro it.*, 1956, 1, 507) e poi ribadita con numerose altre pronunce; cfr. Cass. 8 novembre 1957, n. 4310, in questa *Rassegna*, 1958, 142; App. L'Aquila 27 marzo 1957, *Foro amm.*, 1957, II, 2, 97; App. Bari 5 luglio 1958, *Corti Bari, Lecce e Potenza*, 1958, 717; App. L'Aquila 29 gennaio 1957, *Arch. resp. civ.*, 1957, 602; Cass. 9 maggio 1960, n. 1048, *Giust. civ.*, 1960, 1331; App. Bari 28 febbraio 1962, *Corti Bari, Lecce e Potenza*, 1962, 257. La dotrina in genere ha espresso contrario avviso: cfr. ALESSI, *La responsabilità della p.a.*, Milano, 1951, 428; CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Torino, 1953, 183; BONASI BENUCCI, *Attività pericolose e responsabilità della p.a.*, *Temi*, 1956, 231; CASETTA, *Gli enti pubblici e l'art. 2050 c.c.*, *Giur. it.*, 1956, I, 1, 890; FLORIS, *Il concetto di attività pericolosa secondo l'art. 2050 c.c. ed applicabilità anche alla p.a. in caso di manutenzione delle misure cautelari adottate*, *Arch. resp. civ.*, 1961, 70; SCALFI, *La responsabilità civile della amministrazione pubblica e le norme degli artt. 2050 e 2051 c.c.*, *Temi*, 1963, 313; POGLIANI, *Responsabilità e risarcimento da illecito civile*, Milano, 1964, 122. Ma la Cassazione a sezioni unite ha, del tutto correttamente, confermato la propria giurisprudenza con la decisione 4 gennaio 1964, n. 3, in questa *Rassegna*, 1964, 317.

II. - Di fronte all'abbondante elaborazione cui si è accennato fa singolare riscontro la carenza di precedenti, sia giurisprudenziali che dottrinali, su quel particolare aspetto della problematica posta dall'art. 2050 c.c. che è l'applicabilità della norma ai rapporti tra p.a. e pubblico dipendente. Si propone in altri termini

(1) Cfr. *Relazione Avv. Stato per gli anni 1956-60*, § 45 e 52.

(2) Cfr. Trib. Milano 26 ottobre 1950, in questa *Rassegna*, 1951, 101, con nota di A. S.; Trib. Firenze 3 gennaio 1952, *Foro it. rep.*, 1952, voce: Resp. civ., n. 191; App. Milano, 4 agosto 1953, *ivi*, 1953, voce cit., n. 153; Trib. Perugia 28 marzo 1955, *ivi*, 1955, voce cit., n. 195.

il quesito se la presunzione di colpa possa essere invocata nei confronti della p.a. dal dipendente pubblico (o, in caso di decesso di quest'ultimo, dagli eredi) per danni riportati nell'esplicazione di un'attività pericolosa in cui si entrinsechi, istituzionalmente o meno, l'obbligo di prestazione inerente ad un rapporto di pubblico impiego.

Giova premettere che una soluzione negativa del quesito non potrebbe discendere dall'esistenza della speciale normativa in materia di pensione privilegiata. Diversamente (3) doveva dirsi vigendo il r.d.l. 6 febbraio 1936, n. 313, interpretativo del d.l. 21 ottobre 1915, n. 1558, secondo il quale « l'inabilità di ogni grado o la morte, da qualunque causa prodotta, in servizio o in occasione del servizio, ai dipendenti civili o militari di qualsiasi amministrazione dello Stato, danno luogo, nei confronti dello Stato, unicamente al trattamento previsto a favore dei medesimi o degli altri aventi diritto dalle norme che regolano il rapporto di servizio o la quiescenza. È esclusa ogni azione di danni da parte di chiunque altro » (4); ma la norma, com'è noto, è stata abrogata con la l. 6 marzo 1950 n. 104, e quindi, in relazione a quei casi che, essendosi verificati prima della legge abrogativa, ricadessero ancora sotto la vecchia disciplina — in conseguenza della non retroattività della legge del 1950 (5) —, è stata dichiarata inconstituzionale con sentenza 30 gennaio 1962 n. 1, *Foro it.*, 1962, I, 175; sicché « allo stato attuale della legislazione la situazione dell'impiegato che abbia subìto danni in servizio ed a causa o in occasione di servizio, o dei suoi aventi causa, in caso di morte, può considerarsi analoga a quella dell'operaio che abbia subìto un infortunio sul lavoro. Egli, o i suoi aventi causa, hanno diritto alla pensione privilegiata, se ne ricorrano gli estremi, ed all'ulteriore risarcimento del danno (6) se sussistente quando del fatto la p.a. debba rispondere secondo le norme del diritto comune » (7). In questo ordine di idee è la più recente giurisprudenza: cfr. App. Cagliari 30 giugno 1960, *Foro it. rep.*, 1961, voce: resp. civ., n. 306, per la precisazione del concetto che « nella determinazione del danno patrimoniale per fatto occorso in servizio ai dipendenti della p.a. si deve tenere conto dell'ammontare della pensione privilegiata liquidata dalla stessa amministrazione »; Trib. Bologna 21 giugno 1960, *ivi*, 1960, voce: imp. dello Stato n. 581, per la distinzione fra l'azione ordinaria tendente al risarcimento del danno e la domanda di pensione privilegiata in via amministrativa: concetto quest'ultimo, che è alla base di quella nota giurisprudenza che nega l'idoneità della domanda di pensione ad interrompere la prescrizione del diritto al risarcimento (8); cfr. anche Trib. Firenze 1° luglio 1963, in questa *Rassegna*, 1963, 158.

III. - Può anzitutto rilevarsi come ciascuno degli argomenti accolti dalla giurisprudenza per escludere l'applicabilità dell'art. 2050 c.c. all'ipotesi di danno subìto da terzi per attività poste in essere dalla p.a. sia applicabile anche alla fattispecie considerata: il rilievo della particolare natura del fine pubblico perseguito dal-

---

(3) Così, infatti, ALESSI, *op. cit.*, 304 segg.

(4) Per una ampia rassegna della giurisprudenza formatasi sul r.d.l. n. 313 del 1936 cfr. CEROCCHI, *Dell'azione per il risarcimento di danni subiti da un pubblico dipendente nell'esercizio della sua attività*, *Foro pad.*, 1956, I, 1442.

(5) Affermata da Cass. 14 ottobre 1952, n. 3019, *Foro it.*, 1953, I, 807, e successivamente da: Cass. 22 ottobre 1954, *Foro it. rep.*, 1954, voce: Impiegato pubblico n. 483; Cass. 15 maggio 1956, n. 1614, *ivi*, 1956, voce: Pensione n. 76; Corte Conti 26 ottobre 1957, *ivi*, 1958, voce: Imp. dello Stato, n. 211 e, da ultimo, Cass: 10 febbraio 1961, n. 277, *Foro it.*, 1962, I, 176, con nota di V. A.

(6) Beninteso limitatamente alla parte che non possa considerarsi coperta dal trattamento di quiescenza.

(7) Così, *Relazione Avv. Stato per gli anni 1942-1950*, n. 65.

(8) Cfr. Cass. 22 giugno 1962 n. 1597, in questa *Rassegna*, 1962, 150.

l'amministrazione, l'incompatibilità della presunzione di legittimità dell'atto amministrativo con la norma in esame, l'impossibilità per il giudice ordinario di sindacare l'idoneità delle cautele realizzate dalla p.a., sono tutti elementi che ricorrono puntualmente nel caso che il risarcimento del danno *ex* art. 2050 c.c. sia richiesto dal dipendente pubblico (o dai suoi eredi). Ma la specie in esame presenta altri e peculiari aspetti sui quali occorre soffermarsi.

Com'è noto, il principio dell'art. 2050 c.c., per opinione assolutamente prevalente di dottrina e giurisprudenza (9), non realizza una ipotesi di responsabilità obbiettiva: tale soluzione, pure astrattamente possibile, è stata scartata — come espressamente avverte la relazione al codice civile — perché ritenuta tale « da scoraggiare attività ed iniziative feconde ». In luogo di essa si è preferito adottare « una soluzione intermedia », che si definisce nel duplice ambito dell'inversione dell'onere della prova e della determinazione di un grado di colpevolezza condotta in riferimento ad un concetto di diligenza massima.

Se questo è vero, sembra evidente come la norma operi unicamente nell'ambito dell'elemento soggettivo dell'illecito senza modificare i principî generali in ordine al nesso di causalità: con la conseguenza che incomberà pur sempre al danneggiato la prova che l'evento dannoso debba essere riferito alla condotta del presunto danneggiante, salva a quest'ultimo la prova liberatoria nei limiti fissati dalla legge. Senonché la giurisprudenza, pur confermando in astratto questi principî (10), ha poi fatto dello art. 2050 c.c. applicazioni tali da svisarne il significato: particolarmente significativo è quell'orientamento il quale giudica doversi porre a carico dell'esercente l'attività pericolosa la causa ignota dell'evento lesivo (così Cass. 11 maggio 1949 n. 1161, *Foro it. rep.*, 1949, voce: Resp. civile n. 201; App. Milano, 16 maggio 1952, *Arch. resp. civ.*, 1961, 66); altre volte (cfr. App. Firenze 14 dicembre 1959, *Giust. civ.*, 1960, I, 403; App. Cagliari 24 agosto 1957, *Rass. giur. sarda*, 1959, 351) all'esercente l'attività pericolosa si fa carico della prova che il danno sia da ricondurre per nesso di causalità al comportamento del danneggiato o di terzi. Sembra evidente come in tal modo si giunga ad invertire i principî teoricamente affermati (11).

IV. - Gli inconvenienti di siffatto equivoco concettuale emergono con particolare chiarezza proprio in riferimento alla fattispecie che ne occupa. Occorre riflettere al dato (12) che — in virtù della particolare struttura dell'organizzazione amministra-

---

(9) Cfr. Vallino, *Le attività pericolose: sfera di applicazione dell'articolo 2050 c.c.*, *Foro pad.*, 1949, I, 639; Gentile, *Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose*, *Resp. civ. prev.*, 1950, 97; Messineo, *Manuale*, *Milano*, 1954, par. 169, n. 27; De Cupis, *Comm. cod. civ.*, *a cura di* Scialoja e Branca, Bologna, 1957, sub art. 2050; Quagliarello, *Sulla responsabilità da illecito nel vigente codice civile*, Napoli, 1957, 45 segg.; Delconte, *Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose*, *Temi*, 1957, 569; Pogliani, *Responsabilità e risarcimento da illecito civile*, Milano, 1964, 116 segg. La tesi della responsabilità obbiettiva è stata sostenuta da Bonasi Benucci, *In tema di attività pericolosa*, *Temi*, 1956, 475, e da Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961, 275 segg., ma non ha avuto fortuna in giurisprudenza la quale è rimasta sempre ferma sulla qualificazione della norma come posizione di una presunzione *juris tantum* di colpa: cfr., di recente, Cass. 4 gennaio 1964, n. 3, sopra citata; Cass. 7 luglio 1964, n. 1777, *Foro it. mass.*, 1964, 462; Cass. 28 settembre 1964, n. 2442, *ivi*, 1964, 654; le quali si inseriscono tutte in un indirizzo che risale senza deviazioni all'entrata in vigore del nuovo codice: cfr. App. Milano, 3 giugno 1949, *Foro pad.*, 1949, I, 639.

(10) Cfr., anche di recente, Cass. 7 luglio 1964, n. 1777, sopra citata.

(11) Il fenomeno è già rilevato da Trimarchi, *op. cit.*, 279.

(12) Sul quale cfr. Di Ciommo, *La responsabilità civile del dipendente statale e dell'amministrazione dello Stato*, in questa *Rassegna*, 1957, 29.

tiva — il fatto causativo di danno è materialmente realizzato sempre e necessariamente dalla persona fisica per il tramite della quale si pone in essere l'attività della p.a. Ciò dà luogo a tutta una complessa problematica quando vittima del danno sia stato proprio quel dipendente pubblico al quale è istituzionalmente devoluto l'esercizio dell'attività pericolosa.

Due ipotesi possono prospettarsi: o il danneggiato è egli stesso l'autore del danno, nel senso che il danno sia riferibile ad una sua azione od omissione; ovvero il fatto lesivo è stato posto in essere da altro organo della p.a. Un esempio varrà a chiarire. Si faccia il caso di un militare in servizio permanente effettivo che, nel corso di esercitazioni, rimanga ferito per lo scoppio di un ordigno bellico (es. una granata), il cui funzionamento sia a lui stesso affidato. Il fatto di per se è estremamente equivoco. Lo scoppio può alternativamente dipendere da una molteplicità di cause: imprudenza del militare nell'uso dell'ordigno affidatogli, difetto tecnico dell'ordigno, insufficienza di addestramento del militare in rapporto all'uso dell'ordigno, e così via. Applicando i consueti criteri in materia di nesso causale dovrà dirsi che nel primo dei casi citati la riferibilità del fatto causativo di danno sia da attribuire allo stesso danneggiato. Ed allora, poiché — come si è detto in precedenza — la norma dell'art. 2050 c.c. opera esclusivamente nell'ambito dell'elemento soggettivo dell'illecito, non si vede come essa possa essere invocata se non sono state ancora realizzate le condizioni del suo operare, e cioè l'accertamento dell'imputabilità materiale dell'evento dannoso (13).

Il problema non è specifico del rapporto pubblicistico qui considerato. Nell'ambito del rapporto tra dipendente, o libero professionista operante nell'impresa, e l'imprenditore, App. Firenze 14 dicembre 1959, *Giust civ.*, 1960, I, 403, ha espressamente ritenuto che quest'ultimo « è soggetto all'onere della prova liberatoria, che potrà essere data dimostrando che il danno deve ricondursi per nesso di causalità al comportamento degli stessi soggetti che ne sono rimasti vittime ». Sembra qui evidente l'errore (14) della motivazione che inverte l'onere probatorio in ordine al nesso di causalità, estendendo oltre il suo reale significato la portata dell'art. 2050 c.c. Ma in riferimento alla fattispecie che ne occupa il rilievo assume speciale importanza, posto che — per quella necessaria correlazione fra attività del dipendente leso e riferibilità alla p.a., cui s'è in precedenza accennato — ogni ipotesi del tipo considerato importerà necessariamente l'esigenza di discriminare caso da caso.

Per concludere, affinché possa discutersi dell'applicabilità dell'art. 2050 c.c. avverso la p.a. per danni riportati dal dipendente a causa o nell'esercizio della propria attività, occorrerà preliminarmente che quest'ultimo dia prova della riferibilità obbiettiva dell'evento al fatto della p.a. Solo allora sarà possibile passare all'indagine sull'elemento soggettivo dell'illecito per domandarsi se esso possa presumersi sulla base del principio fissato dalla norma in esame.

Quanto si è detto in precedenza circa il valore soggettivo del principio serve a chiarirne la portata ed i limiti. Ove la norma ponesse un criterio d'imputazione meramente obbiettivo, nessun significato avrebbe la valutazione del comportamento

---

(13) Questo è sostanzialmente il motivo ispiratore dell'affermazione di Trib. Torino, 15 febbraio 1959, *Arch. resp. civ.*, 1961, 74, con nota di G. M., secondo il quale è da escludere la responsabilità *ex* art. 2050 c.c. « quando l'attività di utilizzazione dello strumento che si asserisce pericoloso sia stata svolta direttamente dall'infortunato ». La proposizione è certamente discutibile ove le si attribuisca un valore di principio: ma esprime sintomaticamente l'esigenza di una preliminare indagine sul nesso di causalità secondo i principi generali, e — per altro aspetto — la constatazione che, quando l'attività pericolosa sia svolta dal danneggiato per conto di un ente giuridico (nella specie, un comune), l'imputabilità del fatto lesivo all'ente è piuttosto l'eccezione che la regola.

(14) Già rilevato da VENDITTI in nota alla sentenza citata.

dell'autore dell'illecito né per converso del danneggiato. Ma, poiché la norma si muove nell'ambito di una graduazione di comportamenti, sembra logico stabilire una correlazione tra il comportamento dell'autore e quello della vittima dell'illecito, nel senso che la valutazione della diligenza del primo non può risolversi indipendentemente dal concorrente atteggiamento del secondo. L'adozione di una determinata misura di prevenzione, che può essere ritenuta sufficiente ad evitare il danno quando sia rivolta a persona che per suo conto è in grado di intendere e valutare appieno la pericolosità della situazione, non è più sufficiente quando muti il grado di competenza tecnica o, più semplicemente, di coscienza dell'eventuale destinatario. Questo è sostanzialmente quanto si intende dire quando si fa riferimento alla consapevolezza del rischio (15) ovvero si ritiene il concetto di pericolosità valutabile alla stregua della conoscenza che il danneggiato può avere dell'eventuale pericolo insito nell'attività con la quale viene a contatto (16). Di tal che, per quanto qui interessa, poiché è certo che il dipendente pubblico, il quale eserciti professionalmente una attività pericolosa, sia perfettamente consapevole del rischio assunto e della potenzialità dannosa dell'attività esercitata, l'inasprimento di responsabilità realizzata per mezzo della norma in esame appare anche sotto questo profilo completamente ingiustificata.

V. - Quanto si è venuto fin qui svolgendo equivale a dire che l'attività pericolosa non è esclusiva della p.a. ma comune anche al dipendente che la eserciti. Per sostenere il contrario occorrerebbe riferire il valore del principio non al singolo atto — ontologicamente considerato — di esercizio di attività pericolosa, bensì al *genus* di attività che si esercita, intesa come complesso di esplicazioni attuate di volta in volta: ciò che implica per un verso il riferimento al criterio della responsabilità obbiettiva (che si è visto essere respinto dalla giurisprudenza unanime e dalla dottrina dominante), e — d'altra parte — la limitazione del concetto nell'ambito di un rischio di impresa che è assolutamente inadeguato ad esaurire ogni possibilità di applicazione del principio (anche se ne è statisticamente gran parte) (17).

---

(15) Messineo, *Manuale*, Milano, 1954, par. 169, n. 27.

(16) Questo principio è stato affermato con particolare perspicuità da Trib. Torino, 27 novembre 1958, *Arch. resp. civ.*, 1961, 68, il quale giudicando di una controversia fra una impresa di costruzioni ed un autotrasportatore, rimasto investito da una frana conseguente a lavori di sbancamento del terreno, ha distinto fra la posizione di eventuali terzi e quella degli autisti addetti al trasporto, ritenendo che « l'unica misura che l'impresa di escavazione poteva essere tenuta ad adottare per evitare una eventuale responsabilità *ex* art. 2050 c.c., era quella di non permettere l'accesso al cantiere agli estranei al lavoro, che avrebbero potuto portarsi in posti pericolosi (entrando nel raggio di azione dell'escavatrice o portandosi vicino alle pareti franose) e quella di rendere inaccessibile il ciglio della platea inferiore (o quanto meno di delimitare la zona inferiore di pericolo con opportune segnalazioni) »; mentre nei confronti degli autisti addetti al carico del materiale nessuna specifica misura era da adottarsi, per essere normalmente prevedibile da parte di essi il fatto che in un cantiere di sbancamento dalle pareti dello scavo si verificassero frane di maggiore o minore entità. « Invero rientrava nelle nozioni che essi dovevano conoscere a motivo del proprio lavoro il fatto che era pericoloso sia entrare indifesi nel raggio di azione dell'escavatore, sia avvicinarsi troppo alle pareti franose, così come rientrava nelle misure che essi dovevano osservare nello svolgimento della loro normale attività anche la norma prudenziale di non uscire dalla cabina dell'autocarro se non quando fossero a sufficiente distanza di sicurezza dalle pareti franose e dall'escavatore »; affermazione questa in cui sembra di estremo interesse il rilievo della competenza professionale del danneggiato.

Sul punto cfr. anche Trib. Ferrara, 10 febbraio 1962, *Foro it.*, 1962, voce: giudizio rapp. n. 57.

(17) Ciò è tanto vero che la presunzione di cui all'art. 2050 c.c., è stata applicata anche all'ipotesi di danno provocato nell'esercizio di attività venatoria.

L'affermazione proposta è, del resto, intuitivamente confermata ove si pensi alla fattispecie del terzo che abbia riportato danni dall'esercizio dell'attività pericolosa (si pensi al viandante che rimanga danneggiato dall'esplosione della granata). Nessuno potrebbe negare che in tal caso la presunzione dell'art. 2050 c.c. sia invocabile nei confronti della p.a. come pure del militare che abbia manovrato l'ordigno. Ma allora, posto che l'amministrazione abbia risarcito il danno, come verranno regolati i rapporti tra amministrazione e dipendente? Nell'eventuale azione di regresso che la prima andrà ad esperire nei confronti del secondo sarà invocabile la presunzione dell'art. 2050? In caso negativo l'iniquità della soluzione balza evidente. La risposta positiva, però, equivale ad affermare l'equiparazione concettuale delle due posizioni (quella dell p.a. e quella del dipendente), dunque la riferibilità ad entrambi dell'attività pericolosa svolta: dunque, in ultima analisi, l'impossibilità per il dipendente-danneggiato in proprio di avvalersi della presunzione nei confronti della p.a., posto che la norma — per l'inversione di prova che stabilisce — presuppone due parti in posizioni sostanzialmente differenziate rispetto al fatto causativo di danno.

VI. - Sia l'elemento (rilevato sub IV) della consapevolezza della pericolosità dell'attività esercitata sia il concetto della comunanza di esercizio dell'attività stessa ricorrono puntualmente nel rilievo (che è relativo alle sole ipotesi di danno subìto dal dipendente nell'esercizio di attività istituzionalmente esplicata) della volontarietà e professionalità dell'assunzione di rischio che si realizza con il porsi al servizio della p.a. in determinate branche della sua organizzazione.

Se l'esercizio della attività pericolosa rientra nella normale previsione di colui il quale intraprende una determinata carriera statale, non si comprende perché mai questi potrebbe giovarsi della norma di favore dell'art. 2050 c.c. L'esplicazione dell'attività pericolosa rientra per ipotesi nell'ambito dell'adempimento dei doveri inerenti al rapporto di impiego instaurato (18), e trova la sua giustificazione sistematica nella regolamentazione globale del rapporto stesso. Il fenomeno si risolve nel concetto di assunzione di rischio professionale, posto che quest'ultimo deve configurarsi quale contropartita di una particolare situazione di vantaggio (19).

In realtà, dall'esame della vigente legislazione è possibile dedurre che la speciale pericolosità inerente a determinati servizi è previamente valutata nella previsione tipica del rapporto, con la creazione di correlative posizioni di vantaggio per l'impiegato che ne assuma il rischio. Si faccia l'esempio del militare di carriera, in relazione al cui servizio è normale la previsione dell'esercizio di attività pericolose. Due rilievi sembrano decisivi:

A) per un verso, l'esistenza di speciali indennità a favore dei dipendenti che svolgano attività di rilevante pericolosità: si consideri, ad es., l'indennità di volo al personale militare e civile dell'Aeronautica, dell'Esercito e della Marina (r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1302, convertito nella l. 4 aprile 1935, n. 808, successivamente modificato da l. 21 aprile 1949, n. 185 e da l. 24 febbraio 1953, n. 109), ovvero

---

(18) Sul punto cfr. PETROZZIELLO, *Il rapporto di pubblico impiego*, Milano, 1935; BALDI PAPINI, *Il rapporto di publico impiego*, Padova, 1941; VIRGA, *Il pubblico impiego*, Palermo, 1947; ZANOBINI, *Corso di dir. amministrativo*, Milano, 1955, III, 257, segg.; VITTA, *Diritto amministrativo*, Torino, 1950, II, 264; ALESSI, *Sistema di dir. amm. italiano*, Milano, 1958, 96 segg.; SANDULLI, *Manuale di dir. amministrativo*, Napoli, 1964, 163 segg.

(19) Cfr. DE CUPIS, *op. cit.*, *sub* art. 2049. D'altra parte, che il concetto di professionalità non sia esclusivo dello *status* di imprenditore o di libero professionista, ma si estenda anche alle categorie di lavoratori subordinati, è generalmente ammesso dalla dottrina: cfr. RIVA SANSEVERINO, *Il lavoro nell'impresa*, Torino, 1960, 57 segg., e, per la particolare ipotesi del rapporto di pubblico impiego, gli autori citati alla nota precedente.

l'indennità di servizio di polizia istituita con la l. 24 aprile 1962, n. 193. È importante sottolineare come queste non siano forme di emolumenti di tipo integrativo della retribuzione (quale, ad es., l'indennità di carovita), e nemmeno forme di compenso per particolare qualificazione o competenza professionale: da un lato, infatti, sono subordinate al compimento effettivo di un minimo di attività del tipo richiesto (artt. 1 e 2 r.d.l 1302 del 1934, art. 3 l. 21 aprile 1949 n. 185), d'altro lato, sono dovute anche in favore di quei dipendenti che, pur non avendo ancora conseguito la pienezza della loro qualificazione professionale, siano chiamati ad assolvere compiti inerenti alle funzioni istituzionali del Corpo cui appartengono (artt. 3, 4 e 5 della l. 24 aprile 1962 n. 193, per gli allievi carabinieri, allievi guardie di P.S., allievi finanzieri ed allievi agenti di custodia). Risulta così confermato il collegamento funzionale fra siffatte indennità e le peculiarità del servizio espletato (20).

B) per altro verso, le facilitazioni di carriera concesse in relazione al comportamento del militare in situazioni di particolare pericolosità (artt. 130 segg. l. 12 novembre 1955 n. 1137 sull'avanzamento degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica).

È ben noto, del resto, che norme di questo tipo sono rintracciabili nell'ordinamento delle più svariate branche dell'organizzazione amministrativa (cfr. art. 15 l. 13 febbraio 1952, n. 106, che detta un trattamento di favore per i funzionari della carriera diplomatica che abbiano prestato servizio in sedi disagiate), sicché pare lecito concludere che si tratti di applicazioni di un più generale principio collegato alla valutazione del particolare tipo di attività svolta dal dipendente pubblico.

TOMMASO ALIBRANDI

---

(20) Così SANDULLI, *op. cit.*, 193.

CONSULTAZIONI*

AGRICOLTURA E FORESTE

Concessioni.

1) Se il successore di un soggetto privato al quale la p.a. abbia concesso in fitto, mediante una concessione-contratto, un'area di terreno per la durata di 74 anni, abbia diritto di veder trasferita in suo favore la predetta concessione non fondata sull'*intuitus personae* (n. 38).

Lavori di sistemazione di bacini montani.

2) Se in materia di occupazione temporanea di terreni per l'esecuzione dei lavori di sistemazione dei bacini montani, qualora la misura dell'indennità prevista dall'art. 50 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 sia stata stabilita di comune accordo fra le parti interessate, si possa effettuare il deposito delle somme convenute nella Cassa DD.PP. a titolo di depositi obbligatori amministrativi, nel caso di assenza o irreperibilità degli aventi diritto ovvero di impossibilità di individuazione dei loro eredi o di mancata designazione del procuratore all'incasso da parte degli eredi stessi (n. 39).

3) Se nel caso di occupazione di urgenza, ai sensi dell'art. 71, l. 25 giugno 1865, n. 2359, la mancata accettazione dell'indennità stabilita dal Prefetto, dia luogo al procedimento disciplinato dall'art. 72 della stessa legge oppure se, trattandosi di terreni soggetti a sistemazione dei bacini montani, ci si debba avvalere, per quanto concerne la procedura di determinazione dell'indennità, degli artt. 50 e 21 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (n. 39).

4) Se, qualora l'occupazione temporanea sia effettuata per un biennio ai sensi dell'art. 71 l. 25 giugno 1865, n. 2359 e successivamente a norma dell'art. 50 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, siano da applicare, ai fini della determinazione della indennità, i due distinti procedimenti previsti rispettivamente dalle due leggi dianzi citate ovvero possa applicarsi il solo procedimento previsto dagli artt. 50 e 21 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (n. 39).

ALBERGHI

Vincolo alberghiero.

Se un edificio occupato da più esercizi alberghieri, che nel loro complesso occupino la prevalente parte dell'immobile, ma che singolarmente considerati non la raggiungano, sia soggetto al vincolo disposto dall'art. 1 l. 24 luglio 1936, n. 1692 (n. 15).

APPALTO

Morte dell'aggiudicatario - esecuzione contratto.

Se, in caso di morte dell'aggiudicatario di un pubblico appalto, debbano ritenersi obbligati principali, per la prosecuzione dei rapporti contrattuali, gli eredi ovvero il supplente nell'appalto (n. 277).

BELLEZZE ARTISTICHE E NATURALI

Rapporti fra piani regolatori e vincoli paesistici.

1) Se, in tema di rapporti fra piani regolatori e vincoli paesistici, il Ministero della P.I., anche in caso di preventivo concerto nella elaborazione del piano regolatore o di preventivo esame del piano particolareggiato, rimanga sempre libero di diversamente valutare le singole situazioni di fatto, e, motivando adeguatamente, di imporre vincoli e limitazioni anche maggiori di quelle previste dai piani stessi senza incorrere nel vizio di eccesso di potere per contraddittorietà con precedente comportamento (n. 13).

Manufatto abusivo - Pagamento di indennità - Criterio di determinazione.

2) Se sia esatto criterio di determinazione dell'indennità di cui all'art. 15 l. 29 giugno 1939, n. 1497 la valutazione del « profitto » mediante detrazione del costo dell'opera e delle spese generali dal valore venale dell'opera stessa (n. 13).

Procedura per demolizione o pagamento d'indennità - Sequestro conservativo.

3) Se possa la p.a., nel corso della procedura di demolizione di fabbricati costruiti in violazione della legge sulla tutela delle bellezze naturali, cautelarsi mediante richiesta di sequestro conservativo (n. 13).

Piani regolatori - Piani Territoriali paesistici - Termine di efficacia a quo.

4) Se la operatività dei Piani territoriali paesistici decorra immediatamente dall'atto della loro pubblicazione nell'Albo dei Comuni interessati (n. 13).

COMMERCIO

Licenza di commercio - Gestione « La Provvida ».

Se la vendita negli spacci della « Provvida » di bottiglie di birra chiuse in confezioni di 1/3 di litro rientri nella previsione dell'art. 86 del t.u. delle leggi di P.S., che richiede la licenza del Questore (n. 21).

COMUNI E PROVINCIE

Edilizia economica e popolare - Obblighi dei Comuni e della Gestione Case Lavoratori.

1) Se gli obblighi posti a carico della Gestione Case Lavoratori dagli artt. 14 e 25 della l. 14 febbraio 1963, n. 60 abbiano sostituito gli oneri posti a carico dei Comuni, dall'art. 19 della l. 18 aprile 1962, n. 167, per dotare le zone destinate all'edilizia economica e popolare degli impianti o dei servizi primari o se le due norme debbano essere armonizzate nel senso che ai Comuni è demandata l'attuazione dei servizi ed impianti urbani primari mentre alla Gestione, per i quartieri da essa costruiti, l'attuazione di impianti e servizi sociali, procedendo entrambi gli enti di concerto e sulla base di accordi particolari (n. 113).

Ristoranti Stazioni F.S.

2) Se il Sindaco abbia il potere di prescrivere misure igienico-sanitarie per i servizi igienici dei ristoranti di stazioni FF.SS. (n. 114).

COMUNITA' ECONOMICA EUROPEA

Diritto di prelievo.

1) Se la facoltà, concessa agli Stati membri dal paragrafo 3 dell'art. 3 del Reg. Comm. C.E.E. 1 ottobre 1963, n. 111 (in tema di autorizzazione all'importazione in esenzione dal prelievo) di riconoscere come casi di « forza maggiore » circostanze diverse da quelle indicate nel paragrafo 2 dello stesso articolo, sia da esercitare in base alla assoluta discrezionalità dei competenti organi amministrativi dello Stato membro ovvero si risolva nella applicazione delle norme e dei principî circa la « forza maggiore » quali si desumono dal sistema normativo interno di ciascun Stato membro (n. 1).

2) Se l'ingombro del porto che abbia impedito lo sdoganamento in tempo utile della merce importata costituisca caso di forza maggiore idoneo a giustificare, per il nostro diritto ed in base ai principî ad esso relativi, la proroga del beneficio della esenzione dal diritto di prelievo, previsto dai regolamenti nn. 90, 91 e 111 Comm. C.E.E. e della l. 26 febbraio, n 259 (n. 1).

CONCESSIONI

Concessioni-contratto.

Se il successore di un soggetto privato al quale la Pubblica Amministrazione abbia concesso in fitto, mediante una concessione-contratto un'area di terreno per la durata di 74 anni, abbia diritto di veder trasferita in suo favore la predetta concessione non fondata sull'*intuitus personae* (n. 73).

CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO

Trattenute sugli emolumenti fissi dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni.

1) Se l'art. 33 t.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, nel confermare la limitazione della pignorabilità, sequestrabilità e cedibilità degli stipendi, salari e pensioni degli impiegati dello Stato alle stesse cause indicate dagli artt. 2 alinea e 5 del t.u. n. 180, del 1950, pur derogandovi col ridurre il limite massimo di un terzo che gli stessi prevedevano a quello minore di un quinto, venga a derogare anche le altre norme del t.u. 1950, n. 180, diverse dai citati art. 2 alinea e art. 5 limitando anche a tutti gli altri casi il grado di pignorabilità, o se invece detto art. 33 non estenda il suo raggio d'azione alle situazioni diverse da quelle contemplate dai suddetti art. 2 alinea e art. 5 t.u. 1950 (n. 205).

2) Se l'ipotesi del concorso di più pignoramenti per la stessa causa, non essendo dalla legge differenziata da quella di un singolo pignoramento, rientri nella disciplina dell'art. 2 alinea t.u. 1950 con la conseguente applicazione della disciplina parzialmente modificata dall'art. 33 t.u. 1957 (n. 205).

3) Se nel caso di concorso di pignoramento per tributi e per debiti derivanti dal rapporto di impiego gli stessi possano colpire una quota maggiore di un quinto (n. 205).

4) Se nel concorso tra pignoramenti per cause diverse di cui una sia quella di alimenti dovuti per legge sia rimasto in vigore il capoverso dell'art. 2 t.u. 1950 derogante al 1° comma dello stesso articolo e se l'art. 33 t.u. 1957 lo abbia modificato limitatamente all'ipotesi di concorso di più pignoramenti per cause diverse da quella di alimenti (n. 205).

5) Se il concorso di più cessioni rientri nella disciplina dell'art. 5 t.u. 1950 e pertanto subisca il limite della cedibilità limitata ad un quinto (n. 205).

6) Se nel concorso di più pignoramenti, di cui uno per causa di alimenti, fino a concorrenza della metà dello stipendio siano ammissibili successive cessioni (n. 250).

7) Se nell'ipotesi di concorso di pignoramento non per causa di alimenti con cessioni precedentemente effettuate in applicazione dell'art. 68 t.u. 1950, debba essere anche rispettato l'art, 2 stesso t.u. come modificato dall'art. 33 t.u. 1957 e se nel concorso delle cessioni con pignoramenti anche per causa di alimenti si possa superare nel complesso la metà dello stipendio (n. 205).

8) Se nel concorso tra pignoramenti e delegazioni o ritenute si possa eccedere la metà dello stipendio (n. 205).

9) Se nel caso di concorso di cessioni e delegazioni si possa superare la metà dello stipendio (n. 205).

10) Se i pubblici impiegati e salariati possano rilasciare delega agli istituti previsti dalla legge fino alla metà dello stipendio o salario (n. 205).

11) Se sono tuttora in vigore le norme di cui agli articoli 61 e ss. del t.u. 1950 in merito alle ritenute di ufficio (n. 205).

12) Se il t.u. n. 180 del 1950 il t.u. del 1957 contemplino il caso di trattenute per responsabilità dei pubblici dipendenti e se restino in vigore tutte quelle norme che riguardano direttamente le trattenute (n. 205).

13) Se nel caso di trattenuta ai sensi dell'art. 1 del r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 195 per il concorso con altri pignoramenti o sequestri si possa analogicamente far ricorso alle norme sul concorso fra sequestro per debito verso lo Stato e gli altri vincoli esistenti sullo stipendio (n. 205).

14) Se nel caso di condanna dell'impiegato dinanzi alla Corte dei Conti al pagamento di una somma allo Stato sia possibile trattenere e incamerare una quota dello stipendio nelle forme previste dall'art. 2 t.u. 180 anche ai fini dell'eventuale concorso con altri vincoli (n. 205).

15) Se le ritenute, per responsabilità, sia cautelari che satisfattive e, in quest'ultimo caso susseguenti sia a sentenza di condanna sia ad accertamento si comportino in modo unitario, siano ammissibili e possano concorrere con altri vincoli (n. 205).

16) Se nel caso di concorso tra cessioni e trattenute possa essere superato il limite di due quinti (n. 205).

17) Se nel concorso fra trattenute, per responsabilità, delegazioni o ritenute per delega e pignoramenti, valgano le stesse regole viste per il concorso di pignoramenti (n. 205).

18) Se nel concorso tra trattenute per responsabilità, pignoramenti e sequestri, cessioni e delega *ex* art. 58 o ritenute per delega *ex* art. 60 n. 180, 1950 si possa superare l'aliquota della metà dello stipendio; se tale limite si possa superare nel caso di concorso dei vincoli sopra indicati con la ritenuta d'ufficio per morosità verso la Cassa DD.PP. (n. 205).

19) Se sia rimasto in vigore il r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295 sulle trattenute per ripartizioni di somme indebitamente corrisposte dalla Pubblica Amministrazione al pubblico dipendente (n. 205).

20) E se tale trattenuta possa concorrere integralmente con altri vincoli sul trattamento economico al netto delle altre trattenute (n. 205).

DANNI DI GUERRA

Compensazione con crediti per danni di guerra.

Se il credito dello Stato per imposte dirette sia compensabile col debito per danni di guerra (n. 115).

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

Alloggio popolare ceduto in proprietà - Facoltà di affittare lo stesso - Ipotesi

1) Se ed in quali ipotesi, a norma dell'art. 8 l. 27 aprile 1962, n. 231, possa il cessionario in proprietà di alloggi di tipo popolare ed economico affittare l'alloggio stesso previo consenso del Ministro per i LL.PP. o del Direttore Generale delle F.S. (n. 153).

Assegnazione alloggi popolari - Requisito della residenza

2) Se il requisito della residenza, di cui all'art. 14 d.P.R. 9 aprile 1956, n. 1265, ai fini dell'assegnazione di alloggio di case popolari, debba essere posseduto al momento in cui è ratificata l'aggiudicazione dei lavori di costruzione ovvero al momento della prenotazione dell'alloggio stesso (n. 154).

Cessione in proprietà degli alloggi costruiti dall'Amm.ne delle F.S.

3) Se, ai sensi dell'art. 2 l. 14 febbraio 1963, n. 146, possano includersi tra gli alloggi economici e popolari costruiti, col concorso dello Stato, dai diversi Enti operanti nel settore dell'edilizia sovvenzionata anche gli alloggi costruiti dall'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato. (n. 155).

4) Se sussista interferenza tra le norme di cui sopra ed il disposto del 2° comma dell'art. 3 del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2 modificato dall'art. 2 l. 27 aprile 1962, n. 231 (n. 155).

5) Se all'atto del collocamento a riposo i ferrovieri possano essere estromessi dagli alloggi di servizio (n. 155).

Cooperative edilizie fra giornalisti - Mutuo della Cassa DD.PP. - Contratti di assegnazione e di riscatto - Posizione della Cassa e dell'Istituto Naz. di Previdenza dei giornalisti italiani.

6) Se, nonostante la natura atipica e peculiare della procedura adottata per i finanziamenti alle Cooperative edilizie fra giornalisti (mutuo garantito dalla cessione del contributo *ex* art. 4 l. 7 aprile 1930, n. 456 da parte dell'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani), all'assegnazione formale degli alloggi con stipula del mutuo individuale e al riscatto di alloggi col pagamento in unica soluzione possa procedersi a mezzo di contratti ricevuti dal funzionario delegato della Cassa ai sensi dell'art. 151 t.u. n. 1165 del 1939 (n. 156).

7) Se nei confronti delle Cooperative fra giornalisti, a seguito della cessione del contributo *ex* art. 7 aprile 1930, n. 456 la Cassa della ritenersi ente mutuante (n. 156).

8) Se l'Istituto di Previdenza dei giornalisti, intervenuto nel rapporto di mutuo, si sostituisca alle Cooperative nella posizione di debitore o si aggiunga ad esse quale *adjectus solutionis causa* (n. 156).

Istituti Case Popolari

9) Se gli Istituti Autonomi Case Popolari, che abbiano competenza comunale, possano affiancare quelli provinciali nel collaborare con la GESCAL per l'attuazione dei programmi di costruzione di alloggi per lavoratori (n. 157).

10) Se sia applicabile nei confronti degli Istituti Autonomi Case Popolari, che abbiano competenza comunale, la norma dell'art. 4, 2° co. l. 14 febbraio 1963, n. 60, in base alla quale gli alloggi ex INA-Casa non richiesti in proprietà dagli assegnatari devono essere trasferiti agli Itituti e agli Enti riconosciuti ai sensi del t.u. 28 aprile 1939, n .1165, i quali li abbiano già in amministrazione (n. 157).

11) Se sia consentito affidare in via generale agli Istituti Autonomi Case Popolari comunali i compiti di stazioni appaltanti nell'ambito delle loro circoscrizioni ovvero possa solo affidarsi l'incarico di stazioni appaltanti per opere integrative di completamento e miglioramento di quelle costruzioni che dovranno essere trasferite in proprietà agli stessi Istituti comunali (n. 157).

Obblighi dei Comuni e della Gestione Case Lavoratori

12) Se gli obblighi posti a carico della Gestione Case Lavoratori dagli artt. 14 e 25 della l. 14 febbraio 1963, n. 60 abbiano sostituito gli oneri posti a carico dei Comuni, dall'art. 19 della l. 18 aprile 1962, n. 167, per dotare le zone destinate all'edilizia economica e popolari degli impianti o dei servizi primari o se le due norme debbano essere armonizzate nel senso che ai Comuni è demandata l'attuazione dei servizi ed impianti urbani primari mentre alla Gestione, per i quartieri da essa costruiti, l'attuazione degli impianti e servizi sociali, procedendo entrambi gli enti di concerto e sulla base di accordi particolari (n. 158).

ELETTRICITA' ED ELETTRODOTTI

Agevolazioni tributarie art. 9 l. 6 dicembre 1962, n. 1643

1) Se il beneficio tributario previsto dall'art. 9, 5° comma l. 6 dicembre 1962, n. 1643 per le fusioni di società alle quali partecipano società già esercenti imprese elettriche, sia estensibile agli aumenti di capitale, diversi da quelli contemplati nell'ottavo comma, preordinati e contemporanei alle fusioni medesime (n. 17).

Nazionalizzazione dell'energia elettrica - Criteri di determinazione dell'indennizzo dovuto ad imprese non tenute alla formazione del bilancio - Valore venale.

2) Se, a mente del combinato disposto art. 3 d.P.R. 25 febbraio 1963, n. 138 e art. 5, n. 4 l. 6 dicembre 1962, n. 1643, il criterio di determinazione dello indennizzo dovuto per il trasferimento all'Enel delle imprese elettriche non appartenenti a società con azioni quotate in borsa e non tenute alla formazione del bilancio ai sensi della l. 4 marzo 1958, n. 191 sia quello della valutazione del valore venale del complesso aziendale, calcolato alla data del trasferimento e comprensivo, così dei beni materiali come dei rapporti giuridici (n. 18).

Imprese elettriche - Determinazione del valore venale- Discrezionalità tecnica del giudizio relativo

3) Se tale valutazione del valore venale involga un giudizio di discrezionalità tecnica, il quale, tenuto conto di tutti gli elementi di giudizio indicati dal legislatore (primo fra tutti, ove esistono, le scritture contabili), possa però, con adeguata motivazione, discostarsene (n. 18).

ESECUZIONE FISCALE

Ricevitore Provinciale - Compilazione degli elenchi dei residui - Esonero dal relativo obbligo - Liceità

Se possa l'Amministrazione Finanziaria esonerare il Ricevitore Provinciale dall'obbligo di procedere alla compilazione degli elenchi dei residui qualora la spesa necessaria sia superiore all'ammontare del tributo recuperabile (n. 69).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'

Bonifica in caso di mancato compimento di opere previste dal piano generale - Difetto di interesse attuale di tali opere - Inammissibilità dell'espropriazione

1) Se possa farsi luogo, a sensi dell'art. 42 della legge sulla bonifica integrale, all'espropriazione nei confronti dei proprietari inadempienti all'obbligo di eseguire, sui loro fondi, le opere previste dal piano generale di bonifica, quando le opere previste da quel piano non rivestano più alcun interesse generale per i mutati indirizzi in materia di agricoltura (n. 190).

Decreto di approvazione del progetto di opera pubblica - Sua illegittimità - Competenza ad emettere il nuovo decreto

2) Se sia competente ad emettere un nuovo decreto di approvazione del progetto di opere pubbliche, ai sensi e per gli effetti dell'art. 30 r.d. 8 febbraio 1923, n. 422 (dichiarazione implicita di pubblica utilità), il Provveditorato Regionale alle OO.PP. oppure il Ministero dei LL.PP. quando il primitivo decreto emesso dal Provveditorato sia viziato di illegittimità (n. 191).

Deposito indennità - Controllo Cassa DD.PP.

3) Se la Cassa DD.PP. presso la quale per legge devono essere depositate le somme dovute al proprietario espropriato per opera di p.u., debba esplicare un controllo di legittimità sostanziale nel deposito in relazione alla sua causale e nell'ordinanza prefettizia che lo dispone o debba limitarsi a verificarne soltanto la regolarità formale (n. 192).

Indennità

4) Se sia legittima la richiesta, da parte dell'Ente espropriante, di autorizzare il deposito soltanto di una parte della somma costituente l'indennità di espropriazione, dandosi atto che la parte residua è stata già corrisposta all'espropriato (n. 193).

Lavori di sistemazione di bacini montani

5) Se in materia di occupazione temporanea di terreni per l'esecuzione dei lavori di sistemazione dei bacini montani, qualora la misura dell'indennità prevista dall'art. 50 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 sia stata stabilita di comune accordo fra le parti interessate, si possa effettuare il deposito delle somme convenute nella Cassa DD.PP. a titolo di depositi obbligatori amministrativi, nel caso di assenza o irreperibilità degli aventi diritto ovvero di impossibilità di individuazione dei loro eredi o di mancata designazione del procuratore all'incasso da parte degli eredi stessi (n. 194).

6) Se nel caso di occupazione di urgenza, ai sensi dell'art. 71, l. 25 giugno 1865, n. 2359, la mancata accettazione dell'indennità stabilita dal Prefetto, dia luogo al procedimento disciplinato dall'art. 72 della stessa legge oppure se, trattandosi di terreni soggetti a sistemazione dei bacini montani, ci si debba avvalere, per quanto

concerne la procedura di determinazione dell'indennità, degli artt. 50 e 21 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (n. 194).

7) Se, qualora l'occupazione temporanea sia effettuata per un biennio ai sensi dell'art. 71 l. 25 giugno 1865, n. 2359 e successivamente a norma dell'art. 50 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, siano da applicare, ai fini della determinazione della indennità, i due distinti procedimenti previsti rispettivamente dalle due leggi dianzi citate ovvero possa applicarsi il solo procedimento previsto dagli artt. 50 e 21 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (n. 194).

FERROVIE

Ferrovie concesse - Tasse di trasporto

1) Se il trattenimento, da parte degli amministratori delle società concessionarie di ferrovie, delle somme dovute a titolo di tasse di trasporto afferenti al percorso delle FF.SS. e riscosse dalle società private per conto delle dette FF.SS., configuri l'illecito penale di cui all'art. 646 c.p. (n. 355).

Gestione « La Provvida » Licenza di commercio

2) Se la vendita negli spacci della « Provvida » di bottiglie di birra chiuse in confezioni da 1/3 di litro rientri nella previsione dell'art. 86 del t.u. delle leggi di P.S., che richiede la licenza del Questore (n. 356).

Ristoranti stazioni FF.SS.

3) Se il Sindaco abbia il potere di prescrivere misure igienico-sanitarie per i servizi igienici dei ristoranti di stazioni FF.SS. (n. 357).

Sistemazione a ruolo del personale a contratto di diritto privato

4) Se, ai sensi della l. 3 novembre 1963, n. 1443 in relazione all'art. 4 del d.P.R. 1192/1961 sia legittima la sistemazione in ruolo anche di quei lavoratori che non erano utilizzati al 24 novembre 1961 e che pur tuttavia, in base ad una interpretazione estensiva del suddetto art. 4 d.P.R. 1192/1961, furono assunti a contratto di diritto privato (n. 358).

5) Se l'art. d.P.R. 1192/1961, allorquando dichiara che possono essere inquadrati in ruolo i lavoratori che non abbiano superato il *limite massimo* di età previsto per il collocamento in quiescenza dagli ordinamenti dei fondi di previdenza cui i medesimi lavoratori risultino iscritti, ha inteso riferirsi al *limite minimo* di età utile per ottenere il trattamento pensionistico (n. 358).

IGIENE E SANITA'

Cimiteri - Distanze

1) Se nel termine « nuovi edifici » previtso dall'art. 338 t.u. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, che pone un limite per le costruzioni intorno ai cimiteri, debbono comprendersi anche i campi da gioco che non abbiamo annessi locali destinati ad una occupazione permanente (uffici) (n. 2).

Ristoranti Stazioni FF.SS.

2) Se il Sindaco abbia il potere di prescrivere misure igienico-sanitarie per i servizi igienici dei ristoranti di stazioni FF.SS. (n. 3).

IMPIEGO PUBBLICO

Disciplina giuridica per il personale della Croce Rossa e trattamento economico del dipendente in caso di infortunio

1) Se le norme che disciplinano il rapporto di pubblico impiego siano applicabili anche al personale dipendente dalla Croce Rossa Italiana (n. 566).

2) Se nell'ipotesi di infortunio che importi per il dipendente della Croce Rossa l'impossibilità di una sua riutilizzazione in servizio, debba la Croce Rossa procedere ai versamenti previsti dall'art. 4 l. 19 gennaio 1963, n. 15 fino a quando non operi l'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 1 della stessa legge (n. 566).

Sistemazione a ruolo del personale a contratto di diritto privato

3) Se, ai sensi della l. 3 novembre 1963, n. 1443 in relazione all'art. 4 del d.P.R. 1192/1961 sia legittima la sistemazione in ruolo anche di quei lavoratori che non erano utilizzati al 24 novembre 1961 e che pur tuttavia, in base ad una interpretazione estensiva del suddetto art. 4 d.P.R. 1192 del 1961, furono assunti a contratto di diritto privato (n.567).

4) Se l'art. 4 d.P.R. 1192/1961, allorquando dichiara che non possono essere inquadrati in ruolo i lavoratori che non abbiano superato il *limite massimo* di età previsto per il collocamento di quiescenza dagli ordinamenti dei fondi di previdenza cui i medesimi lavoratori risultino iscritti, ha inteso riferirsi al *limite minimo* di età utile per ottenere il trattamento pensionistico (n. 567).

Trattenute sugli emolumenti fissi dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni

5) Se l'art. 33 t.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nel confermare la limitazione della pignorabilità, sequestrabilità e cedibilità degli stipendi, salari e pensioni degli impiegati dello Stato alle stesse cause indicate dagli art. 2 alinea e n. 5 del t.u. n. 180 del 1950, pur derogandovi col ridurre il limite massimo di un terzo che gli stessi prevedevano a quello minore di un quinto, venga a derogare anche le altre norme del t.u. 1950, n. 180 diverse dai citati art. 2 alinea e art. 5, limitando anche a tutti gli altri casi il grado di pignorabilità, o se invece detto art. 33 non estenda il suo raggio d'azione alle situazioni diverse da quelle contemplate dai suddetti art. 2 alinea e art. 5 t.u. 1950 (n. 568).

6) Se l'ipotesi del concorso di più pignoramenti per la stessa causa, non essendo dalla legge differenziata da quella di un singolo pignoramento, rientri nella disciplina dell'art. 2 alinea t.u. 1950, con la conseguente applicazione della disciplina parzialmente modificata dall'art. 33 t.u. 1957 (n. 568).

7) Se nel caso di concorso di pignoramenti per tributi e per debiti derivanti dal rapporto di impiego gli stessi possano colpire una quota maggiore di un quinto (n. 568).

8) Se nel concorso tra pignoramenti per cause diverse di cui una sia quella di alimenti dovuti per legge sia rimasto in vigore il capoverso dell'art. 2 t.u. 1950, derogante al 1° comma dello stesso articolo e se l'art. 33 t.u. 1957 lo abbia modificato limitatamente all'ipotesi di concorso di più pignoramenti per cause diverse da quella di alimenti (n. 568).

9) Se il concorso di più cessioni rientri nella disciplina dell'art. 5 t.u. 1950 e pertanto subisca il limite della cedibilità limitata ad un quinto (n. 568).

10) Se nel concorso di più pignoramenti, di cui uno per causa di alimenti, fino a concorrenza della metà dello stipendio siano ammissibili successive cessioni (n. 568).

11) Se nell'ipotesi di concorso di pignoramento non per causa di alimenti con cessioni precedentemente effettuate in applicazione dell'art. 68 t.u. 1950, debba essere anche rispettato l'art. 2 stesso t.u. come modificato dall'art. 33 t.u. 1957 e se nel concorso delle cessioni con pignoramenti anche per causa di alimenti si possa superare nel complesso la metà dello stipendio (n. 568).

12) Se nel concorso tra pignoramenti e delegazioni o ritenute si possa eccedere la metà dello stipendio (n. 568).

13) Se nel caso di concorso di cessioni e delegazioni si possa superare la metà dello stipendio (n. 568).

14) Se i pubblici impiegati e salariati possano rilasciare delega agli istituti previsti dalla legge fino alla metà dello stipendio e salario (n. 568).

15) Se sono tuttora in vigore le norme di cui agli articoli 61 e segg. del t.u. 1950 in merito alle ritenute di ufficio (n. 568).

16) Se il t.u. n. 180 del 1950, il t.u. del 1957 contemplino il caso di trattenute per responsabilità dei pubblici dipendenti e se restino in vigore tutte quelle norme che riguardano direttamente le trattenute (n. 568).

17) Se nel caso di trattenuta ai sensi dell'art. 1 del r.d.l. 19 gennaio 1939 n. 195 per il concorso con altri pignoramenti o sequestri si possa analogicamente far ricorso alle norme sul concorso fra sequestro per debiti verso lo Stato e gli altri vincoli esistenti sullo stipendio (n. 568).

18) Se in caso di condanna dell'impiegato dinanzi alla Corte dei Conti al pagamento di una somma allo Stato sia possibile trattenere e incamerare una quota dello stipendio nelle forme previste dall'art. 2 t.u. n. 180 anche ai fini dell'eventuale concorso con altri vincoli (n. 568).

19) Se le ritenute, per responsabilità, sia cautelari che satisfattive e, in quest'ultimo caso susseguenti sia a sentenza di condanna sia ad accertamento si comportino in modo unitario, siano ammissibili e possano concorrere con altri vincoli (n. 568).

20) Se nel caso di concorso tra cessioni e trattenute possa essere superato il limite di due quinti (n. 568).

21) Se nel concorso fra trattenute, per responsabilità, delegazioni o ritenute per delega e pignoramenti, valgono le stesse regole viste per il concorso di pignoramenti (n. 568).

22) Se nel concorso tra trattenute per responsabilità, pignoramenti e sequestri, cessioni e delega *ex* art. 58 o ritenute per delega *ex* art. 60, n. 180/1950 si possa superare l'aliquota della metà dello stipendio, se tale limite si possa superare nel caso di concorso dei vincoli sopra indicati con la ritenuta d'ufficio per morosità verso la Cassa DD.PP. (n. 568).

23) Se sia rimasto in vigore il r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295 sulle trattenute per ripartizione di somme indebitamente corrisposte dalla Pubblica Amministrazione al pubblico dipendente (n. 568).

24) E se tale trattenuta possa concorrere integralmente con altri vincoli sul trattamento economico al netto delle altre trattenute (n. 568).

IMPORTAZIONE - ESPORTAZIONE

Comunità Economica Europea - Diritto di prelievo

1) Se la facoltà, concessa agli Stati membri dal paragrafo 3 dell'art. 3 del Reg. Comm. CEE 1 ottobre 1963, n. 111, (in tema di autorizzazione all'importazione in esenzione dal prelievo) di riconoscere come casi di « forza maggiore » circostanze diverse da quelle indicate nel paragrafo 2 dello stesso articolo, sia da esercitare in base alla assoluta discrezionalità dei competenti organi amministrativi dello Stato membro ovvero si risolva nella applicazione delle norme e dei principî circa la « forza maggiore », quali si desumono dal sistema normativo interno di ciascun Stato membro (n. 33).

2) Se l'ingombro del porto che abbia impedito lo sdoganamento in tempo utile della merce importata costituisca caso di forza maggiore idoneo a giustificare, per il nostro diritto e in base ai principî ad esso relativi, la proroga del beneficio della esenzione dal diritto di prelievo, previsto dai regolamenti nn. 90, 91 e 111 Comm. CEE e dalla l. 26 febbraio 1963, n. 259 (n. 33).

IMPOSTA DI REGISTRO

Agevolazione tributaria art. 9 l. 6 dicembre 1962 n. 1643

1) Se il beneficio tributario previsto dall'art. 9, 5° comma l. 6 dicembre 1962, n. 1643 per le fusioni di società alle quali partecipano società già esercenti imprese elettriche, sia estensibile agli aumenti di capitale, diversi da quelli contemplati nell'ottavo comma, preordinati e contemporanei alle fusioni medesime (n. 202).

Decadenza dal beneficio fiscale di cui all'art. 10 legge reg/sic. 20 marzo 1950 n. 29 Competenza a pronunciarla

2) Se la revoca del beneficio fiscale concesso dall'ar. 10 della legge regionale siciliana 20 marzo 1950, n. 29 possa essere disposta direttamente dall'Amministrazione Finanziaria, qualora alla Amministrazione non venga esibita nei termini la documentazione atta a dimostrare il verificarsi delle condizioni cui il beneficio stesso è subordinato.

Sentenza che accoglie l'azione revocatoria fallimentare

3) Se la sentenza che dispone una revocatoria fallimenare sia assoggettabile solo alla tassa fissa (n. 204).

Sentenza dichiarativa di nullità - Assoggettabilità a tassa fissa - Limiti di applicabilità

4) Se la norma di cui all'art. 69 lett. *a* L.R. che prevede la assoggettabilità a tassa fissa delle sentenze che dichiarano la nullità assoluta dei negozi giuridici, costituisca deroga, oltre che alla regola della tassa graduale di cui all'art. 68 L.R., anche a quella della tassa proporzionale (n. 205).

5) Se le sentenze siano soggette al principio generale stabilito dall'art. 8 L.R. secondo il quale le tasse sono applicate secondo l'intrinseca natura e gli effetti dell'atto, se anche non corrisponda il titolo e la forma apparente (n. 205).

IMPOSTA DI CONSUMO

Società concessionarie di autostrade

1) Se per le società concessionarie di autostrade, ai sensi della l. 24 luglio 1961, n. 729, l'esenzione dall'imposta di consumo sia di carattere generale oppure riguardi unicamente l'energia elettrica per la illuminazione e segnalazione nell'interno delle autostrade (n. 15).

2) Se l'esenzione dall'imposta di consumo sull'energia elettrica riguardi anche l'imposta di consumo statale (n. 15).

IMPOSTE E TASSE

Benefici fiscali - Abitazioni non di lusso - Uffici e negozi - Vendita congiunta

1) Se sia applicabile il beneficio fiscale di cui all'art. 17 l. n. 408 del 1949 all'ipotesi di vendita di uffici e negozi insieme con singoli appartamenti destinati ad abitazioni non di lusso (n. 373).

Vendita in blocco del fabbricato - Benefici fiscali

2) Se la vendita di diverse parti del fabbricato, di cui alcune agevolate ed soggette alla normale imposta di registro ed ipotecaria, debba essere assoggettata al normale trattamento tributario quando sia stato pattuito un prezzo complessvio, unico ed indistinto (n. 373) .

Compensazione con crediti per danni di guerra

3) Se il credito dello Stato per imposte dirette sia compensabile col debito per danni di guerra (n. 374) .

Imposta sulle aree fabbricabili - Terreni di proprietà della Confederazione dei Commercianti in liquidazione

4) Se siano esenti dall'imposta sulle aree fabbricabili, a sensi degli artt. 14 e 15 l. 5 marzo 1963, n. 246, i terreni appartenenti alla Confederazione dei Commercianti in liquidazione (n. 375).

MEZZOGIORNO

Industrializzazione - Occupazione di area

1) Se sia ammissibile l'occupazione in via d'urgenza di un'area sulla quale sia da costruire uno stabilimento per la escavazione ed essiccazione di pozzolana avvalendosi dei benefici concessi dalla l. n. 1598 del 1947 sulla industrializzazione del mezzogiorno (n. 28).

Lavori di sistemazione di bacini montani

3) Se in materia di occupazione temporanea di terreni per l'esecuzione dei lavori di sistemazione dei bacini montani, qualora la misura dell'indennità prevista dall'art. 50 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 sia stata stabilita di comune accordo fra le parti interessate, si possa effettuare il deposito delle somme nella Cassa DD.PP. e titolo di depositi obbligatori amministrativi, nel caso di assenza o irreperibilità degli aventi diritto ovvero di impossibilità di individuazione dei loro eredi o di mancata designazione del procuratore all'incasso da parte degli eredi stessi (n. 29).

4) Se nel caso di occupazione di urgenza, ai senis dell'art. 71 l. 25 giugno 1865, n. 2359, la mancata accettazione dell'indennità stabilita dal Prefetto, dia luogo

al procedimento disciplinato dallo art. 72 della stessa legge oppure se, trattandosi di terreni soggetti a sistemazione dei bacini montani, ci si debba avvalere, per quanto concerne la procedura di determinazione dell'indennità, degli artt. 50 e 21 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (n. 29).

5) Se, qualora l'occupazione temporanea sia effettuata per un biennio ai sensi dell'art. 71 l. 25 giugno 1865, n. 2359 e successivamente a norma dell'art. 50 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, siano da applicare, ai fini della determinazione della indennità, i due distinti procedimenti previsti rispettivamente dalle due leggi dianzi citate ovvero possa applicarsi il solo procedimento previsto dagli artt. 50 e 21 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (n. 29).

MONOPOLI

Tabacchi - Impianti fissi con uso di gas tossico per trattamento dei tabacchi

Se per l'installazione e l'esercizio di impianti fissi, con uso di gas tossico, per il trattamento dei tabacchi infestati dal tarlo, sia necessaria l'autorizzazione ministeriale prevista dall'ultimo comma dell'art. 61 r.d. 9 gennaio 1927, n. 147 (n. 44).

OPERE PUBBLICHE

Costruzione campi sportivi

Se nel termine « nuovi edifici » previsto dall'art. 388 t.u. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, che pone un limite per le costruzioni intorno ai cimiteri, debbano comprendersi anche i campi da gioco che non abbiano annessi locali destinati ad una occupazione permanente (uffici) (n. 60).

PIANI REGOLATORI

Rapporti fra piani regolatori e vincoli paesistici

1) Se, in tema di rapporti fra piani regolatori e vincoli paesistici, il Ministero della P. I., anche in caso di preventivo concerto nella elaborazione del piano regolatore o di preventivo esame del piano particolareggiato, rimanga sempre libero di diversamente valutare le singole situazioni di fatto, e, motivando adeguatamente, di imporre vincoli e limitazioni anche maggiori di quelle previste dai piani stessi senza incorrere nel vizio di eccesso di potere per contraddittorietà con precedente comportamento (n. 10).

Manufatto abusivo - Pagamento di indennità - Criterio di determinazione

2) Se sia esatto criterio di determinazione dell'indennità di cui all'art. 51 l. 29 giugno 1939, n. 1497 la valutazione del « profitto » mediante detrazione del costo dell'opera e delle spese generali dal valore venale dell'opera stessa (n. 10).

Procedura per demolizione o pagamento d'indennità - Sequestro conservativo

3) Se possa la p.a., nel corso della procedura di demolizione di fabbricati costruiti in violazione della legge sulla tutela delle bellezze naturali, cautearsi mediante richiesta di sequestro conservativo (n. 10).

Piani regolatori - Piani Territoriali Paesistici - Termine di efficacia a quo

4) Se la operatività dei Piani territoriali paesistici decorra immediatamente dall'atto della loro pubblicazione nell'Albo dei Comuni interessati (n. 10).

PREVIDENZA ED ASSISTENZA

Disciplina giuridica per il personale della Croce Rossa - Trattamento economico del dipendente in caso di infortunio

1) Se le norme che disciplinano il rapporto di pubblico impiego siano applicabili anche al personale dipendente dalla Croce Rossa Italiana (n. 47).

2) Se nell'ipotesi di infortunio che importi per il dipendente della Croce Rossa l'impossibilità di una sua riutilizzazione in servizio, debba la Croce Rossa procedere ai versamenti previsti dall'art. 4 l. 19 gennaio 1963, n. 15 fino a quando non operi l'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 1 della stessa legge (n. 47).

PREZZI

C.P.P. - Competenza a determinare il prezzo di vendita del latte alimentare

Se la l. 9 agosto 1948, n. 1079, con l'abrogazione del d.l. c.p.s. 29 ottobre 1947, n. 1172, abbia fatto venire meno la competenza del Comitato Prezzi alla determinazione del prezzo del latte destinato ad usi alimentari (n. 58).

SENTENZA

Revocatoria fallimentare

1) Se la sentenza che dispone una revocatoria fallimentare sia assoggettabile solo alla tassa fissa (n. 19).

Sentenza dichiarativa di nullità - Assoggettabilità a tassa fissa

Se la norma di cui all'art. 69 l. lett. *c* L.R. che prevede la assoggettabilità a tassa fissa delle sentenze che dichiarano la nullità assoluta dei negozi giuridici costituisce deroga, oltre che alla regola della tassa graduale di cui all'art. 68 L.R., anche a quella della tassa proporzionale (n. 20).

3) Se le sentenze siano soggette al principio generale stabilito dall'art. 8 L.R. secondo il quale le tasse sono applicate secondo l'intrinseca natura e gli effetti dell'atto, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente (n. 20).

SOCIETA'

Fusione di società - Agevolazione trib. art. 9 l. 6 dicembre 1962 n. 1643

Se il beneficio tributario previsto dall'art. 9, V° comma l. 6 dicembre 1962, n. 1643 per le fusioni di società alle quali partecipano società già esercenti imprese elettriche, sia estensibile agli aumenti di capitale, diversi da quelli contemplati nell'ottavo comma, preordinati e contemporanei alle fusioni medesime (n. 106).

STRADE

Costruzioni lungo le strade statali

1) Se le limitazioni ed i divieti posti dall'art. 1 del r.d. 1740/1933 sia ai nn. 11, 136 e 13 che al penultimo comma operino anche nelle zone che sono regolate, nel particolare settore, dalla potestà regolamentare dei Comuni o con piani regolatori o con piani di ampliamento o con particolari deliberazioni (n. 56).

2) Se per le costruzioni lungo le strade sia rilevante la nozione di centro abitato fornita dallo art. 2 del t.u. 393 del 1959 e dall'art. 1 del relativo Regolamento (n. 56).

3) Se le autorità competenti, indicate dall'art. 1 n. 11 del r.d. 1740/33 e dal penultimo comma del medesimo art. 1 sono rispettivamente le autorità locali e l'A.N.A.S. (n. 56).

Società concessionarie di autostrade - Imposte di consumo

4) Se per le società concessionarie di autostrade, ai sensi della l. 24 luglio 1961, n. 729, l'esenzione dall'imposta di consumo sia di carattere generale oppure riguardi unicamente l'energia elettrica per la illuminazione e segnalazione nell'interno delle autostrade (n. 57).

5) Se l'esenzione dall'imposta di consumo sull'energia elettrica riguardi anche l'imposta di consumo statale (n. 57).

TERREMOTI

Intervallo isolamento zone sismiche - L. n. 1648/1962

1) Se la nuova misura dell'intervallo di isolamento degli edifici nelle zone sismiche fissata dalla l. 25 novembre 1962, n. 1648 sia applicabile alle costruzioni anteriormente autorizzate ma non ancora eseguite (n. 21).

2) Se sia altresì applicabile alle opere murarie autorizzate e contemplate prima dell'entrata in vigore della nuova legge e che non hanno ancora costruzioni finitime (n. 21).

VARIETÀ

MINIMA MORALIA

Nel quale si dimostra che ai giudici si addica la tolleranza e la pazienza.

Filiberto De Thurin, Consigliere alla Corte di Parigi, uomo dotto e sagace, aveva la innocente mania, nei momenti di ozio, di dedicarsi a lavori domestici.

Un pomeriggio si presentò alla sua casa un cavaliere che voleva sollecitargli un suo processo. Non essendovi in quel momento domestici, fu lo stesso consigliere, che si recò ad aprire vestito dimessamente, tenendo in mano un candeliere (era appena risalito dalla cantina dove aveva a lungo trafficato). « Buon uomo — disse il cavaliere — c'è il consigliere?... » « Che buon uomo e buon uomo! — rispose il De Thurin, che teneva molto al riguardo dovuto alla sua carica — voi siete un impertinente!... ».

Il cavaliere, ritenendosi offeso, appioppò al consigliere due ceffoni e si ritirò.

Raccontato l'episodio ad alcuni amici, non senza una certa compiacenza, il cavaliere seppe di essersela presa con il consigliere in persona. Si può immaginare come rimase sbigottito.

Fissato il processo; come se nulla fosse accaduto, il consigliere De Thurin voltosi al cancelliere disse ad alta voce: « Cancelliere, chiamate la causa dello schiaffeggiatore », e la decise dando ragione al cavaliere che era nel suo buon diritto.

Mentre il consigliere usciva dal palazzo, il cavaliere gli si fece incontro più morto che vivo. « Imparate a non percuotere le persone — gli disse il De Thurin — avete vinto il vostro processo ».

Sembra sicuro, come riferiscono fonti degni di fede, che quel cavaliere, non ebbe più a percuotere persona alcuna.

Nel quale si dimostra come la fretta non si addica ai magistrati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente Verdun tormentava una volta l'Avvocato Desnojers perché abbreviasse, e Desnojers non aveva ancora detto niente se non « Signori, io sono appellante ». Desnojers, senza dare mostra di nulla continuò: « Signori, io sono appellante, contro una sentenza del Giudice di Challeraut... ».

« Che significa Challeraut? » interruppe il Presidente. « Signori, è per abbreviare — rispose Desnojers — è in luogo di Chatelleraut ».

Sembra, e nulla sta contro questa affermazione, che il Presidente Verdun si sia in seguito astenuto dall'invitare gli avvocati ad abbreviare.

(*Tallement des Réaux - Historiettes, sub nomine*).

STAB. ARISTIDE STADERINI S. p. A.
ROMA - Via Baccina, 45