

# RASSEGNA

## DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE  
DI SERVIZIO

ANNO XIV - N. 10-12

Ottobre-Dicembre 1962

### SOMMARIO

La Corte dei conti nel centenario . . . . . Pag. 119

#### I. ARTICOLI ORIGINALI

Note sull'art. 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195, dell'avv. FRANCESCO AGRÒ . . . . . Pag. 126

#### II. NOTE DI DOTTRINA

ANDRIOLI: Motivazione e dispositivo nelle sentenze della Corte Costituzionale, recensione critica dell'avv. G. GUGLIELMI . . . . . Pag. 132

#### III. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

##### CORTE COSTITUZIONALE

1) Costituzione - Giurisdizioni speciali - Soppressione - Esclusione - Obbligo di revisione . . . . . Pag. 135

##### CORTE DI CASSAZIONE

- 1) Amministrazione Pubblica - Atto amministrativo - Forma - Attività materiale . . . . . Pag. 137
- 2) Requisizioni - Elemento sostanziale tipico - Apprensione del bene privato da parte della Pubblica Amministrazione . . . . . » 137
- 3) Guerra - Mobilitazione civile di un'azienda per scopi di guerra - Conseguenze - Effetti . . . . . » 137
- 4) Guerra - Contratti di guerra - Natura privatistica - Differenza dalle requisizioni . . . . . » 137
- 5) Guerra - Bando di guerra - Forma - Fattispecie . . . . . » 137
- 6) Guerra - Danni di guerra - Nozione - Tutela - Interesse legittimo . . . . . » 137
- 7) Guerra - Stato di militarizzazione - Provvedimento costitutivo emesso a norma delle leggi di guerra - Necessità . . . . . » 137
- 8) Dogana - Presentazione della merce - Obbligo imposto al Capitano - Modalità - Infrazione - Contravvenzione - Operatività - Fideiussione prestata dal raccomandatairo . . . . . » 141
- 9) Responsabilità civile - Risarcimento danni patrimoniali derivanti dal reato - Condanna da parte del giudice civile . . . . . » 141
- 10) Corte Costituzionale - Questione di costituzionalità - Rilevanza ai fini della decisione della causa - Preliminarità rispetto alla deliberazione di infondatezza . . . . . » 141
- 11) Appello - Eccezioni non riproposte - Presunzione di rinuncia (art. 346 C.p.c.) . . . . . » 141
- 12) Imposta di registro - Coobbligati solidali - Opposizione ad ingiunzione - Integrazione del contraddittorio . . . . . » 144

(Segue in 2ª pagina)

13) Imposta di registro - Donazione fatta per scrittura privata - Tassabilità - Diritto al rimborso per nullità dell'atto . . . . .	Pag. 144
14) Imposta di registro - Corresponsione della rendita di fondi rustici in precedenza donati, dai donatari al donante - Natura giuridica del rapporto - Rendita vitalizia . . . . .	» 144
15) Ricorso per Cassazione - Motivi prodotti nei termini di impugnazione in aggiunta a quelli formulati con il Ricorso - Inammissibilità . . . . .	» 144
16) Imposte e tasse - Imposta di fabbricazione - Diritto all'abbuono - Prescrizione - Esibizione della bolletta doganale di esportazione - Necessaria per evitare la prescrizione . . . . .	» 148
17) Imposte e tasse - Competenza - Imposta generale sull'entrata - Controversia di semplice estimazione - Controllo delle commissioni tributarie - Casi di competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria . . . . .	» 148
18) Prove - Richiesta di informazione alla P.A. - Facoltà discrezionale del giudice - Mancato esercizio - Insindacabilità - Ordine di esibizione . . . . .	» 150
19) Procedimento civile - Ordine di esibizione di documenti - Presupposti . . . . .	» 150
20) Responsabilità civile - Responsabilità della P.A. - Prescrizione del diritto al risarcimento - Domanda di pensione - Efficacia interruttiva della prescrizione - Mancanza . . . . .	» 150
21) Sentenza - Sentenza di appello che concluda una fase del processo su un punto della lite che non può più costituire oggetto di ulteriore esame - Sentenza definitiva - Riserva di ricorso differito - Irrilevanza . . . . .	» 151
22) Guerra - Legge n. 10 del 1951 - Requisizioni e danni cagionati con azioni non di combattimento delle forze armate alleate - Indennizzo - Determinazione - Potere discrezionale della P.A. - Insussistenza - Competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria . . . . .	» 151
23) Spese giudiziali - Ingunzione fiscale - Immediata azione giudiziaria - Condanna della P.A. alle spese - Estremi . . . . .	» 153

#### CONSIGLIO DI STATO

1) Amministrazione Pubblica - Enti Pubblici - Poteri di controllo dello Stato - Nomina di Commissario straordinario . . . . .	Pag. 154
2) Associazioni sindacali - Associazioni di categoria - Tutela interessi degli associati - Ricorso giurisdizionale - Legittimazione - Esclusione . . . . .	» 155
3) Sanità pubblica - Disciplina dei prezzi - Specialità medicinali - Competenza del Ministero della Sanità e Comitato dei prezzi - Coesistenza . . . . .	» 155
4) Approvvigionamenti e consumi - Disciplina dei prezzi - Comitato dei prezzi - Atto preparatorio - Criteri di massima - Legittimità . . . . .	» 155
5) Approvvigionamenti e consumi - Atti amministrativi - Procedimento - Accertamenti preparatori affidati ad organi esecutivi - Legittimità - Limiti . . . . .	» 155
6) Approvvigionamenti e consumi - Disciplina dei prezzi - Competenza - Giunta in luogo del Comitato prezzi - Ragioni di urgenza - Insindacabilità . . . . .	» 155

#### IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

1) Amministrazione Pubblica - Liquidazione di enti superflui - Legge 4 dicembre 1956, n. 1404 - Perentorietà dei termini. (Tribunale di Brescia) . . . . .	Pag. 158
2) Dogana - Azione di rimborso di diritti non dovuti - Intestatario della bolletta - Legittimazione esclusiva. (Tribunale di Genova) . . . . .	» 158
3) Imposta di registro - Sentenza di condanna a risarcimento di danni per occupazione illegittima - Condanna al pagamento del valore venale dell'immobile. (Corte d'Appello di Palermo) . . . . .	» 161
4) Obbligazioni - Obbligazioni solidali - Sentenza pronunciata tra il creditore ed uno dei condebitori in solido - Inefficacia contro gli altri condebitori (Tribunale e Corte Appello di Napoli) . . . . .	» 163
5) Prescrizione - <i>Præscriptio ex iudicato</i> - Inapplicabilità nei confronti del condebitore solidale (non condannato) (Tribunale e Corte Appello di Napoli) . . . . .	» 163

V. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI . . . . .	Pag. 167
---	----------

# RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE

DI SERVIZIO

ANNO XIV - N. 10-12

Ottobre-Dicembre 1962

## LA CORTE DEI CONTI NEL CENTENARIO

«Davvero memoranda è la ricorrenza che viene oggi con tanta solennità giustamente celebrata».

*Queste parole del Presidente della Repubblica hanno sottolineato autorevolmente nell'Aula delle Sezioni Unite della Corte il 20 dicembre scorso l'importanza della cerimonia; la quale ha rivestito anche un particolare interesse, per quanti hanno a cuore il perfezionamento dei nostri ordinamenti ed il migliore funzionamento della Pubblica Amministrazione, per il vigoroso ed ampio discorso del Presidente Ferdinando Carbone, così interessante sia nelle annotazioni storiche e nell'analisi delle attuali necessità sia, soprattutto, nella visione di più ampie future prospettive.*

*Riportiamo qui di seguito tale discorso dal quale abbiamo stralciato la sola parte introduttiva e finale:*

«Questa odierna, non è e non può essere soltanto una commemorazione di pur assai memorandi fasti, ma, e soprattutto, una celebrazione vuol essere che, dall'attenta e pensosa meditazione della esperienza del passato e dalla obiettiva considerazione e valutazione della realtà presente, tragga novello anelito e rinnovata freschezza di energie e di entusiasmo per scrutare più lontani orizzonti, per attingere più ardue mete.

Nei cento anni testè compiuti — i primi cinquanta tranquilli e sereni, i secondi, che ebbero inizio il 1911, contrassegnati da ben cinque guerre, da venti anni di dittatura e dal mutamento della forma istituzionale — dopo tanto succedersi di eventi storici, lieti e tristi, di profonde riforme politiche, sociali, economiche, in questi ultimi cento anni, dicevo, nei quali lo Stato ha così largamente dilatato le sue funzioni, si è diversamente atteggiato, dandosi una nuova Costituzione, ha rinnovato le sue istituzioni parlamentari e di governo, ha creato nuovi organi locali dotati di funzioni legislative e non solo amministrative; in questi cento anni quali i dati evolutivi più salienti che, di riflesso, si colgono nella vita della Corte dei conti? e quali le mutazioni derivatene ai caratteri essenziali dell'organo?

Dal punto di vista istituzionale — può risponderci subito — nessuna mutazione di appena apprezzabile rilievo, essendo sempre, durante il processo evolutivo, gli ordinamenti della Corte rimasti indenni da eversioni o riforme capaci di usurarne o alterarne appena l'essenza originaria, la quale, a ben guardare anzi, è rimasta meglio precisata e definita, non solo ma, da ultimo, solennemente riaffermata e rivalutata addirittura sul piano costituzionale.

È questa, del resto, la forza propria delle grandi istituzioni dello Stato — coeve alla sua stessa nascita — è questa forza, appunto, che ne spiega e ne giustifica la lunga, la eterna, la mai interrotta esistenza.

Molte, invece, le mutazioni dal punto di vista funzionale, organizzativo, volte tutte, come esse risultano, ad un adeguamento costante, vigile, prudente che, senza alterare le caratteristiche essenziali della funzione, è venuto apprestando strumenti capaci di rilevare, nel suo nuovo, più ampio, diverso atteggiarsi, il fenomeno, la cui valutazione e definizione costituisce della funzione l'oggetto.

Così, se quasi inalterata è rimasta la sfera di incidenza del controllo di legittimità sugli atti del Governo e sui provvedimenti in genere delle Amministrazioni dello Stato — controllo che, specie in quanto tende a prevenire lesioni all'ordinamento giuridico, il quale difficilmente, e quasi mai a giudizio della coscienza pubblica, ne risulta sufficientemente reintegrato da postumi interventi con prevalente carattere di sanatoria a fatti compiuti, specie in quanto assolve questa funzione essenziale nello Stato di diritto, va tenuto gelosamente a riparo da innovazioni che, sino a quando almeno non siano stati messi bene a segno i congegni e le strutture dell'Amministrazione potrebbero riuscire oltremodo pregiudizievoli — se alterazioni, dicevo, degne di nota non si riescono in detta sfera a cogliere, per quanto, invece, concerne il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato deve constatarsi come non tutte le pubbliche entrate oggi ad esso affluiscono e non tutte le spese pubbliche defluiscono da esso, donde — una volta assunto,

cioè, per certo questo fatto, senza indugiare a stabilirne le proporzioni, a indagarne le cause e a trarne materia di apprezzamenti che poco o punto ai fini in discorso rilevano — donde, dicevo, la necessità per la Corte di seguire il duplice fenomeno, dell'entrata e della spesa pubblica, nel suo diverso svolgersi e, dunque, di procedere, per poterlo bene osservare e definire, ai necessari adattamenti, adeguamenti, rinnovamenti dei congegni e delle procedure del suo controllo.

Molto opportunamente, perciò, è stata, a tal uopo, dal Governo promossa e dal Parlamento approvata, una nuova normativa intesa, appunto, a consentire, ai fini che si considerano, la più esatta osservazione di detto duplice fenomeno, venutosi così largamente e profondamente trasformando.

Si sente spesso dire, peraltro, che trattasi di normativa insufficiente, inadeguata, di difficile e lenta applicazione. Ciò esatto del tutto non è, ma se pur vero fosse, dovrebbe sempre riconoscersi che — per timida e rudimentale che tal normativa sia — la sua produzione, se non altro, vale a rendere possibile — il che era essenziale — l'orientamento dell'attività di controllo e di quella giurisdizionale, che le è strettamente complementare, verso la nuova, tanto diversa dalla tradizionale, realtà fenomenica, che essa deve cogliere.

Sarà l'applicazione in concreto di tale normativa ad indicare, poi, se e di quali perfezionamenti, chiarimenti, integrazioni, sviluppi essa necessiti.

Frattanto non può dirsi, però, che gli strumenti che già appresta — senza dubbio di difficile collaudo e taratura — siano rimasti del tutto inoperosi. La Corte, infatti — sensibile alle esigenze di normalizzazione e regolarizzazione, anche e specie in questo campo, energicamente proclamate dal governo e pienamente condivise dal Parlamento — mentre ha già, da una parte, accentuato il ritmo delle sue deliberazioni sulle rendicontazioni generali dello Stato, ha, dall'altra, riferito al Parlamento — i primi tre volumi della relazione risultano già distribuiti mentre il quarto è in distribuzione e il quinto in preparazione — in ordine alle risultanze del controllo sulle gestioni degli Enti sovvenzionati dallo Stato.

Nè, a giudicare dalle prime reazioni, del tutto trascurabile è sembrato l'interesse — in disparte quello che può aver indotto a commenti non sempre esatti, appropriati e sereni — da tale documento suscitato, così come dubbia non ne è apparsa l'iniziale utilità, che non mancherà, peraltro, di farsi più manifesta quando la Corte sarà in grado — e spera di esserlo tra non molto — di riferire al Parlamento, anno per anno e nei termini prescritti, sulla gestione di ogni singolo Ente, non solo, ma, nei limiti in cui ciò è per il momento consentito, di raccordare le risultanze di tali gestioni con quella del bilancio dello Stato.

Situazione e prospettive queste che, in ogni modo, prescindono, come devono, dall'indagine, ad esse non strettamente pertinente — che non cessa dall'essere, sotto vari profili, a tratti ricorrenti proposta — sul se sia o meno opportuno e conveniente affidare ad organi diversi dall'Amministrazione di-

retta dello Stato compiti già da questa assolti o che a questa non si reputi *ex novo* di attribuire.

Basta, infatti, per i fini, che soltanto qui interessano, constatare che l'Ente pubblico, economico o non economico che sia, vive *pleni iuris* nel nostro ordinamento giuridico. E potremmo aggiungere, con una precisazione che non si colora, certo, di troppo ardimento, come la genesi dell'Ente pubblico — una volta che risulti avvertita, acclarata, nella competente sede legislativa, la fondatezza e la sufficienza della esigenza sociale da cui esso trae origine — si presenti come naturale, fisiologica, non solo, ma, lungi dal contrastare con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, sociale, economico, ne colga e ne rifletta il richiamo: precisazione questa a cui penso rechi conforto il rilievo del contemporaneo propagarsi del fenomeno in tutti i Paesi civili.

Vorrei, in altri termini, dire che l'apprezzamento sulla bontà della scelta fra l'uno e l'altro modo (diretto o indiretto cioè) di intervento dello Stato per realizzare il fine pubblico, non può che essere squisitamente politico e lasciato agli organi, cui spetta, mentre ogni diversa valutazione, specie se strettamente giuridica, non può che subentrare solo allorchè la spinta sociale si sia esaurita trasformandosi nel fine istituzionale, all'Ente, dal provvedimento che lo crea, assegnato, con ogni opportuna delimitazione e precisazione di strutture e di modalità per realizzarlo.

Che se fisiologica è — salvo, ripetesì, il giudizio politico che qui non interessa — la creazione dell'Ente, aspetti non del tutto fisiologici, se non addirittura patologici, può denunciare la sua gestione, segnatamente quando i suoi organi reputino di continuare a fare besì appello alla stessa istanza sociale assunta nel fine istituzionale dell'Ente, ma estensivamente, se non addirittura, inesattamente la interpretino, ovvero altre istanze, a tal fine del tutto estranee, presuppongano per coonestare — senza ulteriore espresso intervento dei competenti poteri — il perseguimento, così di fini diversi da quelli propri dell'Ente, come di altri che, pur da tali fini non evadendo, vengano attuati mediante ricorso a mezzi non consentiti o perseguiti al di là dei prefissati argini, eludendo controlli o peggio rifiutando o ritardando la resa del conto.

Sono ipotesi, ipotesi astratte, ma che la normativa giuridica, nella sua astrattezza, deve avere ed ha, nella specie, avuto presenti per preordinare, come disciplinando il controllo della Corte dei conti ha preordinato, mezzi — forse, ripeto, ancora insufficienti ed inadeguati — volti a precludere adito ad irregolarità, suscettibili di determinare arbitri e sperperi.

Goda pur l'Ente di tutta la più ampia autonomia che gli è necessaria, non sia oggetto a vincoli, a limitazioni di sorta, ma il suo operato mai sottratto rimanga ad un controllo concomitante che, oltre tutto, si risolve, in definitiva, a sostegno e conforto del suo efficace e corretto operare. Controllo — è ovvio — che deve adattarsi alla varietà delle peculiari strutture, non creare difficoltà ed intralci di sorta, non temere di abbandonare schemi tradizionali per assumerne nuovi, più agili nel dispe-

garsi, più spediti nel valutare e definire, il tutto, si intende, senza mai intrinsecamente dismettere gli immutabili connotati che ne condizionano la essenza: estrinsecarsi, cioè, in forma esterna, pubblica e indipendente, solo in tal guisa potendo la funzione soddisfare l'esigenza che l'ha attivata. Esigenza che non è soltanto fundamentalmente ribadita nell'art. 100 della nostra Costituzione, riaffermante il controllo della Corte dei conti sulla gestione degli Enti che dalle finanze dello Stato traggono direttamente o indirettamente i loro mezzi di vita, ma che è stata, altresì, solennemente consacrata su un piano, direi quasi universale, nella risoluzione in proposito adottata dai rappresentanti di 64 Paesi partecipanti al Congresso internazionale delle istituzioni supreme di controllo tenutosi di recente a Vienna.

E nel procedere a questo adattamento della attività di controllo alle particolari strutture degli Enti che vi sono assoggettati, va ben tenuto presente come la Corte, per assolvere utilmente il suo sindacato, men che restringerlo all'accertamento della conformità dei singoli atti di gestione alla normativa accolta nelle leggi, negli statuti e nei regolamenti, non possa dispensarsi dall'estenderlo anche alla valutazione della gestione, considerata come la risultante dell'insieme di tutti tali atti e dei comportamenti che ne costituiscono il tessuto connettivo, in vista sempre di stabilire se, in definitiva, la gestione abbia, nel suo complesso, perseguito le finalità istituzionali dell'Ente. Valutazione globale e conclusiva che potrà anche, per gli Enti economici, ed in particolare per quelli che inquadrano le partecipazioni dello Stato, rendere più agevole il giudizio sulla osservanza del precetto che li obbliga — rispettata, ripeto, la esigenza sociale, che ha determinato la creazione dell'Ente, e che, nella dimensione in cui è stata assunta, e in essa soltanto, vive ed è nel fine istituzionale immanente — che li obbliga, dicevo, ad operare secondo criteri di economicità; mentre per gli altri Enti pubblici non economici consentirà di rilevare se la loro attività, pur in piena autonomia svolta, risulti, nel suo complesso, conforme ai canoni e ai principi fondamentali, alla cui osservanza è sempre soggetta l'amministrazione, comunque attuata, del pubblico denaro.

\* \* \*

Sempre nel quadro dei riflessi evolutivi esercitati sul controllo dai mutamenti della realtà fenomenica che esso deve cogliere e valutare, degno di nota, sia pur per altro verso, è l'avvio ad attuazione dell'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione, la cui precettistica, avanti ancora di trova compiuta esplicazione in apposite norme, ha già orientato l'attività di controllo della Corte in forme — quali quelle realizzate, appunto, con la recente istituzione delle Delegazioni regionali — consone al decentramento già in atto e capaci di secondarne ogni ulteriore sviluppo. Il che induce a ulteriormente constatare come la Corte dei conti, da organo a struttura tipicamente centralizzata — quale fu concepita da coloro che per primi così la

ristrutturarono a presidio della raggiunta unità — si sia in parte trasformata e tenda ulteriormente a trasformarsi, forse anche per la giurisdizione, in organo a struttura regionalmente decentrata.

Al quale ultimo proposito mi sia consentito — per la stretta connessione che con la materia del decentramento presenta questo cenno che inerisce al tema della giurisdizione, del quale terrò tra non guari discorso — mi sia consentito, dicevo, rinnovare il voto, già espresso dalle Sezioni Riunite della Corte — e confortato di recente dalla mozione conclusiva del Convegno nazionale degli studi amministrativi, tenutosi a Varenna — per una sollecita istituzione dei tribunali contabili regionali; organi questi che, per ovvie ragioni di struttura e di materia, vanno tenuti nettamente distinti dai tribunali amministrativi regionali, per rimanere omogeneamente e naturalmente inseriti nell'ordinamento della Corte dei conti, senza che ciò comporti — come non ha comportato l'attuazione del decentramento — creazione di nuovi uffici, potendo all'uopo essere utilizzate le già esistenti Delegazioni regionali con lievissime integrazioni delle dotazioni di personale delle quali esse oggi dispongono. Si conseguirà, così, senza indugi, quel riassetto funzionale ed unitario del sistema giurisdizionale, in materia di responsabilità contabile ed amministrativa degli amministratori e dipendenti degli Enti locali e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, la cui indeclinabile ed indifferibile necessità viene avvertita, in modo sempre più pressante, a motivo delle attuali gravi carenze.

\* \* \*

Nè di minor rilievo è l'altro riflesso evolutivo che determina sul controllo l'attività degli Enti internazionali o addirittura sopranazionali: cito, a cagion di esempio, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea, la Comunità europea dell'energia atomica, il Consiglio di Europa, il Board della Nato e quello delle infrastrutture, l'Agenzia internazionale dell'energia atomica, l'Agenzia europea per l'energia nucleare.

Trattasi di enti che traggono, come è noto, i loro mezzi finanziari essenzialmente, se non unicamente, dalle contribuzioni poste a carico degli Stati aderenti e, dunque, i risultati dello svolgimento della loro azione, come della condotta della loro gestione, non possono ovviamente non riverberarsi sui bilanci nazionali: il che, appunto, ha sollecitato una ulteriore naturale espansione della funzione di controllo, nella sua sensibile aderenza a quella che potrebbe appellarsi la « metamorfosi » del suo oggetto, mediante la istituzione di appositi organi collegiali investiti di funzioni di controllo naturalmente esterno.

\* \* \*

Questi sommari cenni sulla fondamentale funzione del controllo completi, peraltro, non sarebbero se con una precisazione io non li concludessi in ordine ai ritardi e agli intralci che da essa — si sente di tanto in tanto affermare — derivereb-

bero allo spedito procedere dell'azione amministrativa: ritardi, intralci che or si attribuiscono a, una pretesa duplicità di controllo ed or si fanno senz'altro, direttamente discendere da una sorta di inconciliabilità, se non addirittura di intolleranza, della esigenza del controllo rispetto a quelle di prontezza, speditezza, produttività, proprie dell'attività comunque volta, specie se dietro l'impulso di forti spinte sociali, a realizzare il fine pubblico.

Ed invero che una duplicità di controlli, men che esistente o soltanto paventabile, non sia neppure in astratto ipotizzabile, si fa manifesto appena considerando come il controllo, se rettamente inteso, nella sua unigena espressione non è e non può essere che unico ed unitario ed è quello e quello soltanto spettante alla Corte dei conti, ogni altra attività — che pur di « controllo », con la qualificazione di « interno », assume talora il nome — risolvendosi sempre, appunto perchè interna, in una vera e propria attività amministrativa epperò riconducibile direttamente alla volontà e al potere dell'Amministrazione, nei cui confronti, invece, il « controllo », per esser tale, deve restare in termini estranei e dialettici, senza di che non potrebbe assolutamente assolvere la funzione di « garanzia » a favore, non soltanto dell'ordinamento giuridico e della collettività, ma ben anche dei singoli, siccome destinatari dell'azione amministrativa e, non da ultimo, degli stessi « controllati ». Che, se nella attività dell'Amministrazione possono apparire superflui — e quindi causa di ritardo — interventi che impropriamente « controlli », con la qualifica di « interni », si nomano, questa è indagine che, qualunque ne sia la impostazione e il risultato, concerne esclusivamente la organizzazione della Amministrazione e giammai può toccare la funzione di controllo, riservata alla Corte dei conti, controllo di cui la triplice indissociabile caratteristica di esterno, pubblico e indipendente sintetizza in modo perfetto e categorico i connotati essenziali.

Quanto, poi, alle esigenze di prontezza, di speditezza, di produttività niun dubbio che esse vadano, in sommo grado e con ogni impegno, rispettate nell'azione amministrativa, ma è altrettanto certo che nessuna di esse, e tutte esse insieme, mai possano prevalere su quella di un efficiente controllo, che è esigenza caratteristica ed irreversibile dello Stato di diritto, il quale è — e si realizza — in sostanza, quando sia, e più non è — più non esiste — quando cessi di essere la risultante del funzionamento di un sistema armonico di controlli.

Si renda pure tale funzionamento il più che possibile snello e pronto — la Corte, in ciò che la concerne, pone, e porrà sempre più, a tal fine ogni cura ed impegno — ma si sia molto guardinghi nel tentare altre vie ed altre soluzioni che, dall'apparire più semplici e agevoli, potrebbero, se sperimentate risultare nettamente controproducenti, ai fini che si son venuti sin qui considerando, specie in ciò che concerne la netta distinzione che deve sempre, nella sostanza, farsi tra le cose private e le pubbliche. Cercare di avvalersi di metodi, di tecniche, di indirizzi propri dell'amministrazione di quelle,

nella gestione di queste può in vantaggio di tale gestione risolversi solo se ed in quanto ogni cura si ponga nell'evitare qualsiasi pericolo di considerare alla stessa stregua le une e le altre, nessuna confusione essendo più pericolosa di quella tra il privato e il pubblico segnatamente quando abbia in definitiva ad incidere sull'amministrazione del pubblico denaro.

\* \* \*

Il controllo, peraltro, non esaurisce da solo la tematica delle attribuzioni della Corte dei conti: un posto, del pari eminente, tra esse ha, infatti, quella giurisdizionale, la cui tipica natura obiettiva è caratterizzata dalla costante presenza e, dall'attiva partecipazione del Procuratore Generale in veste di pubblico ministero, che — nel solco di un'antica, luminosa tradizione — sempre e soltanto nell'interesse della legge agisce, in connessione diretta, s'intende, con la esplicazione delle funzioni istituzionali della Corte, e dunque in essa organicamente inserito. E ciò senza dir delle altre attribuzioni, aventi ad oggetto la vigilanza sulla riscossione delle pubbliche entrate o di natura meramente consultiva: funzioni tutte, che, se in una sola multiforme addirittura non si fondono, a sostanziale unità riconduce la diretta od indiretta attinenza alla finanza pubblica, delle materie, che ne costituiscono l'oggetto.

Della giurisdizione della Corte è maggiormente nota — a motivo dell'amplissima cerchia di soggetti che le sono interessati — quella relativa alle materie delle pensioni a carico dello Stato e delle pensioni a carico di alcuni enti pubblici: tra le prime, in particolare, quelle di guerra, doloroso ed immane retaggio di recenti e antichi conflitti, retaggio i cui riflessi, per ciò che tocca la Corte, attingono, sotto l'aspetto quantitativo, cifre dell'ordine di grandezza di centinaia di migliaia di ricorsi.

All'annosa aspettativa degli interessati non manca di corrispondere il premuroso anelito dei magistrati o dei funzionari, egualmente desiderosi di rendere sollecita giustizia. Ma la dedizione e il sacrificio non sono sufficienti ad annullare i limiti frapposti dal soverchiante numero dei giudizi e, più ancora, dalla esigenza di complesse istruttorie e di ponderati accertamenti medico-legali. Donde il deprecoato protrarsi del corso temporale necessario per raggiungere la meta della definizione.

Ma anche a ciò qualche rimedio non mancheranno di apprestare — ne nutriamo ancor più che fondata speranza, morale certezza — e gli effetti della istituzione, con provvida legge, non ha guari disposta, di altre due Sezioni giurisdizionali, e le emanande norme volte a realizzare — sono le parole di tale legge — una « strutturazione che, nel rispetto dei principii così del contraddittorio come della motivazione e di ogni altra regola fondamentale del diritto processuale a tutela del cittadino, assicuri un andamento più semplice e spedito della procedura dei giudizi ».

Trattasi, naturalmente, di rimedi che debbono operare in una situazione, la quale non soltanto

dalla esistenza di un ingente arretrato è resa grave, ma dal sopravvenire, e in numero sempre rilevante, di nuovi ricorsi. Tendenza questa strettamente connaturale al sistema che, in disparte le ripetute riaperture di termini, legittima il già pensionato, per lo stesso aggravarsi della originaria invalidità — quale semplice effetto sovente di null'altro che del progredire degli anni — a chiedere revisioni e lievita, quindi, l'afflusso dei ricorsi in numero quasi pari ai provvedimenti negativi dell'Amministrazione, che tutti, in genere, vengono impugnati.

L'eccessivo carico, sicchè, non è soltanto un effetto patologico dell'arretrato, ma un effetto fisiologico del sistema: ed è in questa visione che vanno predisposti ed utilizzati i mezzi per fronteggiarlo.

D'altronde, non sotto l'aspetto del colossale carico soltanto è degna di nota la giurisdizione pensionistica, non potendo non essere altresì sottolineato, con legittimo vanto, l'apporto di una plurilustre giurisprudenza in tale materia così ardua e complessa; apporto che è pregiato frutto di una competenza maturata e affinata nel solco di una tradizione ormai secolare, e che si concreta in una equilibrata ed equanime elaborazione di istituti non sempre perfettamente definiti da una normativa, che si è andata stratificando su basi primigenie ormai largamente superate e che spesso ha tratto incitamento, per ulteriori progressi, dall'orientamento giurisprudenziale della Corte.

Senza, però, indugiare su altre materie attratte nell'ambito del contenzioso pensionistico — come da ultimo quella, ad esempio, relativa alle provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti e razziali — certo è che la giurisdizione, per sua natura, tipicamente propria, caratteristica della Corte dei conti è e rimane quella riservata nelle materie di conto e di responsabilità amministrativa e contabile. Si atteggia tale riserva, infatti, come un razionale complemento dell'attività di controllo, alla quale è legata da un intimo nesso che ben traluce dallo stesso precetto costituzionale, là dove, nell'affidare al legislatore ordinario la specificazione delle « altre » materie devolute alla giurisdizione della Corte, espressamente e direttamente, invece, ad essa attribuisce quella, appunto, relativa alle materie di « contabilità pubblica ».

La quale espressione « contabilità pubblica » — notata appena che se ne sia la più vasta, se non addirittura generale portata rispetto a quella di « contabilità di Stato » — basta da sola a farne manifesta la capacità di attrarre nell'ambito della giurisdizione riservata alla Corte, in aggiunta a quella che finora, per antica tradizione, le apparteneva, tutta la più vasta materia che della contabilità pubblica è venuta man mano facendo, e fa ora decisamente, parte per naturale effetto del già rilevato dilatarsi e, più ancora, del diverso atteggiarsi e svolgersi per nuovi canali, del fenomeno dell'entrata e della spesa pubblica.

In particolare, siffatta, del resto ovvia, constatazione, assume rilievo per ciò che concerne gli enti pubblici beneficiari di contribuzioni statali, molto più in quanto alla natura e al contenuto della funzione di controllo, sulla gestione degli stessi spettante alla Corte, strettamente inerisce la esi-

genza di utilizzarne, ove necessario, i risultati, sul piano della responsabilità, nei confronti degli amministratori, senza di che, è ovvio, il controllo perderebbe gran parte della sua efficacia e della stessa sua ragion d'essere.

Con l'assoggettamento, pertanto, di tali Enti al controllo della Corte è da ritenere siansi realizzati in concreto i presupposti per ricondurre l'operato dei loro amministratori negli schemi di quella peculiare responsabilità, il cui giudizio è naturalmente riservato alla giurisdizione contabile in virtù, appunto, del cennato precetto costituzionale, che, ben può dirsi, abbia puntualmente così seguito, anche in ciò che all'oggetto di tale giurisdizione attiene, la evoluzione del duplice fenomeno della entrata e della spesa pubblica nella sua nuova dialettica e nel suo nuovo inalveamento.

Diversamente, se di tale evoluzione, cioè, non si fosse immediatamente, come si è, con la Costituzione sensibilizzato, e non continuasse ancora a sensibilizzarsi, l'ordinamento giuridico una grave lacuna, non solo ma ancora più grave anomalia denuncerebbe perseguendo con i giudizi di conto e di responsabilità soltanto i dipendenti dello Stato e lasciando da tali giudizi indenni gli amministratori degli Enti Pubblici, pel tramite dei quali lo Stato pur realizza, o partecipa a realizzare, con ingenti mezzi i suoi stessi fini.

Nè si dica che di siffatti giudizi potrebbe, nei confronti di detti amministratori, tener luogo quello del Parlamento, al quale la Corte deve direttamente riferire. Il Parlamento, infatti, rilevata che abbia la responsabilità degli amministratori, può bensì, utilizzando i suoi poteri politici, dare un giudizio politico capace di determinare, da parte del Governo, la sostituzione di essi, lo scioglimento degli organi di amministrazione, la gestione commissariale dell'Ente o altre conseguenze ancor più gravi, ma non è in grado di adottare, nei confronti dei responsabili, provvedimenti riparatori del genere di quelli che, nel rispetto delle necessarie garanzie, sono soltanto della giurisdizione propri.

\* \* \*

Che se, concluso questo giro di orizzonte, necessariamente rapido e sommario, ci facessimo, avendo presente il quadro che ci ha offerto, a domandarci quale sia oggi la posizione della Corte nei fondamentali ordinamenti dello Stato, la risposta scaturirebbe ovvia dalla constatazione che — adesso come cento anni orsono — la sua finalità istituzionale resta pur sempre quella di garantire, nell'ordinamento giuridico e per spontanea reazione dello stesso, la legittimità degli atti del Governo e la rispondenza, in particolare, degli atti di gestione del bilancio dello Stato alle leggi ed ai regolamenti.

Posizione, dunque, sostanzialmente immutata e che si concreta in un'ambivalente garanzia dell'Esecutivo e del Parlamento.

Guarentigia dell'Esecutivo — come ebbi modo in altra occasione di precisare — in quanto la pronunzia, il visto, la dichiarazione di regolarità,

la delibera di parificazione e gli altri mezzi espressivi, nei quali si estrinseca e si conclude la funzione di controllo assolta dalla Corte, pongono il Governo nella condizione di offrire al Parlamento la prova costante della legittimità dell'azione dell'Esecutivo, specie nella gestione del bilancio dello Stato, prova che indubbiamente la posizione del Governo, nel dialogo con il Parlamento, molto concorre a salvaguardare. Guarentigia dell'Esecutivo che tocca il suo acme con la pronunzia della Corte, a Sezioni Riunite e con le forme della sua giurisdizione contenziosa, sul rendiconto generale dello Stato, pronunzia che condiziona la stessa iniziativa legislativa del Governo per l'approvazione di tale rendiconto da parte del Parlamento.

Guarentigia, d'altro canto, del Parlamento, che in sede legislativa, trova dalle pronunzie della Corte avallate, accreditate le risultanze, sottopostegli dal Governo, per l'approvazione del rendiconto generale dello Stato, di questo importantissimo documento che costituisce della gestione del bilancio l'atto conclusivo, finale così come la relazione generale sulla situazione economica del Paese e le leggi che approvano gli stati di previsione ne rappresentano gli atti introduttivi, iniziali. Guarentigia, ancora, del Parlamento che, per l'esercizio del suo potere ispettivo, utilizza i dati che la Corte acquisisce, nello svolgimento della sua funzione di controllo, e deve al Parlamento direttamente riferire.

Posizione, adunque, di perfetto equilibrio e di assoluta equidistanza tra Governo e Parlamento che consente alla Corte di poter, con appagante efficacia, reciprocamente l'uno e l'altro affidare e garantire.

Che una precisazione in proposito si renda necessaria non ha motivo di disconoscere la Corte, alla cui attenzione anzi è ben presente l'ordine del giorno della Camera dei Deputati, che una apposita normativa, appunto, auspica, la quale — ne sono le testuali parole — « realizzi nelle forme più efficaci il diretto collegamento tra i due rami del Parlamento e la Corte dei conti al fine della piena attuazione del controllo sulla legittimità degli atti del Governo e sulla gestione del bilancio dello Stato nonché sulla gestione degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ».

Vorrei, soltanto, io permettermi sommessamente segnalare la opportunità che da tale precisazione risulti confermata e, occorrendo, meglio definita, detta posizione di equilibrio e di equidistanza in vista di evitare che un marcato inclinare della stessa verso l'uno o verso l'altro dei due poli — Parlamento e Governo — sia pur vaghi apparenti sospetti ingeneri di tendenze verso forme di governo assembleare, nel primo caso, dispostico, nel secondo: forme l'una e l'altra involutive se non addirittura degenerative dello Stato di diritto, di questa luminosa conquista che essenzialmente su un armonico sistema, appunto, di reciproche guarentigie poggia, di questa luminosa conquista che va gelosamente tenuta al riparo e difesa anche dalle semplici apparenze comunque suscettibili di sminuirne il valore determinante che ha assunto nella civiltà moderna ».

\* \* \*

*L'Avvocatura dello Stato saluta con particolari sentimenti di vivissima cordialità il centenario dell'antico e benemerito Istituto, fra i più fondamentali dell'ordinamento costituzionale dello Stato, al quale la legano solidissimi vincoli.*

*I rapporti fra i Magistrati della Corte dei conti e gli Avvocati dello Stato, infatti, sono stati sempre improntati, per lunga tradizione, alla più schietta cordialità. Concorre a rinsaldare questa solidarietà l'affinità delle funzioni, perchè le attività dei due Istituti, sia pure su piani ed in forme del tutto diversi e nella più completa reciproca autonomia, confluiscono nel fine perseguito che è quello di assicurare, sempre meglio, la piena legittimità dell'azione amministrativa affinché si svolga in conformità delle leggi.*

*La corretta gestione della cosa pubblica, la tutela dei diritti dello Stato ed insieme la salvaguardia dei diritti e degli interessi legittimi garantiti ai cittadini dalla Costituzione, costituiscono la sostanza concreta ed il fine ultimo dell'attività dell'uno e dell'altro Istituto.*

*Negli ultimi decenni, poi, ulteriori motivi di solidarietà e cordialità sono intervenuti; non pochi Avvocati dello Stato sono passati nei ruoli della Corte, e fra essi l'insigne compianto avv. Augusto Ortona, e l'attuale Presidente avv. Ferdinando Carbone.*

\* \* \*

*L'importanza dei problemi trattati nel discorso del Presidente Carbone non ha bisogno di essere sottolineata; ognuno di essi, infatti, meriterebbe un approfondito esame.*

*Soprattutto sulla funzione di controllo sull'Amministrazione dello Stato e sugli enti pubblici il discorso ha posto l'accento e, a nostro avviso molto giustamente, perchè è quella funzione che maggiormente contraddistingue l'attività della Corte e ne caratterizza la posizione tra gli organi costituzionali dello Stato.*

*In merito al controllo sull'Amministrazione dello Stato, mentre concordiamo pienamente sulla insostituibilità delle funzioni della Corte e sui pericoli, ben superiori ai pretesi vantaggi, che deriverebbero dalla istituzione di organi speciali, dalla Costituzione peraltro non previsti, non possiamo, tuttavia, non osservare che, probabilmente, nella immutabilità dei criteri e delle modalità del controllo esercitato dalla Corte è da cogliersi la spiegazione della tendenza recentemente manifestatasi di ricercare altre forme di controllo di più rapida attuazione.*

*Non è questa certo la sede più opportuna per analizzare le ragioni di siffatta tendenza né per tentare di esaminare la possibilità di eventuali perfezionamenti del sistema. Ci sembra, tuttavia, che nello stesso attuale sistema di controllo potrebbe trovarsi la possibilità di conciliare l'esigenza d'un controllo efficiente e conforme al dettato dell'art. 100 della Costituzione con la necessità di adeguare l'azione amministrativa alle, troppo spesso, urgenti contingenze. Intendiamo riferirci alla possibilità di estendere ad altre amministrazioni dello Stato, se non di*

generalizzare, il sistema di controllo vigente per le aziende autonome statali (F.S., P.T.T., ecc., art. 28 T.U. 12 luglio 1934, n. 1214), e cioè controllo preventivo per gli atti di governo veri e propri (decreti presidenziali), controllo successivo per tutti gli altri provvedimenti che importino spesa.

Questa estensione sembra possa avere, accanto al vantaggio dell'accelerazione della procedura di controllo, anche quello di attribuire ai funzionari amministrativi che emettono provvedimenti che impegnano spese, tutta la responsabilità per i provvedimenti stessi (in relazione ai quali dovrebbe, evidentemente, essere abolita la prassi adottata dalle Aziende Autonome di richiedere il visto di controllo preventivo anche dove la legge non lo prevede). Sarebbero, poi, ridotti, se non completamente eliminati, i contrasti — non del tutto infrequenti — tra i rifiuti di visto preventivo da parte della Corte e le pronunce giurisdizionali che riconoscono dovuto dall'Amministrazione proprio l'atto che la Corte rifiuta di vistare.

È, infatti, noto che, nel caso di riscontro successivo, l'illegittimità dell'atto vien fatta valere come titolo di responsabilità a carico del funzionario che lo ha emanato e per tale responsabilità il giudizio è devoluto alla Corte dei Conti in via esclusiva.

L'estensione del sistema, attualmente limitato alle Aziende Autonome, implicherebbe un notevole rafforzamento del numero dei magistrati e del personale che esplica l'attività di controllo, in modo da rendere il riscontro successivo quanto più prossimo alla data dell'atto ad esso sottoposto, ma tale rafforzamento potrebbe, forse, essere realizzato in un tempo non lontano quando il naturale esaurimento del lavoro giurisdizionale relativo alle pensioni di guerra renderà disponibili i magistrati e gli impiegati che vi sono ora impegnati.

Il controllo sugli enti pone un acuto problema; quello che attiene alla estensione del controllo.

Il Presidente della Corte ha rilevato che il controllo sarebbe monco se non si estendesse anche alla valutazione economica della gestione al fine di stabilirne la rispondenza, nel suo complesso, ai fini istituzionali dell'Ente.

Probabilmente, allo stato della legislazione vigente (legge n. 259 del 1958) questo controllo penetrante non appare consentito, ma il problema è di quelli che rivestono importanza fondamentale particolarmente in seno ad uno Stato che si avvia ad interventi sempre più numerosi nell'economia nazionale, attraverso la istituzione di organismi la cui azione, svincolata da quei limiti che per l'Amministrazione dello Stato sono costituiti dai capitoli del bilancio, tende a sottrarsi naturalmente ad ogni controllo che non sia quello politico del Parlamento. L'organizzazione di un controllo il più penetrante ed efficace della Corte su tali enti appare, perciò, una condizione essenziale per un ordinato sviluppo ed una corretta gestione di essi.

Notiamo, infine, per quel che concerne la prossima attuazione dell'ordinamento regionale che il Presidente della Corte, indicando nelle Delegazioni regio-

nali, recentemente istituite, gli organi della nuova struttura decentrata del controllo, ha fatto richiamo al carattere naturalmente unitario della funzione di controllo come conseguenza logico-giuridica del carattere unitario dello Stato.

Questo autorevole richiamo all'unità della funzione di controllo appare tanto più necessario ed opportuno affinché non si ceda alle eventuali prevedibili pressioni locali dirette ad ottenere la creazione in ogni Regione di vere e proprie Sezioni della Corte, a più o meno ampia autonomia, col gravissimo pericolo di intaccare quella unitarietà della funzione di controllo che ne è caratteristica essenziale.

Queste brevi note non hanno certo la pretesa di costituire un adeguato commento alla vastità ed importanza dei tempi affrontati che meriterebbero ben più ampio approfondimento. Esse tendono al limitato scopo di porre in rilievo alcuni dei temi di maggiore interesse che hanno formato oggetto del discorso, che può definirsi un punto fondamentale di riferimento per l'avvenire della Corte e per la futura attività degli emeriti Magistrati che la compongono; discorso che sarà sempre ricordato per la ricchezza di pensiero, per la profondità della conoscenza dei problemi propri dell'Istituto e di quelli più vasti della Pubblica Amministrazione e degli ordinamenti statali, e, soprattutto, per lo spirito da cui è permeato e per la nobiltà dei sentimenti da cui è ispirato.

Di tali sentimenti è dato cogliere l'essenza in questi due brani detti a chiusura del discorso; « Indipendenza che tale è in quanto l'assolvimento nostro ci pone alla assoluta dipendenza della legge soltanto, ad ogni altra dipendenza, perciò stesso, sottraendoci.

« Diversamente intesa e praticata l'indipendenza rischierebbe di risolversi in pregiudizio dell'adempimento del dovere, laddove, è certo, che indipendenti siamo per il dovere non dal dovere; in altri termini l'adempiere, pienamente, il dovere nostro è il fine, l'indipendenza, il mezzo per raggiungerlo ».

E più oltre; « Termine convinto di poter affermare come all'inizio di questo suo secondo secolo di vita nell'unità d'Italia la Corte altro essenzialmente non si propone, non ambisce, rispettosissima sempre degli altrui, ma nello stesso grado gelosa dei propri poteri, che di rendere sempre più di questi perfetto, spedito, efficiente l'esercizio, per nessun'altro scopo che quello di concorrere — assolvendo con assoluta dedizione ed appassionato impegno la sua missione, nell'interesse della società nazionale, dello Stato, come di tutte le entità che allo Stato direttamente od indirettamente si ricolleghino — di concorrere, dicevo, a realizzare i presupposti e le condizioni perchè la Patria nostra sia — come la sognavano coloro che un secolo fa con la Corte dei conti, diedero inizio all'unità nei civili magistrati, come tuttavia la sognano noi — ognora più grande, prospera, libera antesignana e garante con i propri sempre più ammodernati ordinamenti, entro i suoi confini e nel mondo, di ogni sociale ordinato progresso, nella pace e nella giustizia ».

## NOTE SULL'ART. 17 DELLA LEGGE 24 MARZO 1958, N. 195

1) Con la decisione n. 248 del 1962, e con le altre che la ricalcano fedelmente, il Consiglio di Stato ha dichiarata la propria giurisdizione sui decreti del Capo dello Stato e del Ministro di Grazia e Giustizia, emessi in attuazione delle delibere del Consiglio Superiore della Magistratura, a' sensi dell'art. 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e sulle stesse delibere del Consiglio Superiore, in quanto trasfuse nei decreti in parola.

Non può certo imputarsi al S. C. A. un'insufficienza nella motivazione della pronuncia in esame. Sarebbe, infatti, bastato dire quel che si dice verso la fine della decisione, e, cioè, che le delibere del Consiglio Superiore sono meri atti preparatori dei decreti di cui trattasi, decreti a cui non può essere negato il carattere di atti non solo oggettivamente, ma anche soggettivamente amministrativi, per tagliare corto ad ogni ulteriore indagine.

Si vede che, però, la Quarta Sezione si è resa conto della gravità del problema affrontato ed ha voluto esaminarlo sotto ogni possibile punto di vista. Sono state, così, enunciate, nell'ordine, le seguenti proposizioni:

a) al Consiglio Superiore della Magistratura debesi attribuire piuttosto il carattere di organo « di rilevanza costituzionale », che non quello di organo « costituzionale », sia perchè è discutibile che l'amministrazione e la disciplina di un Corpo di persone investite di una pubblica funzione possa considerarsi supremo interesse dello Stato, sia perchè al vertice del potere giudiziario sta la Corte di Cassazione e non il Consiglio Superiore, la cui funzione è meramente ausiliaria e strumentale rispetto all'esercizio della giurisdizione;

b) ancorchè trattasi di Organo costituzionale vero e proprio, non esiste un principio che esenti dalla giurisdizione gli atti degli Organi costituzionali (il Presidente della Repubblica ed il Governo possono vedere, volta a volta, annullati o disapplicati i propri atti);

c) nè esiste un principio che attribuisca agli Organi costituzionali giurisdizione esclusiva sui propri membri. Del resto, l'Ordine giudiziario come tale non è un Organo: l'Organo è — se mai — il Consiglio Superiore al quale può, al massimo, riconoscersi giurisdizione in tema di verifica della regolarità della nomina dei propri membri;

d) il precedente costituito dalla pronuncia delle Sezioni Unite 3 febbraio 1917 (Pres. ed est. MORTARA, pubbl. in *Foro It.*, 1917, I, 551, con nota di BIAMONTI) citata nella decisione, è inutilizzabile, una volta entrato in vigore l'art. 113 della Costituzione;

e) le delibere del Consiglio Superiore, a parte la loro essenza di atti meramente preparatori di provvedimenti del Governo, potrebbero essere persino assoggettate, se considerate in sè e per sè, al sindacato di legittimità del Consiglio di Stato, in quanto atti oggettivamente amministrativi, non esistendo alcun ostacolo di principio a che un

Organo non inquadrato nel potere esecutivo possa assumere la qualità di Organo di pubblica amministrazione ed essere soggetto al relativo regime giurisdizionale.

Così riassunti con la maggiore obiettività (almeno riteniamo) gli argomenti del Consiglio di Stato, deve immediatamente soggiungersi che non può approvarsi nè l'impostazione data da quel Consesso alla questione, presa nel suo insieme, nè una sola delle tesi sopra enunciate.

2) Alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato è sfuggito il significato del principio dell'indipendenza della Magistratura, così come esso è accolto nel vigente sistema costituzionale.

L'esercizio della funzione giurisdizionale è autonomo. Cioè il Giudice dipende soltanto dalla legge (sottoposta, ove occorra, alla prova di resistenza rispetto alla Costituzione): con la conseguenza che l'atto del potere esecutivo va applicato solo in quanto conforme alla legge. E uno.

E due: l'Organo giurisdicente è autonomo. La sentenza non può essere emanata in obbedienza ad un ordine gerarchico, nè può essere riformata o annullata se non in sede giurisdizionale, attraverso la sequela dei gravami.

Sin qui, siamo, al livello del *Iustizbeamte* della monarchia illuminata. O, forse, a quello del Giudice delle *Nozze di Figaro*: non certo a quello del Magistrato secondo l'orientamento costante del diritto post-unitario, ora solennemente dichiarato negli artt. 104 e 105 della vigente Costituzione.

L'autonomia è qui garantita non solo alla funzione giurisdizionale, non solo agli Organi che la esercitano, ma a quel *Corpo di persone investite di una pubblica funzione* (come testualmente dice il Consiglio di Stato) che costituisce l'Ordine giudiziario. Lo stato di queste persone e l'autogoverno di questo Corpo, sono affidati al Consiglio Superiore della Magistratura. L'art. 104 della Costituzione non può essere più chiaro. « La Magistratura (non soltanto la funzione giudiziaria o gli Organi giurisdizionali) costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere ».

Che l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura siano strumentali rispetto all'esercizio libero della funzione giudiziaria è verità che può essere condivisa da tutti. Ma è un errore dimenticare che questa autonomia ed indipendenza dell'Ordine giudiziario stanno scritte nella Costituzione, e tenere solo presenti quelle della funzione e degli Organi giurisdizionali.

3) Da questa autonomia ed indipendenza discende l'esigenza dell'autogoverno. Organo di questo autogoverno è il Consiglio Superiore della Magistratura, annunziato, nella sua composizione, dall'art. 104 della Costituzione, e le cui attribuzioni sono fissate dal successivo art. 105.

Volendo tenere per buona la distinzione fatta dal Consiglio di Stato, la domanda che si pone è questa: il Consiglio Superiore è organo costituzionale, ovvero organo di mera rilevanza costituzionale?

La risposta non può essere che una: il Consiglio Superiore è organo costituzionale. Lo è, perchè a fondamento di ogni Stato di diritto è posto il principio della divisione dei poteri, e perchè la Carta del 1948 attua questo principio costituendo in ordine autonomo ed indipendente la Magistratura; perchè questa autonomia ed indipendenza postulano che ci sia un organo di autogoverno, e che quest'Organo di autogoverno sia del pari autonomo ed indipendente. Stiamo qui al vertice rappresentato dalle supreme esigenze dello Stato: supreme esigenze — si noti bene — come tali accolte e riconosciute dal testo della Costituzione.

A fronte di queste caratteristiche intrinseche, possono pure passare in seconda linea altre considerazioni, ancorchè più appariscenti: la presidenza attribuita al Capo dello Stato, la partecipazione di rappresentanti del Potere politico, con le garanzie connesse a questa partecipazione, ecc.

Quindi, risulta erronea a proposizione che trattisi di Organo di mera rilevanza costituzionale, ed inappropriato il paragone con il Consiglio supremo di difesa. Nel testo dell'attuale Costituzione non c'è una norma che dica che le Forze Armate costituiscono un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere dello Stato!

Organo costituzionale dotato di attribuzioni proprie: « spettano al Consiglio Superiore .... » (articolo 105).

Organo costituzionale che — evidentemente — non fa parte nè del Potere legislativo, nè del Potere secutivo, ed i cui atti — per conseguenza — non sono *soggettivamente* nè legislativi, nè amministrativi.

4) Bastano queste constatazioni (chè di mere constatazioni si tratta) per liberare il campo d'indagine dallo sterile e dal superfluo.

Così perde rilievo la considerazione di cui al n. 1 lettera a), ove si pensi che la volontà della Costituzione è stata quella di garantire non solo la libertà della funzione giurisdizionale, non solo l'autonomia degli Organi di giustizia, ma l'indipendenza dell'Ordine giudiziario (proprio come « Corpo di persone »), ponendo le tre esigenze sullo stesso piano. E cade, del pari, l'argomento, svolto nella stessa sede, secondo il quale — se mai — dovrebbe considerarsi al vertice del Potere giudiziario (e sarebbe, quindi, interpretabile come Organo costituzionale) la Corte di Cassazione e non il Consiglio Superiore. Ripetiamo: nulla di eterodosso, se il Costituente avesse investito del potere di governo della Magistratura la Sede più alta dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Fu fatta (in base a considerazioni politiche, che qui debbono sfuggire ad ogni giudizio) una scelta diversa. Ma ciò non toglie la natura di Organo costituzionale del Consiglio Superiore.

Risulta inappropriato l'argomento (lettera b) che, dopo aver negato che i Magistrati facciano

tutti, parte del Consiglio Superiore (o ne siano degli impiegati), restringe la possibile giurisdizione di quest'ultimo alla verifica dei poteri dei propri membri.

Qui, a parte che si rientra nella tematica già nota della funzione, non si tratta di attribuzioni *interne* del Consiglio Superiore. Qui si tratta dell'autonomia, dell'indipendenza e dell'autogoverno (che ne è conseguenza ineluttabile) dell'Ordine giudiziario, e della sindacabilità in sede di giurisdizione amministrativa di questi atti di autogoverno.

In conclusione, allora, restano aperte due questioni di principio ed una di interpretazione di norme positive.

Le questioni di principio sono: *primo*, se l'atto del Consiglio Superiore sia meramente preparatorio del provvedimento di esecuzione; e, *secondo* se il Consiglio di Stato abbia giurisdizione sugli atti amministrativi in senso soltanto oggettivo (i c. d. atti di tipo amministrativo). Ciò con una implicazione relativa alla sindacabilità degli atti di Organi costituzionali.

La questione d'interpretazione consiste nel vedere se l'art. 17 citato, nella sua attuale formulazione sia o meno costituzionalmente legittimo.

Sappiamo bene che qui, in ultima analisi, si tratta di tre facce di uno stesso poliedro. Ma serve sempre avere un punto dal quale cominciare.

5) Il decreto dell'Autorità governativa atto finale?

Si tratta di una di quelle tesi che, più vengono meditate e più risultano infondate. La Costituzione dice che certe attribuzioni *spettano* al Consiglio Superiore, non che *spettano* al Capo dello Stato od al Ministro « sentito (o su conforme parere, o su conforme proposta, o quel che si voglia), ecc. ». E basterebbe questo solo per dimostrare che il dubbio non ha ragione d'essere.

Ma v'ha di più. Se si fa questione di atto finale, si fa questione di procedimento; se si fa questione di procedimento, si fa questione di concorso di volontà: di volontà diseguali quanto si voglia, ma pur sempre concorrenti.

Ora, che ci possa essere una volontà del Ministro che si spieghi sul contenuto del provvedimento è chiaramente impossibile. Ed è sufficiente al riguardo la lettera dell'art. 17, *in conformità delle deliberazioni del Consiglio Superiore*. Senonchè, se il concorso della volontà del Ministro non gioca sul contenuto, si è costretti ad ammettere che (tacendo, come tace la legge a questo proposito) esso trovi luogo sul « se » e sul « quando » del provvedimento che si ritiene finale. Voleva dire questo il Consiglio di Stato? E come si concilia una simile proposizione non solo con l'art. 105, ma con lo stesso art. 104 della Costituzione: cioè, come può dirsi sussistere in tali condizioni quella autonomia e quella indipendenza dell'ordine giudiziario tanto solennemente assicurate?

Si noti che l'Ordinamento giudiziario del 1912 (legge 19 dicembre 1912, artt. 7, 10 e 11) riservava un « moderato potere di intervento » (SS.UU. 3 febbraio 1917) al Ministro Guardasigilli in tema di promozione di Magistrati, così che — allora —

sarebbe stato indubbiamente più agevole ravvisare nel provvedimento ministeriale di attuazione della delibera l'atto finale del procedimento.

Eppure con la citata sentenza delle Sezioni Unite del 1917 si esclude che il provvedimento governativo conforme alle delibere del Consiglio Superiore potesse essere oggetto di censura che coinvolgesse un apprezzamento relativo all'operato del Consiglio stesso.

Vale la pena di leggere quella pronuncia, dove non può non colpire la perspicua severità delle argomentazioni, segno indubbio del senso di responsabilità che la permea.

Del resto, non sembra neppure opportuno indugiare su considerazioni di questo genere di fronte al testo della legge n. 195. Il precetto costituzionale che stabilisce quel che *spetta* al Consiglio Superiore vi è testualmente ripetuto (art. 10: *Attribuzioni del Consiglio Superiore*); fra le *Attribuzioni del Ministro* (art. 14) non figura quella di provvedere — sia pure sulla base della volontà del Consiglio — in tema di stato e carriera dei Magistrati; i termini usati negli artt. 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, ecc. per gli atti del Consiglio sono *deliberare* o *provvedere*, termini che nel linguaggio comune indicano una volontà costituita e compiuta in sé stessa; lo stesso art. 17, infine, concerne (e lo dice ben chiaramente l'epigrafe) soltanto la *Forma dei provvedimenti*.

Del resto, e per altra via, il Consiglio di Stato avrebbe potuto aver ben chiari i termini della questione, sol che avesse meditato sul testo della legge n. 195, e sulle possibilità offerte ai vari soggetti che in quelle norme figurano.

Il Ministro può — è vero — ricorrere al Consiglio Superiore, ove ritenga che l'operato delle Commissioni sia illegittimo. Ma quando il Consiglio in *plenum* abbia pronunciato, non ha altra istanza di gravame, e *deve* (art. 17 della legge, in relazione all'art. 110 della Costituzione) provvedere *in conformità* della delibera del Consiglio medesimo. Ciò, pur se sia convinto della illegittimità della delibera, giacché un suo provvedimento difforme violerebbe la legge e la Costituzione.

Ora, se è vero che il controllo « esterno » della giurisdizione amministrativa ha carattere sostitutivo di quell'autocontrollo che risulti non esercitato in sede « interna », vale a dire costituisce sede di repressione di una illegittimità che l'Amministrazione avrebbe potuto (*scil.* dovuto) non commettere, com'è ammissibile che il Consiglio di Stato censuri per illegittimità l'atto del Ministro che è condizionato ad una delibera vincolante, e più che vincolante, giacché il Ministro è tenuto a darvi esecuzione?

Così ragionandosi si farebbe del Consiglio di Stato un'istanza d'appello del Consiglio Superiore. E per giunta, un'istanza d'appello che può essere adita solo dal singolo Magistrato e mai dal Ministro, pur se quest'ultimo abbia sollevato questione di legittimità dell'operato della Commissione. Basta questo per render convinti in due verità: *a*) che l'atto del Ministro non è affatto quell'atto finale nel quale si possano censurare

gli atti preparatori, e *b*) che le censure contro gli atti del Ministro possono concernere solo i vizi propri ed esclusivi di questi ultimi (1).

Diversamente si avrebbe non una disarmonia, ma una vera e propria deturpazione del sistema del vigente diritto pubblico.

La verità è che l'interpretazione data dal Consiglio di Stato alle norme in esame segue piuttosto la glossa oscura che il testo chiaro. Al momento in cui venne emanata la legge nel Consiglio Superiore, da una parte, una esasperata (se pur giustificabile) gelosia delle attribuzioni del Potere giudiziario fece sorgere in alcuni commentatori il dubbio sulla legittimità costituzionale di essa, ravvisandosi in quel testo quello che in realtà non c'era, ed indusse ad un processo, alle intenzioni del legislatore. Dall'altra, si tenne fermo questo tipo di interpretazione (piuttosto passionale che razionale) e si cercò di difendere le disposizioni ormai vigenti (2).

La verità è ben diversa: i decreti del Capo dello Stato o del Ministro non sono che atti di mera esecuzione, senza autonomia giuridica di sorta. Servono in sostanza a rendere operanti le delibere del Consiglio Superiore prevalentemente nella zona della legge e del regolamento di contabilità generale, legge e regolamento che non conoscono deliberazioni, ma veri e propri decreti emanati dall'Autorità amministrativa.

In definitiva, con l'art. 17 si è voluto adempiere ad un'esigenza di carattere meramente tecnico, non già né tradire la Costituzione, né dettare una norma in conflitto con i precedenti artt. 10 e 14.

(1) Da rilevare la contraddizione in cui cade TORRENTE (s. v.: *Consiglio Superiore della Magistratura*, in « Enciclopedia del Diritto ». Paragrafo 7 (sotto l'epigrafe *Il provvedimento esecutivo del Ministro*): la necessità di « calare » la delibera del Consiglio Superiore nella forma del decreto, discende dal fatto che nessuna norma costituzionale deroga — in relazione all'amministrazione finanziaria della Magistratura — al procedimento generale di cui agli artt. 81 e 100 della Costituzione (spesa approvata dalle Camere e disposta dal Governo, sotto il controllo della Corte dei Conti). Paragrafo 8 (epigrafe: *Impugnazione di tale provvedimento* ..... ma se dice che è un provvedimento esecutivo!?): l'art. 24 della Costituzione esige che nel decreto sia impugnabile la delibera (v. al riguardo, *infra*, n. 7).

Forse in proposito ha giocato la suggestione operata dai lavori preparatori alla legge del 1958 (ma che cosa non si trova in questi lavori? Si pensi che ad un certo punto tutto fu ridotto ad una questione di deferenza al Capo dello Stato), e dall'esempio del Consiglio di Stato francese. Ma la posizione di quell'Organo in Francia è ben diversa che in Italia. Per una informazione più ampia, v. SANTOSUOSSO: *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, 1958, 318.

(2) Nel primo senso, GLINNI: *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, 1959, e VIESTI: *Gli aspetti incostituzionali del Consiglio Superiore della Magistratura*, in « Rass. di dir. pubblico », 1958, 517. Nel secondo, TORRENTE: *l. cit.* (per altro, con talune divergenze rispetto al pensiero esposto in occasioni precedenti).

In conclusione: la deliberazione del Consiglio Superiore deve intendersi come atto finale del procedimento, produttivo di effetti giuridici esterni *secundum naturam sui generis* (artt. 12 e 13). L'atto del Governo è un provvedimento di mera esecuzione, inteso a portare a buon fine nell'ambito degli ordinamenti amministrativi e contabili quanto si è già perfezionato in sede di Ordine giudiziario. Nient'altro.

6) Veniamo, ora, alla sindacabilità dell'atto oggettivamente, ma non soggettivamente, amministrativo.

È una seduzione che talvolta (e — del resto — abbastanza di rado) tenta il Consiglio di Stato. Ed è una seduzione la cui fallacia è dimostrata non solo da una immemorabile tradizione dottrinale e giurisprudenziale, non solo dall'art. 26 del Testo unico 1924 delle leggi sul Consiglio di Stato, ma dalla stessa Costituzione della Repubblica, la quale in almeno tre articoli (100, 103 e 113) richiede, specialmente *quoad iuris dictionem*, che la nozione di atto amministrativo sia integrata dall'elemento soggettivo (3).

Del resto, a volere rimanere sul terreno dei principi, abbiamo altra volta dimostrato (in questa *Rassegna* 1951, 153 segg.; 1951, 177 segg.; 1952, 85 segg. e spec. 96 segg.) che stabilire una nozione di atto amministrativo, prescindendo dal soggetto e dalla forma, insomma costruire la categoria dell'atto *naturaliter* amministrativo, è impresa vana. E la Suprema Corte Regolatrice ha accolto l'essenziale di questa tesi (Sent. 107/53: cfr. pure la requisitoria EULA, nella stessa *Rassegna*, 1953, 205 segg.).

Il Consiglio di Stato ha cercato di aggirare tali ostacoli, che deve aver tenuto certamente presenti, osservando che « vi sono casi in cui Organi appartenenti ad uno dei poteri dello Stato esercitano funzioni proprie di un altro potere », che « i relativi atti seguono, per quanto riguarda la soggezione al potere giurisdizionale, il regime che è loro obiettivamente proprio », che « non esiste, quindi, nessun ostacolo di principio a che un Organo non inquadrato nel potere esecutivo possa assumere la qualità di Organo di pubblica amministrazione ed essere soggetto al relativo regime giurisdizionale ». Dunque, una specie di metamorfosi nel soggetto, determinata dalla funzione: se un Organo non amministrativo esercita funzione amministrativa, per i relativi atti si qualifica come Organo amministrativo e soggiace al regime giurisdizionale della pubblica amministrazione.

Ma: come si identifica la « funzione amministrativa » di cui non è traccia (a differenza di quel che accade con la funzione legislativa e con la funzione giurisdizionale) nella Costituzione? Con l'emanazione di atti *naturaliter* amministrativi?

Ma allora, nonostante l'ingegnoso giro di pensiero della Sezione, si ricade in quel tipo di identificazione dell'atto obiettivamente amministrativo, che deve dirsi insostenibile (4).

Ancora: quali sono gli esempi di assoggettamento al potere di giurisdizione, secondo le caratteristiche del potere esercitato, formulati nella più che diligente motivazione delle decisioni in esame? Questi: i decreti legislativi ed i decreti legge soggetti alla Corte Costituzionale, pur se emanati dal Governo; le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, sottoposte alla Corte di Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione.

Ora, nel primo esempio, la Corte Costituzionale giudica « delle leggi e degli atti aventi forza di legge », non degli « atti emanati da un'Autorità legislativa o da un Corpo legislativo ». E la differenza fra i due casi è essenziale: quanta ne corre fra l'art. 134 e l'art. 113 della Costituzione. Nel primo, giurisdizione *ratione obiecti*, nel secondo *ratione subiecti*.

Per quanto, poi, concerne la funzione regolatrice della Suprema Corte di Cassazione, a parte ogni considerazione teorica sull'unità della giurisdizione e sull'assoggettamento di tutte le giurisdizioni al controllo della Cassazione, c'è da dire che questa soggezione è espressamente disposta dalla Costituzione, e che — quindi — il problema non sorge neppure.

Se mai, l'esempio istruttivo avrebbe potuto essere quello dell'attività amministrativa affidata ad Organi giudiziari (volontaria giurisdizione, tenuta dei registri dei privilegi su beni mobili registrati, ecc.). Si è mai pensato di ricorrere al Consiglio di Stato avverso provvedimenti di questo tipo?

Eppure la teoria dell'atto « oggettivamente » amministrativo a questo porterebbe. L'Organo giurisdizionale esercita funzioni proprie di pubblica amministrazione, quindi i relativi atti dovrebbero seguire il regime che è loro proprio per quanto concerne il relativo sindacato.

7) Si venga, ora, alla questione della immunità dalla giurisdizione degli Organi costituzionali.

Il Consiglio di Stato pone il problema sul piano dell'*a priori*, come — cioè — se si discutesse in astratto della validità dell'equazione *superiorem non recognoscens = legibus solutus*, e confuta tale asserzione.

Ora, va subito osservato che in questi termini il ragionamento è mal posto, e che del resto, nel merito, gli esempi addotti per sorreggere siffatta costruzione non sono affatto convincenti.

Giacchè, se si fa questione del potere del Giudice ordinario di disapplicare l'atto amministrativo illegittimo, è chiaro che ciò discende dall'autonomia della funzione giurisdizionale (*supra*, n. 2), autonomia costituzionalmente garantita, e non

(3) In proposito, cfr. da ultimo A. SAVIGNANO: *Gli atti amministrativi delle Camere parlamentari e la loro sindacabilità*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1960, I, 626 segg., spec. pagg. 641 segg. (Il lavoro è notevole per la completezza dell'informazione).

(4) Tautologia già rilevata, se pure in chiave diversa, da Kelsen, e posta in evidenza da Giannini. V. SAVIGNANO: *l. cit.* pag. 648, nota 33.

da un potere di sindacato diretto sulla pubblica amministrazione e sugli atti amministrativi; se gli atti del Presidente della Repubblica o dei Ministri possono essere annullati da parte del Consiglio di Stato, la proposizione è certamente vera quando questi Organi hanno qualifica di Organi di pubblica amministrazione (per chiarire, *sono* la pubblica amministrazione), ma è — quanto meno — da vedere che cosa succede per i veri e propri atti di Governo (dovendosi qui — a nostro avviso — negare la proponibilità della domanda) e resta, infine, da dimostrare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di un atto avente forza di legge da parte della Corte Costituzionale sia atto giurisdizionale o non piuttosto atto legislativo abrogativo.

Sia dal suo primo sorgere la Corte Costituzionale si preoccupò, infatti di chiarire che la sua funzione era, sì, di controllo costituzionale nelle forme giudiziarie, ma non certo giurisdizionale *stricto sensu* (sentenza n. 2, 3 e 19 del 1956: cfr. GIANNINI in *Giurispr. Costituz.*, 1956, 902 segg. e CRISAFULLI, *ivi*, 929 segg.).

Costruire, un sistema su basi di questo genere sembra, adunque, impresa alquanto imprudente.

Comunque, non è questo il punto. Ed, invero, se nel contesto giuridico attuale, si solleva la questione dell'Organo costituzionale per il Consiglio Superiore della Magistratura, lo si fa per impedirne l'annessione al territorio della pubblica amministrazione. In altre parole, perchè si constati che, secondo il vigente sistema del diritto pubblico, il Consiglio Superiore non è (né può essere) inserito tra gli Organi amministrativi dello Stato, e che tale autonomia dall'Amministrazione gode di una tutela costituzionale, idonea a qualificare quel Consesso.

Quindi (e qui si vede come sia mal posto il problema nella decisione esaminata) non è tanto questione di immunità giurisdizionale in astratto, ma di difetto di giurisdizione in concreto del Consiglio di Stato, il cui sindacato ha per oggetto esclusivo gli atti delle Autorità amministrative. E cioè, e per restare nel tema: qualunque cosa si pensi in tema di garanzie giurisdizionali del singolo, è da escludere che nel nostro caso si versi nella zona di applicazione dell'art. 113 della Costituzione.

Chè, se poi si fa questione di art. 24 della Costituzione, la conclusione, che è giocoforza trarre da siffatto argomento, è che su questa base si potrà affermare la giurisdizione di qualsiasi organo giudicante, ma non del Consiglio di Stato, al quale — si ripete — spetta un sindacato solo in zona di pubblica amministrazione (5).

Sin qui le considerazioni che specificamente si attagliano all'ipotesi che ora interessa. Ma, naturalmente, quanto si è venuto dicendo comporta una conseguenza — che siamo ben disposti a lasciare qualificare come empirica — in tema di giurisdizione sugli Organi costituzionali. E cioè: che fuori da una espressa previsione costituzionale è vana impresa cercare un giudice che possa conoscere degli atti degli Organi primari dello Stato. L'unico problema che a tale livello si può porre, come problema d'ordine generale, è quello del conflitto di attribuzioni. Ed osserviamo di sfuggita che proprio il germe per un conflitto di questo genere è stato seminato non dal Consiglio Superiore o dal Ministro, ma proprio dalle decisioni del Consiglio di Stato. Esclusa l'indebita invasione dell'Organo primario nella zona d'attribuzioni di altro Organo primario, non resta — di regola — rimedio giurisdizionale di sorta.

8) È chiaro, dopo l'esposizione sin qui fatta, come debba essere interpretato, nel sistema della legge n. 195 e della Costituzione della Repubblica, l'art. 17.

Il ricorso al Consiglio di Stato in sede di giurisdizione di legittimità sugli atti amministrativi, è previsto unicamente per i decreti del Capo dello Stato o del Guardasigilli, per vizi propri ed esclusivi di questi provvedimenti. Tali vizi possono essere meramente formali, ovvero concernere la non conformità degli atti in questione alle deliberazioni del Consiglio Superiore. Riteniamo che per via d'interpretazione possa trovare tutela avanti al S.C.A. anche l'interesse del singolo Magistrato all'emanazione del decreto conforme alla delibera (inerzia ministeriale, silenzio-rifiuto, ecc).

Non può, invece, avere ingresso avanti al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale la pretesa del singolo a sentir dichiarare illegittima, e quindi a sentir annullare, la deliberazione del Consiglio Superiore della Magistratura, pur se trasfusa in un provvedimento governativo. E non può trovarla per due serie di ragioni: perchè qui non c'è attività che provenga da un Organo amministrativo, e perchè quanto opera il Consiglio Superiore ha luogo in seno all'ordine giudiziario e non in seno alla pubblica Amministrazione.

Del resto, il Consiglio Superiore, sia che tratti di concorsi, che di scrutini, opera attraverso Commissioni. L'operato di queste Commissioni è soggetto a reclamo avanti al Consiglio (in *plenum*). L'art. 13 dice che in tema di scrutini « Il Consiglio Superiore *giudica* definitivamente anche nel merito ». L'art. 12, non contiene tale frase, ma basta guardare l'art. 54 delle norme di attuazione (D. P.

(5) Ed è questo l'ostacolo più grave a costruzioni come quella del TORRENTE (v. cit. in *Enciclopedia del diritto*). D'altra parte, se si nega l'applicabilità dell'articolo 113 della Costituzione, come si adempie all'art. 24? Il ricorso ai Tribunali ordinari è facilmente ammissibile in tema di gestione patrimoniale, ma non certo per i provvedimenti che si considerano. Qui non resta che o teorizzare sulla base delle considerazioni empiriche

esposte nel testo, oppure riconoscere natura giurisdizionale al ricorso al Consiglio Superiore in *plenum*. Ed assai probabilmente è vero il secondo termine dell'alternativa, pur non svolgendosi siffatta attività giurisdizionale in contraddittorio, ecc. Ma tutto — in definitiva — si riduce ad intendersi sul concetto di giurisdizione (impresa, del resto, tutt'altro che agevole).

16 settembre 1958, n. 916) per concludere che in tema di concorsi, il giudizio è di legittimità (« decisioni sui ricorsi »: secondo comma; « quando non vi riscontri violazione di legge »: primo comma).

Come a dire allora che l'assunzione e la carriera dei Magistrati non trova una sede che renda possibile il sindacato? La trova, ma là dove è possibile trovarla, in sede cioè di Ordine giudiziario, e non certo in quella di sindacato degli atti della pubblica Amministrazione.

A ragionare diversamente si dà luogo ad un inedito vizio di illegittimità costituzionale *ex interpretazione*. Non solo — volendo leggere nell'art. 17 quello che non c'è — si violano, da una parte, gli artt. 104 e 105 della Costituzione, e dall'altra gli artt. 100, 103 e 113, ma si contraddice manifestamente alla stessa legge n. 195, la quale ha voluto tenere fede all'impegno costituzionale dell'autonomia dell'Ordine giudiziario, separando nettamente le attribuzioni del Consiglio Superiore da quelle del Ministro, consentendo al Magistrato una serie di riesame delle delibere delle Commissioni, avanti al Consiglio Superiore, organo costituzionalmente autonomo, ed attuando quella « collaborazione di poteri » desiderata dal Consiglio di Stato là dove essa appariva possibile, cioè soltanto nella zona degli adempimenti amministrativi e contabili.

9) Da quanto precede risulta la fondamentale esattezza della sentenza delle Sezioni Unite del 1917, e l'attualità di questa pur nel vigente Ordinamento costituzionale.

Il Consiglio di Stato rileva un'incompatibilità tra l'insegnamento della Corte Regolatrice e l'articolo 113 della Costituzione. E non è dato comprendere se questa incompatibilità sia fatta discendere dalla teoria della giurisdizione sull'atto « oggettivamente » amministrativo, o da un supposto divieto al ricorso giurisdizionale, posto dall'Ordinamento giudiziario allora vigente.

Ora, come risulta dalle pagine che precedono, per quanto attiene al primo punto nulla è mutato nell'area della giurisdizione del Consiglio di Stato: nel 1917, così come ora, occorre l'atto dell'autorità amministrativa perchè il S.C.A. potesse affermare la propria giurisdizione. Non si vede — pertanto — dove (data la lettera e lo spirito del citato art. 113) le decisioni in esame abbiano

potuto ravvisare l'elemento nuovo, idoneo a determinare un diverso orientamento.

Per quanto attiene al secondo punto, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione non pensarono neppure lontanamente all'esistenza di un divieto « esterno » ad adire l'Organo giurisdizionale (di modo che, caduto questo divieto, debba dirsi che la giurisdizione del Consiglio di Stato può ora liberamente espandersi). Un divieto di questo genere non stava scritto in nessuna legge, nè era desumibile dal sistema.

È vero, invece, che le Sezioni Unite ebbero ben presente il principio della divisione dei poteri (oggi, se mai, manifestato in forma più categorica che nel 1917), che da questo principio trassero la conseguenza dell'autonomia (e dell'autogoverno) dell'Ordine giudiziario, che videro giustamente nel Consiglio Superiore un Organo non della pubblica Amministrazione, ma del Potere giudiziario, ed infine che ritennero attività del potere giudiziario oltre quella finale (l'esercizio della funzione giurisdizionale) anche quella strumentale (il governo della Magistratura). Da qui, la conseguenza del difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato sull'operato del Consiglio Superiore della Magistratura, e ciò pur nell'ipotesi che tale operato fosse portato a concreta attuazione per via di atti dell'esecutivo.

E vale la pena, in chiusura di questo forse troppo lungo discorso, ricordare che la Suprema Corte (sentenza citata, *Foro Italiano*, 1917, I, 552) « considerato che il ricorso debba essere accolto per ragioni intuitive, che conviene deplorare siano sfuggite alla considerazione della IV Sezione del Consiglio di Stato, la quale bene avrebbe provveduto col riconoscere e dichiarare la propria incompetenza anche di ufficio, dando lodevole esempio di rispetto ai confini del proprio potere giurisdizionale » osservava che ragionandosi diversamente « si dileguerebbe la guarentigia data alla Magistratura per sottrarla efficacemente ... all'arbitrio dell'Amministrazione. Imperocchè ... potendo essere esercitato il sindacato di legittimità anche per il titolo dell'eccesso di potere, che nel giudizio sull'atto amministrativo autorizza all'esame del fatto e del merito, si aprirebbero agevolmente le porte alla revisione e modificazione dei giudizi del Consiglio Superiore della Magistratura da parte della IV Sezione ».

FRANCESCO AGRÒ  
AVVOCATO DELLO STATO

# NOTE DI DOTTRINA

---

ANDRIOLI: **Motivazione e dispositivo nelle sentenze della Corte Costituzionale** (in « Riv. Trim. Dir. e Proc. Civile », 1962, 2, p. 529).

Attraverso un'acuta disamina dei vari testi legislativi, che dispongono relativamente alla questione di costituzionalità, alla dichiarazione di illegittimità ed all'effetto della inapplicabilità (articoli 134 e 136 Cost., artt. 23, 27, 28 e 30 legge 11 marzo 1953, n. 87), l'A. perviene alla conclusione che il legislatore, costituzionale e ordinario, usando come sinonimi le espressioni legge (e atto avente forza di legge), norma di legge e disposizioni di legge, ha considerato unico l'oggetto della triplice sequenza, non precisando, però, s'esso sia il testo o la norma.

Il giudizio di costituzionalità, secondo l'A., consiste nel raffronto fra due norme, costituzionale l'una, ordinaria l'altra, che è necessario ridurre ad entità commensurabili, operando sui due elementi, che compongono la proposizione normativa: la fattispecie e l'effetto. Precisa, inoltre, l'A. che la proposizione normativa può derivare da uno o più testi, univoci o equivoci, onde il grave problema se la incompatibilità con la Costituzione di una proposizione normativa tratta da testo equivoco o da più testi travolga o meno i testi stessi.

L'A. procede, poi, all'indagine volta ad accertare se l'interpretazione del testo ordinario e la

conseguente scelta della proposizione normativa si svolga in sede di giudizio di rilevanza, riservato al giudice *a quo*, o anche in sede di giudizio di manifesta infondatezza, di cui non è precluso alla Corte il riesame e conclude per l'unitarietà dell'operazione di raffronto, su cui incide il giudizio di manifesta infondatezza, come quello di rilevanza.

Conseguenza di tutto ciò è che la Corte svolge l'operazione di raffronto senza limiti, scegliendo liberamente l'interpretazione del testo e combinando nel modo, che ritiene più opportuno, i testi indicati nell'ordinanza di rinvio o nel ricorso al fine di determinare la proposizione normativa ordinaria, che sottopone al giudizio di compatibilità con la proposizione normativa costituzionale.

L'A. conclude questa disamina identificando nel o nei testi (da cui si trae proposizione normativa) l'oggetto della triplice sequenza: questione e dichiarazione d'illegittimità, pronuncia d'inapplicabilità.

Il risultato dell'indagine, come sempre acuta, ci sembra da condividere anche perchè soddisfa l'esigenza, innegabile, della certezza del diritto, che, a nostro avviso, verrebbe meno se oggetto della triplice sequenza fosse la proposizione normativa tratta da uno o più testi, univoci o equivoci, che rimarrebbero in vita pur sempre anche se svuotati di contenuto a seguito di una o più pronunce d'inapplicabilità.

G. G.

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

## CORTE COSTITUZIONALE

**COSTITUZIONE - Giurisdizioni speciali - Soppressione - Esclusione - Obbligo di revisione.** (Corte Cost. 22 novembre 1962, n. 92-Pres.: Ambrosini; Rel.: Branca; Quaranta Giuliano - Caradente Giarruso Giuseppe - Presidente del Consiglio).

La Costituzione non ha voluto sopprimere le giurisdizioni speciali preesistenti; ma ha voluto sottoporle a revisione, la quale, comportando una scelta delicata fra la soppressione pura e semplice e la trasformazione, è stata affidata esclusivamente al Parlamento.

*Trascriviamo la motivazione della sentenza.*

La difesa del Caradente Giarruso denuncia la illegittimità costituzionale delle norme citate (articoli 82, 83 e 84 Testo unico 16 maggio 1960, n. 570) perchè la giurisdizione dei Consigli comunali, essendo stata disciplinata da leggi posteriori alla Costituzione, non potrebbe considerarsi come una di quelle giurisdizioni preesistenti, che la disp. VI ha temporaneamente salvato. La questione sotto tale aspetto è stata già decisa sia nella sentenza n. 42 del 1961 sia nell'ordinanza n. 11 del 1962, con cui la Corte ha stabilito che le norme impugnate e quelle analoghe, contenute nella legge n. 136 del 1956, hanno sostanzialmente riprodotto le disposizioni anteriori alla Costituzione; ma in questa causa vengono addotte nuove ragioni di incostituzionalità, sulle quali occorre pronunciarsi.

Secondo il Caradente Giarruso, la legge n. 136 del 1956, di cui le norme impugnate sono una riproduzione letterale, non si sarebbe limitata a ripetere la legislazione precedente; ma avrebbe modificato in parte la disciplina relativa alla giurisdizione dei Consigli comunali: cioè avrebbe introdotto norme nuove, come l'obbligo dei Consigli comunali di decidere entro due mesi, l'impugnabilità, presso lo stesso Consiglio comunale, delle decisioni adottate dal Consiglio in sede amministrativa, la natura giurisdizionale del ricorso alla G.P.A.

Questa affermazione non è esatta: il semplice confronto degli artt. 53 e segg. del D.L.Lgt. n. 1 del 1946 con le norme impugnate (e con l'art. 43 della legge n. 136 del 1956) mostra subito che le pretese innovazioni non sussistono: l'obbligo di decidere entro due mesi e l'impugnabilità delle deliberazioni emesse in sede amministrativa erano

previsti anche dal D.L.Lgt. del 1946 (art. 54 quarto comma, art. 55 terzo comma), mentre il carattere giurisdizionale del procedimento che si svolge dinanzi alla G.P.A., benchè non dichiarato, era implicito nello stesso D.L.Lgt.; dimodochè le leggi posteriori alla Costituzione si sono limitate, rispetto a quelle anteriori, a mutamenti che non vanno oltre la formulazione degli articoli.

Se non ci sono state sostanziali innovazioni, è da escludere che possa considerarsi violato il 2° comma dell'art. 102, una norma che vieta soltanto l'introduzione di altre giurisdizioni speciali: non è un'altra giurisdizione quella che le leggi posteriori alla Costituzione hanno mantenuto tale quale era prima e quale sarebbe stata senza di esse.

Si è denunciato il fatto che quelle leggi sono successive alla Costituzione, cioè sono state emanate nel tempo in cui ogni giurisdizione speciale doveva essere sottoposta a revisione dal Parlamento (disp. VI): poichè non hanno adempiuto a questo obbligo, esse sarebbero costituzionalmente illegittime; ma neanche questo, a parere della Corte, è un motivo di incostituzionalità. Dalla disposizione VI si ricava anzi che l'Assemblea Costituente non ha voluto sopprimere le giurisdizioni speciali preesistenti ma sottoporle a revisione; che la revisione, comportando una scelta delicata fra la soppressione pura e semplice e la trasformazione, è stata affidata esclusivamente al Parlamento; che, come si è stabilito in una precedente sentenza, il quinquennio, entro cui questa scelta doveva essere attuata, non è un termine perentorio; che perciò la mancata revisione d'una giurisdizione speciale ad opera d'una legge recente, non è materia di giudizio di legittimità costituzionale.

Posto ciò, quelle, tra le ulteriori denunce, che riguardano la natura, la formazione e la composizione del collegio giudicante, si rivelano subito infondate.

Infatti, che i Consigli comunali, pur giudicando in nome del popolo ed in ciò facendo parte della organizzazione unitaria dello Stato, non siano organi statali in senso stretto, si potrebbe anche ammettere; ma si tratterebbe a ogni modo di una semplice anomalia connessa con la specialità della giurisdizione e perciò non contrastante con norme costituzionali (art. 102), che si riferiscono soltanto alla magistratura ordinaria e alle sezioni specializzate.

Analogo discorso vale per l'altro rilievo secondo cui i giudici collegiali, a norma della Costituzione, dovrebbero essere sempre collegi perfetti, tali che non possano pronunciarsi senza la partecipazione di tutti i propri componenti. Effettivamente, che i collegi giudicanti siano collegi perfetti si ricava dalle norme dell'ordinamento giudiziario al quale rinvia il citato 1° comma dell'art. 102; ma queste norme non si estendono ai vecchi collegi competenti in materia di giurisdizione speciale.

Altrettanto si dica di quella denuncia con cui si afferma che, secondo la Costituzione, una parte dei componenti d'ogni collegio giudicante devono essere giudici ordinari. Ciò è vero tutt'al più per le sezioni specializzate di vecchia e nuova istituzione; ma non per le preesistenti giurisdizioni speciali, fra le cui caratteristiche c'è proprio quella di una particolare composizione del collegio.

Con questo non si vuol dire che le vecchie giurisdizioni speciali, appunto perchè coperte dalla disposizione VI, sfuggano a qualunque giudizio di costituzionalità. La Corte ritiene invece che anche presso gli organi di giurisdizione speciale debbano essere garantiti sia il diritto di difesa sia l'indipendenza e la imparzialità del giudicante; indipendenza e imparzialità, che, prima ancora d'essere scritte in disposizioni particolari della Costituzione, come l'art. 108, riposano nel complesso delle norme costituzionali relative alla magistratura e al diritto di difesa. Perciò le denunce avanzate in proposito dal Caradente Giarruso meritano la più attenta considerazione.

Questi afferma innanzi tutto che il diritto di difesa sarebbe compromesso in un giudizio, come quello dei Consigli comunali, a cui partecipano anche i consiglieri che non conoscono le argomentazioni delle parti. Ma la censura, in concreto, non ha fondamento: nel contenzioso elettorale le argomentazioni delle parti sono avanzate soltanto col ricorso e colle controdeduzioni che qualunque interessato può presentare prima della seduta consiliare; dimodochè tutti i consiglieri, anche quelli che sopraggiungano al momento della votazione, possono essere al corrente delle ragioni delle parti, consacrate negli scritti difensivi, e sono in grado di decidere.

Resta un'ultima censura, piuttosto accennata che svolta: la deliberazione di rinvio, col richiamo agli artt. 104 e 130 della Costituzione, e le deduzioni del Caradente Giarruso negano che i Consigli comunali siano giudici indipendenti e imparziali. Ma neanche questa censura può essere accolta, benchè la Corte non ne dissimuli il peso.

In verità, se si allude all'indipendenza dell'organo giudicante da altri organi o poteri, può risponderci che il controllo a cui è sottoposta la attività amministrativa dei Consigli comunali non implica nè rapporto gerarchico nè soggezione formale o sostanziale. Sotto questo aspetto il libero esercizio della potestà giurisdizionale sembra garantito proprio da quell'autonomia comunale, in cui sono confluite antiche tradizioni cittadine e moderne concezioni sull'investitura popolare.

Se ci si riferisce all'indipendenza del giudice dagli interessi dedotti nel giudizio (c.d. imparzia-

lità), a prima vista può sembrare che il Consiglio comunale sia un collegio giudicante composto dagli stessi interessati (consiglieri la cui elezione è contestata), cioè un vero e proprio « giudice in causa propria ». Ma a ben guardare la situazione è sostanzialmente diversa.

Innanzitutto si deve tener conto del fatto che, quando sia contestata l'elezione di un singolo consigliere, egli non può partecipare alla decisione (art. 275 legge comunale e provinciale). Inoltre, a rigore, neanche quando si contesti la nomina di tutti i componenti d'una lista o genericamente il risultato delle operazioni elettorali si può dire che il Consiglio comunale sia un giudice in causa propria: infatti, più che giudicare d'un suo interesse in contrasto con quello dell'eventuale ricorrente, esso giudica della legittimità della propria composizione; il che ha sempre fatto e può fare in quanto è un collegio dotato di quella particolare autonomia che gli deriva, tradizionalmente, dal voto cittadino: ciò che da una precedente sentenza della Corte è stato già rilevato (sentenza n. 42 del 1961).

*La sentenza, che si annota e nella quale è ancora una volta riaffermato il principio, già enunciato nella sentenza n. 41 del 1957 sulla sopravvivenza delle giurisdizioni speciali, c'induce a questo breve excursus sugli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza in merito alla questione, divenuta nuovamente attuale in relazione al noto progetto di riforma del contenzioso tributario.*

*La dottrina si è ampiamente occupata, fin dalla entrata in vigore della Costituzione repubblicana, dell'argomento, che, peraltro, aveva già formato oggetto di vivaci discussioni alla Costituente (vedasi in proposito ANDRIOLI: Le giurisdizioni speciali nella Costituzione della Repubblica, in *Dir. Giur.*, 1956, p. 117).*

*Il MORTATI (Il ricorso in Cassazione contro le decisioni dei giudici speciali, in « *Giur. Cass. Civ.* », 1949, I, 232), confermando l'avviso espresso alla Assemblea costituente, era per la perentorietà del termine di cinque anni previsto dalla VI disposizione transitoria e per la categoricità del divieto posto dall'art. 102, con la conseguenza di degradare il secondo comma dell'art. 113 Cost. a norma transitoria.*

*Questi concetti erano ribaditi dall'AZZARITI (Problemi attuali di diritto costituzionale, Milano, 1951, 236) e dal LESSONA (Commentario sistematico alla Costituzione italiana, diretto da Calamandrei e Levi, Firenze, 1950, I, 206-11), il quale, a sua volta, restringeva la portata dell'art. 103 u.p. Cost. agli organi periferici correlativi al Consiglio di Stato (e alla Corte dei Conti, cioè, alle Giunte provinciali amministrative ed ai Consigli di Prefettura).*

*In senso contrario si pronunciava il GUARINO (Contenzioso tributario e giurisdizioni speciali in « *Foro it.* », 1954, III, pag. 114), il quale, dopo aver confutato la tesi della soppressione, limitava il divieto dell'art. 102 Cost. alle giurisdizioni speciali in materia civile e penale, escludendo quelle in materia amministrativa (e tributaria), espressamente previste dagli artt. 103, 108 e 111 Cost.*

Il BASILE (Sulla permanenza delle giurisdizioni speciali in nota alla sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite 17 febbraio 1954, in « Riv. dir. proc. », 1954, II, 81), dopo aver premesso che l'intenzione manifestata dai costituenti o da alcuni di essi poteva avere un valore interpretativo solo nella ipotesi, in cui la proposizione normativa non potesse trarsi con certezza dal combinato disposto dagli artt. 102, 103, 111 e VI transitoria della Costituzione, esprimeva l'avviso che l'art. 102 guardasse all'avvenire e nulla disponesse per le giurisdizioni speciali esistenti.

Queste, peraltro, — avvertiva il predetto autore — sono espressamente previste dall'art. 103 Cost., che affianca al Consiglio di Stato « altri organi di giustizia amministrativa », e dal successivo art. 111, il quale prevede il ricorso per Cassazione contro le sentenze degli organi di giurisdizione speciale diversi da quelli enunciati nell'ultima parte del secondo e nel terzo comma (Tribunali militari, Consiglio di Stato e Corte dei conti).

In base ad analoghe argomentazioni il SANDULLI (Sulla sopravvivenza delle giurisdizioni speciali al termine fissato per la loro revisione in « Giur. Cost. », 1956, 965) escludeva che l'art. 102 Cost., essendosi espressamente limitato a vietare la istituzione (futura) di (nuove) giurisdizioni speciali, avesse soppresso o disposto la soppressione di quelle esistenti. D'altra parte, affermava il citato autore, la VI disposizione transitoria prevede la revisione delle giurisdizioni speciali esistenti, non la loro trasformazione in sezioni speciali, e il concetto di revisione non implica, almeno necessariamente, né la soppressione, né la trasformazione; la revisione deve tendere solo ad assicurare, in conformità di altri precetti costituzionali, l'indipendenza dei giudici speciali, l'obiettività e la motivazione della sentenza, il diritto di difesa (artt. 108, 111 e 24 Cost.).

L'ANDRIOLI (Le giurisdizioni speciali nella Costituzione della Repubblica in « Dir. Giur. », 1956, p. 117) dopo aver premesso, anche alla stregua della Relazione del Guardasigilli, che il principio della unità della giurisdizione aveva già dominato il vigente codice di rito, ma non era e non poteva essere ritenuto un feticcio, a cui sacrificare ogni concreto interesse generale, riconosceva che il divieto di costituire giurisdizioni speciali, contenuto nell'art. 108 Cost., è assoluto, nel senso che si riferisce ad ogni materia (civile, penale, amministrativa); ma è rivolto all'avvenire. L'art. 102, secondo il citato Autore, non riguarda in alcun modo le giurisdizioni speciali esistenti, rispetto alle quali è data al legislatore ordinario una triplice alternativa; sopprimerle, trasformarle in sezioni specializzate, sottoporle a revisione, cioè, conservarle adeguandole ai precetti costituzionali sulla motivazione e la indipendenza dei giudici.

Questo era lo stato della dottrina, quando interveniva la sentenza della Corte Costituzionale n. 41 del 1957. In essa la Corte, dopo aver richiamato la sua precedente sentenza n. 12 del 1957 sul carattere giurisdizionale delle Commissioni Tributarie, escludeva la perentorietà del termine di cinque anni, fissato dalla VI disposizione transitoria per la revisione delle giurisdizioni speciali esistenti all'atto

dell'entrata in vigore della Costituzione, e, conseguentemente, affermava che queste continuano legittimamente a funzionare nella pienezza dei loro poteri e secondo le norme istitutive.

Merita, a nostro avviso, particolare considerazione e induce a meditare, però, la premessa di carattere generale, che, in questa sentenza, la Corte ritenne di dover fare. Dall'art. 102 Cost., si legge nella citata sentenza, si trae il principio direttivo della unità della giurisdizione, che avrebbe portato alla soppressione e con effetto immediato delle giurisdizioni speciali esistenti se non fosse stato espressamente precisato che « non alla automatica soppressione doveva pervenirsi, sibbene alla loro revisione ad opera del legislatore ordinario ». La volontà di procedere alla revisione e non alla soppressione, secondo la citata sentenza, si ricava anche e chiaramente dagli artt. 103 e 111 Cost., nei quali si fa espresso riferimento a giurisdizioni speciali diverse dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti, ed ancor più espressamente dalla VI disposizione transitoria. « Da queste norme — concludeva su questo punto la sentenza — risulta per un verso la sopravvivenza delle giurisdizioni speciali all'entrata in vigore della Costituzione; per altro verso, l'obbligo del Parlamento di provvedere in conformità dei principi costituzionali innanzi ricordati... ».

Con numerose altre sentenze ed ordinanze la Corte confermava la legittimità del funzionamento delle varie giurisdizioni speciali esistenti all'atto della entrata in vigore della Costituzione (sentenza n. 41 del 1960 sulla giurisdizione penale, attribuita dall'art. 1238 Cod. Nav. al Capitano di porto; sentenze nn. 42, 43 e 44 del 1961 e Ordinanze nn. 11, 42 e 44 del 1962 sulla giurisdizione, attribuita dagli artt. 82 e 83 T.U. 18 maggio 1950, n. 570 ai Consigli comunali e provinciali in materia elettorale). Di queste merita una menzione particolare la sentenza n. 42 del 1961, nella quale la Corte, espressamente richiamandosi alla precedente sentenza n. 41 del 1957, ha ribadito il concetto, secondo il quale la nuova Costituzione non ha automaticamente soppresso le giurisdizioni speciali, già esistenti; ma ne ha disposto solo la revisione. In questa sentenza, peraltro, è affermato anche un altro principio, di particolare importanza, e che non può essere trascurato in sede di revisione. Si discuteva di Commissioni Comunali per i tributi locali e ne era stata eccepita l'incostituzionalità anche sotto il profilo che esse erano organi comunali, non dello Stato; la Corte respinse questo profilo, affermando che le disposizioni degli artt. 278-282 T.U. 14 settembre 1931, n. 1175, che riguardano la istituzione, il funzionamento e la nomina dei componenti delle commissioni e il contenzioso dei Tributi locali — anche ad ammettere la natura di organo comunale delle commissioni e il carattere giurisdizionale delle funzioni ad esse attribuite — non contrastano con il principio posto dall'art. 101 Cost., per cui rientra nella competenza dello Stato l'organizzazione ed il funzionamento degli organi giurisdizionali, essendo consentito allo Stato di attribuire con proprie leggi la funzione giurisdizionale ad organi appartenenti ad enti diversi dello Stato, i quali, in quanto esercitano le funzioni stesse e limitatamente all'eserci-

zio di esse, vengono a inserirsi nell'organizzazione unitaria dello Stato.

Un accenno alla interpretazione già data dello art. 102 Cost. è contenuto anche nell'ordinanza n. 44 del 1961, ove si legge che la Costituzione non ha soppresso il sistema del contenzioso elettorale, preesistente, ma di esso ha soltanto disposto la revisione. D'altra parte la Corte, nella richiamata sentenza n. 42 del 1961, pur senza decidere la questione se le funzioni attribuite al Parlamento dall'art. 66 Cost. fossero di natura giurisdizionale, non aveva trascurato di considerare questa disposizione costituzionale quale espressione del principio di conservazione della tradizionale potestà attribuita agli organi elettivi per la verifica dei poteri dei propri componenti (sul carattere giurisdizionale di tale funzione vedasi, in senso dubitativo, l'Elia, in nota a questa sentenza).

Recentemente la questione è stata ripresa dal POTOTSCHNIG (Pronuncie elettorali del Consiglio comunale e funzione giurisdizionale, in « Giur. Cost. », 1961, p. 1161). L'autore, che pur riconosce il carattere giurisdizionale della funzione di verifica dei poteri, attribuita dall'art. 66 Cost. al Parlamento, dall'art. 3 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 alla Corte e, sia pure con qualche perplessità, dall'art. 29 legge 24 marzo 1958, n. 195 al Consiglio Superiore della magistratura, esita a riconoscere, pur dando atto della ormai consolidata giurisprudenza contraria, tale carattere, alle funzioni attribuite ai Consigli, comunali e provinciali, in materia di contenzioso elettorale. Egli, comunque, postulata la natura giurisdizionale della funzione, accenna alla incompatibilità del procedimento con le norme della Costituzione, particolarmente con l'art. 111 Cost., che impone la motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali, e con l'art. 25 Cost., in relazione all'effetto avocatorio prodotto dall'istanza degli interessati alla G.P.A. ove il Consiglio non abbia deciso in via definitiva sul ricorso nei due mesi dalla sua notificazione.

Soprattutto l'A., facendo leva sul fatto che la legge 23 marzo 1956, n. 136, pur riproducendo sostanzialmente norme anteriori alla Costituzione, è e deve ritenersi legge nuova, ne ravvisa il contrasto con la VI disposizione transitoria della Costituzione. Anche ammettendo che l'art. 102 Cost. vieti la istituzione di giudici speciali nuovi e diversi da quelli preesistenti, l'A. esclude che il Parlamento possa legiferare in materia senza effettuare quella revisione, nel senso voluto dalla Costituzione, che gli è imposta dalla VI disposizione transitoria. Questa revisione, secondo l'A. non potrebbe consistere solo in riforme processuali (contraddittorio, motivazione della decisione, assistenza del difensore), ma si ridurrebbe a questa alternativa; soppressione o trasformazione in giurisdizioni speciali.

E a questo punto che interviene la sentenza annotata, nella quale la Corte riafferma la sua ormai

consolidata interpretazione dell'art. 102, in relazione ai successivi artt. 108 e 111 ed alla VI disposizione transitoria della Costituzione, nel senso, cioè, che questa non abbia soppresso il preesistente sistema del contenzioso elettorale, ma ne abbia solo disposto la revisione per adeguarlo ai principi della Costituzione.

Alla stregua di questa consolidata ed autorevole interpretazione riteniamo, quindi, di poter senza altro affermare che la Costituzione non ha soppresso nè ha disposto la soppressione delle giurisdizioni speciali preesistenti; ma ha lasciato il legislatore ordinario libero di sopprimerle, trasformarle in sezioni specializzate o conservarle, adeguando le norme, che le regolano, nella costituzione e nel funzionamento, ai principi della Costituzione e delle altre leggi costituzionali.

La tesi, da ultimo sostenuta dal Pototschnig, secondo la quale revisione equivale a soppressione o trasformazione in sezioni specializzate non è sorretta da alcun valido argomento e contrasta con lo insegnamento autorevole della Corte.

Restano da esaminare due punti enunciati dal predetto autore; se sussista e possa essere pronunciata l'illegittimità costituzionale di alcune delle norme, che regolano la composizione ed il funzionamento delle giurisdizioni speciali preesistenti; se al legislatore ordinario sia fatto assoluto divieto di dettare norme in materia senza procedere a revisione.

Il primo quesito ci sembra di agevole soluzione, specie in relazione alla giurisprudenza della Corte. Se la VI disposizione transitoria ha concesso un termine per la revisione, cioè per rendere compatibili con la Costituzione le norme, che disciplinano le giurisdizioni speciali, con ciò stesso ha inteso consentire il loro provvisorio funzionamento in base a queste norme, ancorchè non conformi alla Costituzione. Alcune di esse, perciò, sono in contrasto con i principi costituzionali, ma non ne può essere pronunciata l'illegittimità costituzionale, avendo la Costituzione espressamente consentito, sia pure in via temporanea, che continuassero ad avere applicazione.

Sul secondo punto riteniamo di poter concordare, in linea di massima, con l'opinione espressa dal Pototschnig, nel senso, cioè, che la VI disposizione transitoria consenta la vigenza delle norme anteriori alla Costituzione, ancorchè in contrasto con essa, ma vieti al legislatore ordinario di sostituire queste norme con altre anch'esse in contrasto con la Costituzione ovvero di sostituirlle solo alcune senza procedere alla completa revisione del sistema. Ma questo concetto, contrariamente a quanto assume l'autore citato, non può essere applicato alla legge 23 marzo 1956, n. 136, che ha sostanzialmente riprodotto le stesse norme preesistenti per quanto riguarda il procedimento innanzi i Consigli comunali e provinciali.

G. G.

## CORTE DI CASSAZIONE

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA** - Atto amministrativo - Forma - Attività materiale.

**REQUISIZIONI** - Elemento sostanziale tipico - Apprensione del bene privato da parte della Pubblica Amministrazione.

**GUERRA** - Mobilitazione civile di un'azienda per scopi di guerra - Conseguenze - Effetti.

**GUERRA** - Contratti di guerra - Natura privatistica - Differenza dalle requisizioni.

**GUERRA** - Bando di guerra - Forma - Fattispecie.

**GUERRA** - Danni di guerra - Nozione - Tutela - Interesse legittimo.

**GUERRA** - Stato di militarizzazione - Provvedimento costitutivo emesso a norma delle leggi di guerra - Necessità. (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza numero 1293/62 - Pres.: Verzi; Est.: Felicetti; P. M.: Maccarone (conf.) - Bianchi c. Ministero Difesa).

Un atto amministrativo può sussistere indipendentemente dalla forma, ma, in tal caso occorre che sussista una attività materiale della P.A., la quale riveli inequivocabilmente la volontà di conseguire il fine proprio dell'atto nel pubblico interesse e ne concreti i requisiti di sostanza.

Elemento sostanziale tipico della requisizione è l'apprensione del bene privato con il passaggio di esso, in proprietà o in uso, alla P.A. la quale ne acquista la disponibilità e ne usa a suo piacimento in relazione alla pubblica finalità che ha determinato l'atto.

Dalla mobilitazione civile di una azienda per scopi di guerra deriva uno *status* soggettivo per il titolare implicante l'obbligo di prestare l'attività spiegata dalla azienda secondo le direttive dell'Amministrazione Militare, e legittima, quindi, l'iniziativa e gli ordini dell'Autorità militare per tutto quanto attinente alla qualità, tempo, luogo e requisiti specifici delle opere richieste.

Deriva, altresì, un certo vincolo relativamente ai beni costituenti la azienda, nel senso che gli stessi debbano essere utilizzati unicamente per la produzione di opere pertinenti alla guerra o comunque discrezionalmente ritenute tali dall'Autorità competente.

Peraltro, da tali situazioni giuridiche non consegue la giuridica impossibilità di rapporti contrattuali fra l'Amministrazione Militare e il titolare dell'azienda inquadrabile nello schema dell'appalto entro i limiti imposti dalle finalità d'interesse generale e contingente perseguiti dall'Amministrazione; nè consegue l'apprensione delle attrezzature dell'azienda e il passaggio di essi in proprietà dell'Amministrazione.

Hanno natura contrattuale i rapporti instaurati fra la P.A. e il privato per provvedere a necessità belliche immediate ed indifferibili. L'art. 4 del R.D.L. 25 marzo 1948, n. 674 definisce «contratti

di guerra» non solo i contratti stipulati ed approvati o soltanto stipulati, ma anche gli impegni sommari, le ordinazioni, i provvedimenti di autorità e simili, comunque attinenti alle forniture, opere, lavori, e prestazioni, preordinati alla preparazione e alla condotta della guerra, ferme restando le disposizioni di legge sulle requisizioni. In tale disposizione, generica ed esemplificativa rientrano le varie situazioni nelle quali, per ragioni belliche contingenti, sono instaurati rapporti giuridici tra l'Amministrazione Militare e privati per la prestazione di opere, lavori, beni o servizi comunque attinenti alla preparazione e condotta della guerra, con espressa esclusione dei rapporti specificamente regolati dalle leggi sulle requisizioni.

L'Amministrazione è in essi parte preminente e dotata di poteri imperativi per tutto quanto attiene alla richiesta, esecuzione e retribuzione delle prestazioni.

Ciò importa una limitazione dell'autonomia contrattuale della parte privata, ma non vale ad escludere la sostanziale natura di «contratti» in tali rapporti, i quali restano sempre inquadrabili negli schemi del diritto privato e rimangono nettamente distinti dalle requisizioni, espressamente lasciate al regolamento delle leggi che le disciplinano.

Pertanto, la requisizione può essere ravvisata soltanto quando sussistono gli elementi tipici di essa, mentre le varie situazioni considerate nello art. 4 del R.D.L. n. 674 del 1948 danno luogo a contratti di guerra soggetti alla disciplina del R.D.L. 25 marzo 1948, n. 674.

La potestà di «bando», conferita all'autorità militare in tempo di guerra dagli artt. 17 e 18 del R.D. 8 luglio 1938, n. 1481, è per sua natura esercitabile in forma scritta e pubblica. Pertanto, non è ravvisabile un «bando di guerra» nelle dichiarazioni verbali di un comandante militare in un'adunanza privata.

A norma degli artt. 1, 3 lettera *d* e 4 della legge 27 dicembre 1953, n. 965 è indennizzabile come danno di guerra la perdita di cose mobili o immobili adibite all'esercizio di un'attività professionale, commerciale o industriale determinata da fatto delle forze nemiche che abbia costretto il privato proprietario ad abbandonarle ovvero a subirne l'asportazione o la distruzione.

Da tali eventi non deriva per il privato un diritto soggettivo perfetto tutelabile davanti ad organi giurisdizionali ordinari o speciali ma un interesse legittimo la cui tutela è proponibile soltanto in sede amministrativa.

Lo stato di militarizzazione non può sorgere a posteriori da atto meramente dichiarativo, ma occorre un provvedimento costitutivo emesso dalla Autorità competente a norma delle leggi di guerra. Pertanto, l'attestazione posteriore circa la sussistenza, in passato, della militarizzazione, senza

alcuna indicazione del provvedimento costitutivo di essa, non costituisce prova legale inoppugnabile, ma una semplice affermazione di conoscenza o di opinione, liberamente valutabile dal giudice.

*Trascriviamo la esauriente e chiara motivazione di questa sentenza la cui importanza risulta evidente ove si consideri che la situazione dell'impresa Bianchi è la stessa di tutte le numerose imprese che in quella epoca lavoravano in Libia e furono costrette, per gli eventi bellici e per le esigenze militari, a spostarsi in Tunisia con tutte le attrezzature che in quella regione, caposaldo finale della guerra in Africa, andarono appunto perdute.*

Con il primo e secondo motivo del ricorso è denunciata la violazione delle norme disciplinanti il contratto in generale ed in particolare il contratto di appalto (art. 1325 e segg. C.c.) nonché la falsa applicazione della legge 27 dicembre 1953, n. 965 sull'indennizzo dei danni di guerra e la violazione degli artt. 17 e 18 del R.D. 8 luglio 1938, n. 1415. Si sostiene che la Corte di merito abbia errato nel qualificare i rapporti, intercorsi in Africa Settentrionale fra l'impresa Bianchi e l'Autorità Militare successivamente al 24 dicembre 1940, come normali rapporti contrattuali, soprattutto perchè mancava ogni accordo delle parti, essendo le condizioni di lavoro e l'attività dell'impresa regolati da ordini della suddetta autorità, la quale — mediante una requisizione definita « atipica » — aveva privato il Bianchi della proprietà delle attrezzature della sua impresa, pur lasciandogliene il possesso.

Tali censure non hanno fondamento.

Essa riguardava la parte della motivazione della sentenza impugnata concernente il dichiarato difetto di giurisdizione in ordine alla pretesa di risarcimento per la perdita del cantiere, mentre non vengono censurate le altre statuizioni relative agli altri capi di domanda.

Va premesso che lo stesso ricorrente ammette la mancanza di un atto formale e specifico di requisizione della sua azienda. Egli fonda la propria tesi sulla circostanza che nel dicembre 1940 il Governatore Generale della Libia convocò i titolari d'impresе di costruzioni operanti nella colonia e dichiarò loro verbalmente che le suddette imprese dovevano considerarsi « mobilitate a prestazioni di guerra » e tutte le attrezzature dovevano considerarsi « requisite ad esclusiva e completa disposizione dell'Amministrazione Militare, restandone i titolari « custodi », con divieto di disporne. In dipendenza di tale intimazione, le autorità militari avrebbero posto in essere, una requisizione dell'azienda regolandone imperativamente l'attività, il che avrebbe determinato il trapasso dei beni alla P.A. senza lasciare adito a rapporti contrattuali — in ordine all'esecuzione delle opere imposte all'imprenditore —. È così, posta a base della censura in esame l'allegazione di una requisizione « di fatto » che escluderebbe la possibilità di ravvisare, nello svolgimento dei rapporti tra il Bianchi e l'A.M., altro che le conseguenze della requisizione stessa, ed obbligherebbe

la P.A. a corrispondere al Bianchi il corrispettivo delle attrezzature requisite, in seguito alla sopravvenuta perdita per causa bellica. Al riguardo si osserva.

Si può ammettere che un atto amministrativo possa sussistere indipendentemente dalla forma, ma occorre in tal caso che sussista un'attività materiale della P.A. la quale riveli inequivocabilmente la volontà di conseguire il fine proprio dell'atto nel pubblico interesse e ne concreti i requisiti di sostanza.

Elemento sostanziale tipico della requisizione in genere è l'apprensione del bene privato con il passaggio di esso, in proprietà o in uso, alla P.A., la quale ne acquista la disponibilità e ne usa a suo piacimento in relazione alla pubblica finalità che ha determinato l'atto.

Accertare quale sia stata l'attività della P.A. nel caso concreto e, in particolare, se vi sia stata l'apprensione del bene privato in uso o in proprietà è indagine in parte di fatto in parte di diritto.

Tale indagine è stata nella specie compiuta negativamente dal giudice del merito, il quale ha dato ragione del proprio convincimento con criterio logico — giuridico che non risulta viziato da errori denunciabili in sede di legittimità.

La Corte ha accertato che le opere venivano eseguite non direttamente dall'Amministrazione Militare, avvalendosi dell'azienda del Bianchi ma da costui come titolare dell'impresa, con la sua organizzazione ed a proprio rischio, restando a lui l'assegnazione e la retribuzione degli operai, la proprietà e l'impiego delle attrezzature, la direzione e lo svolgimento dei lavori per l'esecuzione dei quali riceveva di volta in volta il compenso.

Tutto ciò contrasta con quell'uso diretto del bene ch'è proprio della requisizione, la quale comporta per definizione l'effetto traslativo della proprietà o del godimento; onde il ricorrente è stato costretto ad ipotizzare una strana forma di requisizione, definita « atipica », in virtù della quale la proprietà dei beni della sua azienda sarebbe passato all'Amministrazione militare mentre egli ne avrebbe conservato il possesso.

Ma ciò non è conforme ai principi giuridici in quanto la requisizione importa il trasferimento della disponibilità del bene e quindi del possesso di questo; nè appare conforme alla logica poichè l'Amministrazione Militare, per realizzare i propri fini, non avrebbe avuto necessità di ricorrere ad un così anomalo sistema, essendole più che sufficiente la requisizione in uso — che lo stesso ricorrente esclude — e che, per altro, neppure avrebbe potuto essere posto a fondamento della domanda dato che, per l'art. 73 della legge sulla requisizione n. 1741 del 1940, l'indennità per la perdita della cosa requisita in uso spetta soltanto se il perimento è collegabile con nesso di causalità all'uso della cosa stessa o a comportamento colpevole della P.A. E nella specie il perimento si verificò per evento di guerra.

Da ciò la necessità, per il ricorrente, di sottrarsi all'applicazione del principio *res perit domino* allegando la requisizione in proprietà. Ma, per potersi

ritenere quanto egli sostiene, occorrerebbe ammettere che il Bianchi gestisse l'impresa per conto della P.A., perchè soltanto in tale ipotesi si potrebbe giustificare la permanenza della disponibilità dei beni nonostante la perdita della proprietà. Senonchè, come si è rilevato, gli accertamenti di fatto della Corte di merito — insindacabili in questa sede — lo escludono.

Nè dalle circostanze che l'ordine dal quale sarebbe derivata la requisizione imponeva di tenere a disposizione dell'Autorità Militare i cantieri per l'esecuzione di opere diverse, con l'obbligo di non alienare le attrezzature, e che i lavori venivano richiesti con ordini particolari impartiti di volta in volta, deriva la conseguenza — esattamente esclusa dalla Corte di merito — che la proprietà delle attrezzature fosse passata alla P.A.

Trattasi, invero, di situazioni di per sè non idonee a produrre tale effetto giuridico; come inidonea allo stesso fine è l'altra circostanza (pure dedotta con il ricorso) che delle cennate attrezzature fosse stato redatto un inventario, perchè questo atto non basta a concretare un'apprensione (tanto meno un trasferimento di diritti) ben potendo essere disposto al mero scopo d'impedire alterazioni o dispersioni di beni senza ottenere la titolarità giuridica, ed anzi proprio nel presupposto che le cose inventariate rimangono al loro proprietario.

Non risulta in contrasto con alcuna norma di diritto nè con alcun criterio di logica la (motivata) affermazione della Corte secondo la quale — rimasto in realtà ineseguito l'ordine verbale, che, sostanzialmente *preannunciava* le requisizioni — il Bianchi continuò a concludere con la A.M. contratti di appalto, sia pure nella condizione di mobilitato civile.

La deduzione del ricorrente secondo la quale la Corte di merito avrebbe ravvisato un consenso del Bianchi là dove non vi poteva essere perchè i lavori da eseguire gli venivano prescritti dalla Amministrazione Militare con atti imperativi contenenti fra l'altro, l'ammonizione che si poteva incorrere in sanzioni « per inadempimento ai doveri di mobilitazione »; come l'altra deduzione secondo la quale la stessa Corte avrebbe errato nel ritenere che l'organizzazione dei mezzi necessari non fosse stato assunto dalla medesima Autorità, non soltanto si infrangono di fronte al contrario avviso espresso dalla ripetuta Corte in base a diversa valutazione delle risultanze processuali, ma risultano addirittura irrilevanti.

La mobilitazione civile, disposta dal Governatore della Libia per tutte le aziende esistenti nel territorio con provvedimento dell'aprile 1941 al quale la Corte di merito si è riferita non va confusa con la requisizione, sostenuta dal ricorrente, nè può ritenersi in contrasto con la stipulazione di contratti di appalto fra i titolari delle aziende militari e l'Amministrazione Militare.

Dalla mobilitazione civile di un'azienda per scopi di guerra deriva, uno *status* soggettivo per il titolare implicante l'obbligo di prestare l'attività spiegata dall'azienda stessa secondo le diret-

tive dell'Amministrazione Militare, il che legittima, quindi l'iniziativa e gli ordini dell'Autorità militare per tutto quanto attinente alla qualità, tempo, luogo e requisiti specifici delle opere richieste. Deriva, altresì, un certo vincolo relativamente ai beni costituenti l'azienda, nel senso che gli stessi debbano essere utilizzati unicamente per la produzione di opere pertinenti alla guerra o comunque discrezionalmente ritenute tali dalla Autorità competente.

Ma nè dall'una nè dall'altra situazione giuridica consegue la giuridica impossibilità di rapporti contrattuali fra l'Amministrazione Militare e il titolare dell'azienda inquadrabili nello schema dell'appalto entro i limiti imposti dalle finalità di interesse generale e contingente perseguiti dalla Amministrazione, come non ne consegue — il che è decisivo ai fini di questa causa — l'apprensione delle attrezzature dell'azienda e il passaggio di esse in proprietà dell'Amministrazione.

Non giova rilevare in contrario che nella specie difettasse la possibilità di una libera contrattazione anche in relazione al compenso, poichè anche ciò può incidere sul particolare regolamento giuridico dei singoli rapporti in concreto posti in essere ed eseguiti ma non vale ad escluderne la sostanziale natura di contratti e tanto meno a trasformarli in requisizione di beni.

L'ordinamento giuridico ha previsto lo stato di cose prospettato dal ricorrente e lo ha previsto nel senso di non escludere la natura contrattuale dei rapporti instaurati fra la P.A. e il privato, per l'esigenza di provvedere a necessità belliche immediate ed indifferibili, come risulta dalla considerazione che l'art. 4 del R.D.L. 25 marzo 1948, n. 674 definisce « contratti di guerra » non solo i contratti stipulati ed approvati o soltanto stipulati, ma anche « gli impegni sommari, le ordinazioni, i provvedimenti di autorità e simili; comunque attinenti alle forniture, opere, lavori e prestazioni preordinati alla preparazione e alla condotta della guerra, ferme restando le disposizioni di legge sulle requisizioni ».

In tale disposizione, generica ed esemplificativa rientrano le varie situazioni nelle quali, per ragioni belliche contingenti, sono instaurati rapporti giuridici tra l'Amministrazione Militare e privati per la prestazione di opere, lavori, beni o servizi comunque attinenti alla preparazione e condotta della guerra, con espressa esclusione dei rapporti specificamente regolati dalle leggi sulle requisizioni.

È connaturale alla prima specie dei cennati rapporti — come particolarmente si deduce dal riferimento ai « provvedimenti di autorità e simili » nonchè della considerazione della particolare gravità ed importanza dell'interesse collettivo tutelato e dello stato di necessità inerente alla guerra — che l'Amministrazione Militare sia in essi parte preminente e dotata di poteri imperativi per tutto quanto attiene alla richiesta, esecuzione e retribuzione delle prestazioni.

Ciò importa bensì una limitazione dell'autonomia contrattuale della parte privata, ma per volontà del legislatore e non vale ad escludere

ia sostanziale natura di « contratti » nei rapporti in discorso, i quali restano pur sempre inquadrati negli schemi del diritto privato e rimangono altresì nettamente distinti dalle requisizioni, espressamente lasciate al regolamento delle leggi che le disciplinano.

Pertanto, anche in virtù della richiamata norma di legge, la requisizione può essere ravvisata soltanto quando sussistono gli elementi tipici di essa, mentre le varie situazioni considerate — fra le quali quella prospettata del ricorrente — danno luogo a contratti di guerra soggetti alle disposizioni del D.L. 25 marzo 1948, n. 674.

A questo proposito va considerato che la Corte di merito non ha mancato di rilevare che lo stesso ricorrente, prima d'instaurare il presente giudizio, si rivolse per l'appunto agli organi speciali istituiti con il sopra citato decreto per la « sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra » e ne ottenne il pagamento residuo delle opere eseguite; in tal modo riconoscendo la natura contrattuale dei rapporti avuti con l'A.M., che oggi, contraddittoriamente, tenta di contestare.

Non sussistono, quindi, ragioni apprezzabili per censurare l'accertamento della Corte secondo il quale l'asserita requisizione « atipica » non fu posta in essere e la proprietà delle attrezzature rimase al Bianchi.

Nè ha rilevanza la censura relativa all'interpretazione data dai giudici del merito ai poteri dell'Autorità Militare in base alla legge di guerra 8 luglio 1938, n. 1415, (interpretazione secondo la quale l'Autorità suddetta non avrebbe neppure avuto la facoltà di ordinare requisizioni) poichè trattasi di un'argomentazione *ad abundantiam* che la Corte ha creduto di addurre a conferma dello accertamento — fondato su molteplici altri elementi — che requisizione non vi fu. Non costituendo, pertanto, tale argomentazione la *ratio decidendi* della sentenza impugnata, non è neppure il caso di occuparsene: è solo opportuno osservare che l'invocata potestà di « bando » conferita in tempo di guerra dagli artt. 17 e 18 del R.D. 8 luglio 1938, n. 1415 richiamati dal ricorrente — qual che ne sia la portata — è per sua natura esercitabile in forma scritta e pubblica, si che non è ravvisabile un « bando di guerra » nelle dichiarazioni verbali di un comandante militare (nella specie, per altro, del Governatore di una colonia) in un'adunanza privata.

In dipendenza di quanto sin qui esposto, risulta infondato l'assunto che la Corte del merito abbia falsamente applicato la legge 27 dicembre 1953, n. 968.

Esclusa la requisizione — ed essendo fuori contestazione che il perimento delle attrezzature si verificò a causa dell'occupazione nemica, che costrinse il proprietario di esse ad abbandonarle, esattamente la Corte di merito ha ravvisato — ai soli fini dell'indagine sulla giurisdizione — gli estremi del danno di guerra.

A norma, infatti, degli art. 1, 3 lettera *d* e 4 della legge ora citata è per l'appunto indennizzabile come danno di guerra la perdita di cose mobili o immobili adibite all'esercizio di un'attività pro-

fessionale, commerciale o industriale, determinata da fatto delle forze nemiche che abbia costretto il privato proprietario ad abbandonarle ovvero a subirne l'asportazione o la distruzione.

E da tali eventi, come altre volte questo Supremo Collegio ha avuto occasione di rilevare, non deriva per il privato un diritto soggettivo perfetto tutelabile davanti ad organi giurisdizionali ordinari o speciali, ma un interesse legittimo la cui tutela è proponibile soltanto in sede amministrativa. (Cassazione 9 maggio 1955, n. 1320; 25 ottobre 1954, n. 4087).

Con il terzo motivo è denunciata l'omessa, insufficiente, contraddittoria motivazione della sentenza impugnata in ordine a punti decisivi della controversia.

Con tale censura il ricorrente ha tentato di portare al riesame della Corte Suprema le risultanze processuali, il che gli è inibito, e di prospettare come difetti di motivazione gli apprezzamenti di fatto delle Corte di merito non conformi alla tesi da lui sostenuta.

La Corte ha esaminato, come emerge dalla motivazione, tutta la documentazione prodotta, non esclusi gli « ordini » per l'esecuzione delle opere belliche commesse all'impresa Bianchi e per gli spostamenti della mano d'opera e delle attrezzature a secondo delle necessità della guerra, e ne ha dato interpretazione nel senso che essi non escludevano la persistenza di contrattazioni private, non dimostravano l'allegata requisizione delle attrezzature e tanto meno l'asserito trasferimento della proprietà di queste alla P.A. Valutazioni, queste, immuni da errori di logica o di diritto e solo difformi da quelle del ricorrente. Il quale, in sostanza, accusa la Corte di « travisamento, di fatti » senza avvertire che, ancorchè sussistere, questo non sarebbe denunciabile in sede di legittimità.

Il solo punto della censura in esame con il quale è prospettato un errore giuridico è quello che investe l'accertamento negativo della Corte di merito in ordine all'allegato *status* di militarizzazione.

A questo riguardo i giudici del merito hanno espresso il convincimento che non sussistesse alcuna prova attestante l'emissione di un provvedimento della competente Autorità idoneo a costituire lo *status* sopra cennato ed ha negato valore ad una certificazione del Ministero della difesa, rilasciata su domanda dell'interessato nel 1956, con la quale fu dichiarato che l'impresa Bianchi, durante l'ultimo conflitto, era stata « militarizzata ai soli effetti penali e disciplinari ». La Corte ha dichiarato di « disapplicare » tale certificazione, ma, in sostanza, l'ha disattesa.

Di ciò si duole specificamente il Bianchi, ma a torto poichè lo stato di militarizzazione non può sorgere « a posteriori » da atto meramente dichiarativo, ma occorre un provvedimento costitutivo emesso dall'Autorità competente a norma delle leggi di guerra; sicchè l'attestazione postuma circa la sussistenza, in passato, delle militarizzazioni, senza alcuna indicazione del provvedimento costitutivo di essa, non costituisce prova legale

inoppugnabile ma una semplice affermazione di conoscenza o di opinione, liberamente valutabile dal giudice.

Ciò senza dire (e la Corte di merito non ha mancato di rilevarlo) che nelle specie, secondo lo stesso tenore del documento, la pretesa militarizzazione dell'azienda Bianchi, sarebbe stata limitata « ai soli effetti penali e disciplinari ». Il che — riferendosi alle persone e non alle cose — lascerebbe comunque impregiudicata ogni questione in ordine all'asserita requisizione in proprietà dell'attrezzatura dell'azienda suddetta.

Il ricorso dev'essere, pertanto, rigettato.

**DOGANA - Presentazione della merce - Obbligo imposto al Capitano - Modalità (art. 42 1.25 settembre 1940 n. 1424) - Infrazione - Contravvenzione (art. 130 stessa l.) - Operatività - Fideiussione prestata dal raccomandatario.**

**RESPONSABILITA' CIVILE - Risarcimento danni patrimoniali derivanti dal reato - Condanna da parte del giudice civile.**

**CORTE COSTITUZIONALE - Questione di costituzionalità - Rilevanza ai fini della decisione della causa - Preliminarità rispetto alla delibazione di infondatezza.**

**APPELLO - Eccezioni non riproposte - Presunzione di rinuncia (art. 346 c.p.c.).** (Corte di Cassazione, Sezione I, Sentenza n. 2025/62 - Pres.: Verzi; Est.: Giannattasio; P.M. Colonnese (conf.) - Soc. Cosulich c. Finanze).

I) Il capitano della nave, che non provvede alla presentazione delle merci alla Dogana o non vi provvede con tutti gli adempimenti prescritti dall'art. 42 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424, commette violazione della ricordata norma, passibile di sanzione ai sensi dell'art. 130 stessa legge — Per effetto di tale infrazione, spiega efficacia la fideiussione prestata dal raccomandatario della nave che approda in un porto della Repubblica (nella specie, Genova), con espressa rinuncia al beneficio d'escussione, per il pagamento delle multe, spese e diritti dovuti alla Finanza per le contravvenzioni ai regolamenti doganali, in cui sono incorsi i capitani dei piroscafi da essi raccomandati.

II) Il giudice civile, ove da un reato consegna un danno patrimoniale, può condannare l'autore di questo al risarcimento, anche se si è verificata l'estinzione del reato.

III) La questione di legittimità costituzionale in tanto può indurre il giudice a rimettere gli atti alla Corte Costituzionale e a sospendere il giudizio, in quanto si tratti di questione rilevante ai fini della risoluzione della causa nella quale la questione di legittimità costituzionale viene sollevata, e l'accertamento di tale rilevanza è preliminare alla delibazione sulla manifesta o non manifesta infondatezza della questione stessa.

IV) Se è vero che non è necessario proporre appello incidentale per la riproposizione delle domande

e delle eccezioni, non accolte in primo grado, per la parte che non abbia interesse a proporre gravame per essere riuscita vittoriosa in causa per altra via, tale parte deve, tuttavia, sotto pena di incorrere nella presunzione di cui all'art. 346 C. p. c., espressamente riproporre in appello le eccezioni medesime in modo chiaro e preciso.

*La sentenza è così motivata:*

Con il primo motivo la ricorrente denunciando la violazione e la falsa applicazione degli artt. 34, 42 e 130 della legge 25 settembre 1940, n. 1424, dell'art. 139 Regolamento 13 febbraio 1896, n. 65 e degli artt. 1936 e segg. Codice civile, in relazione all'art. 360 n. 3 C.p.c., nonchè il vizio di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su diverso punto decisivo della controversia (art. 360 n. 5 C.p.c.) assume che nessun fatto contravvenzionale era imputabile al comandante e quindi la fideiussione non poteva essere utilmente invocata. Al riguardo la ricorrente sostiene che: a) la Corte di merito, ritenendo che la violazione di legge commessa dal comandante consistesse nella mancata presentazione delle merci alla Dogana di arrivo, ha errato perchè una tale violazione non è stata mai prospettata dalla controparte, ma non è mai esistita, perchè si provvede immediatamente alla presentazione delle merci alla Dogana mediante esibizione del manifesto del carico, di copia di esso in italiano e della polizza di carico, tanto che gli inviti di pagamento e le ingiunzioni identificano la *causa petendi* nel mancato scarico del manifesto merci in arrivo; b) nella specie non ricorreva alcuna violazione dell'art. 42 comma 2° legge doganale, giacchè la Dogana ha imputato al capitano soltanto di non aver curato l'appuramento del manifesto per determinate partite, né comunque ricorrevano le circostanze di fatto che presuppongono quella violazione; c) è irrilevante il richiamo all'art. 34 legge doganale, perchè la Corte non ha dimostrato se e quale norma di quella legge sia stata violata; d) la Corte di merito, ritenendo che il fatto contravvenzionale consistesse nella violazione dell'art. 139, comma 5° Regolamento 13 febbraio 1896, n. 65 in relazione allo art. 130 comma 2° legge doganale, ha errato perchè quest'ultima disposizione si riferisce soltanto alle norme del nuovo emanando regolamento e non anche alle norme di quello del 1896: comunque la contravvenzione non ricorrerebbe ugualmente perchè il regolamento del 1896 non commina alcuna ammenda o pena pecuniaria a carico del comandante per il mancato appuramento del manifesto; e) anche ammessa la sussistenza del fatto contravvenzionale, questo non potrebbe essere imputato al comandante, poichè sarebbe stato commesso dall'impresa di sbarco (vigendo nel porto di Genova lo sbarco di amministrazione), onde la fideiussione prestata dalla raccomandataria verso la Dogana non sarebbe operante perchè limitata ai reati commessi personalmente dal comandante.

Tale motivo è infondato. Invero, dopo aver dato la definizione della linea doganale (art. 1),

la legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424 stabilisce all'art. 4 che il passaggio della linea doganale di merci soggette a diritti di confine fa sorgere a favore dello Stato il diritto all'imposta, e al successivo art. 5 aggiunge che al pagamento dell'imposta sono obbligati il proprietario della merce e tutti coloro per conto dei quali la merce è stata importata o esportata. L'art. 16 C.p.v., poi, per consentire alla Dogana di realizzare il suo credito, senza procedere a ricerche dirette alla identificazione del titolare e senza essere costretta a subire la remora di contestazioni, considera proprietario della merce colui che la presenta in dogana o la detiene al momento del passaggio della linea doganale, salvo, in ogni caso, il diritto della Dogana di accertare ad ogni effetto di legge, chi abbia effettivamente la proprietà della merce, oggetto delle operazioni doganali. L'art. 17 stabilisce quindi che ogni qualvolta sia prescritto al proprietario della merce di fare una dichiarazione o di compiere determinati atti, oppure di osservare speciali obblighi o norme, il proprietario può agire all'uopo a mezzo di rappresentante.

Se queste sono le norme che valgono in generale, una disciplina particolare e più semplice si ha allorché le merci soggette a dogana formano oggetto di spedizione marittima. La situazione è sostanzialmente più semplice, perchè la Dogana si trova di fronte ad un soggetto, al quale meglio che ad ogni altro si possono riferire gli adempimenti di cui si tratta, poichè il capitano, oltre ad essere il rappresentante del vettore marittimo, è il detentore del carico per conto degli aventi diritto (art. 295 secondo comma e 887 Cod. nav.). I capitani — nozione questa nella quale sono compresi tutti i conduttori di navi (art. 34 primo comma legge doganale), — ove queste sono dirette ad un porto dello Stato entro la zona di vigilanza, devono essere muniti del « Manifesto del carico » (art. 36) contenente, fra l'altro, le indicazioni della specie del carico, e, secondo i casi, della quantità in volume delle merci alla rinfusa, del numero, qualità e peso lordo dei colli, dei documenti che accompagnano le merci, dei nomi dei destinatari di ogni partita (art. 37). Il capitano che approda in qualunque porto della Repubblica deve inoltre presentare alla Dogana il Manifesto del carico con gli altri documenti del trasporto (art. 38); e, per lo sbarco e la presentazione delle merci alla Dogana deve esibire, insieme con il manifesto del carico, una copia di esso, compilata in lingua italiana sul modello stabilito dal Ministero delle Finanze, nonchè le polizze di carico e deve rendere conto, ad ogni richiesta della Dogana, delle merci iscritte a manifesto (art. 42). Il complesso di tutti gli adempimenti che incombono al capitano è riassunto nell'art. 34 C.p.v. secondo cui i capitani sono responsabili della osservanza delle norme stabilite dalla legge doganale nei riguardi delle merci trasportate. Per l'inosservanza delle disposizioni citate e di altre contenute nella legge doganale il capitano è passibile di sanzioni penali (articoli 117, 124, 130) e il pagamento delle multe e delle ammende non esime dall'obbligo del pagamento dei diritti doganali (art. 145).

Precisato così il sistema della legge doganale, nella parte che più interessa l'attuale controversia, agevole è la critica alle singole censure che vengono mosse alla denunciata sentenza. La mancata presentazione delle merci alla Dogana, nei modi prescritti dalla legge, (e che la Corte di merito ha insindacabilmente accertato, perchè non è presentazione delle merci l'iscrizione di queste nel manifesto d'arrivo e l'esibizione del solo manifesto) costituisce infrazione alla norma del ricordato art. 42 il quale, come si è visto, pone proprio a carico del capitano lo sbarco e la presentazione delle merci alla Dogana. Anche se gli inviti e le ingiunzioni identificano la *causa petendi* nel mancato scarico (appuramento) del manifesto in arrivo, cioè della mancata corresponsione del diritto doganale, poichè l'appuramento del manifesto in realtà non è un atto del capitano o di un suo mandatario, o del vettore o dell'armatore, ma unicamente dell'Amministrazione doganale, il mancato appuramento non rappresenta altro che la sicura prova del mancato pagamento dei debiti doganali, cioè la dimostrazione della mancata presentazione, da parte del capitano, delle merci alla dogana d'arrivo. È ovvio che non debba trattarsi di una materiale presentazione del carico, ma poichè la legge precisa le modalità di tale formale presentazione, esse non sono suscettibili di equipollenti ne possono essere compiute solo in parte. Non importa che al capitano non sia stata mossa direttamente alcuna contestazione, poichè la raccomandataria è a lui legata da un rapporto di solidarietà passiva. La responsabilità personale dei raccomandatari delle navi — almeno nel porto di Genova — trae origine dall'atto di sottomissione rilasciato all'Amministrazione finanziaria con il quale i raccomandatari hanno presentato fidejussione, con espressa rinuncia al *beneficium excussionis*, per il pagamento di tutte le multe, spese e diritti che fossero dovuti alla Finanza dello Stato a seguito delle contravvenzioni ai vigenti regolamenti doganali, in cui siano incorsi o potranno incorrere verso la Dogana i capitani e comandanti di piroscafi, di cui essi non sono raccomandatari.

Non ha poi rilevanza alcuna eccepire che il capitano non sarebbe incorso in alcuna contravvenzione, perchè aveva affidato le operazioni di presentazione e relativo appuramento del manifesto ad una impresa di sbarco, così come si pratica nel porto di Genova, perchè l'art. 34 fa risalire ogni responsabilità, accompagnata anche da sanzioni d'ordine penale (art. 130) per l'inosservanza delle norme stabilite dalla legge nei riguardi delle merci trasportate, sicchè non basta demandare all'impresa di sbarco, nel quadro dell'intero ciclo delle operazioni ad essa assunse dal vettore marittimo la presentazione delle merci, anche tale impresa, agendo come mandataria del vettore marittimo e quindi del capitano, non copre quest'ultimo dalla responsabilità per fatto contravvenzione, dovendo sempre il capitano, come è stato precisato, rendere conto, ad ogni richiesta della Dogana, delle merci iscritte a manifesto (art. 42) e rimanendo sempre responsabile della

osservanza di tali doveri fintantochè non risulti che le merci siano state prese in consegna dalla Dogana nei recinti o magazzini di temporanea custodia ecc. (art. 139 Reg. 13 febbraio 1896, n. 65). Nè, infine, vale sostenere l'inapplicabilità alla specie del secondo comma dell'art. 130 della legge doganale che stabilirebbe le sanzioni per le violazioni delle norme che saranno contenute in un regolamento ancora da emanare, perchè la denunciata sentenza fa riferimento non già al secondo, ma al primo comma dell'art. 130 che determina le sanzioni per qualsiasi violazione della legge doganale, per la quale non sia comminata una sanzione speciale.

Con il secondo motivo la ricorrente, denunciando la violazione e la falsa applicazione degli artt. 2043 segg. C.c. e dell'art. 385 C.p., in relazione all'articolo 360 n. 3 C.p.c. assume che, essendosi prescritto il preteso reato, la Corte di merito non poteva procedere all'accertamento del reato stesso, perchè il giudice civile è facoltizzato in via eccezionale a compiere tale accertamento esclusivamente nel caso che la parte lesa chieda il risarcimento di un danno non patrimoniale, e non anche nel caso che, come nella specie, si tratti di danno patrimoniale, nel qual caso il giudice civile ha semplicemente il potere-dovere di accertare la sussistenza dell'illecito civile e di stabilire le conseguenziali responsabilità. Tale censura è fondata su di un palese equivoco, che prescinde dalla chiara disposizione dell'art. 198 C.p. secondo il quale «l'estinzione del reato... non importa la estinzione delle obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che si tratti delle obbligazioni indicate nei due articoli precedenti» (che qui, peraltro, non interessano). Ciò significa che il giudice civile, una volta che il danno patrimoniale discende da un reato (come nel caso di danno rappresentato dalla mancata riscossione del tributo) può benissimo condannare l'autore del reato al risarcimento del danno patrimoniale, anche se si è verificata l'estinzione del reato. La giurisprudenza invocata dalla ricorrente, secondo la quale al giudice civile, chiamato a conoscere delle conseguenze di un fatto illecito, è consentito accertare preventivamente se il fatto medesimo costituisce reato, ai fini della condanna ai danni non patrimoniali, solo quando sia intervenuta una causa di estinzione del reato, è esatta ma non riguarda il caso in esame, perchè se è vero che il giudice civile può risarcire il danno non patrimoniale compiendo tale accertamento, non è vero che l'autore del reato estinto o non, possa essere tenuto solo al risarcimento di danni non patrimoniali e non anche a quello dei danni patrimoniali.

Con il terzo motivo la ricorrente eccepisce in subordine l'illegittimità costituzionale dell'articolo 130 legge 25 settembre 1950, n. 1424, in relazione all'art. 23 della Costituzione, assumendo che il comma 2° del citato art. 130 legge doganale, se avesse la portata indicata dalla Corte di merito, sarebbe in contrasto con il citato art. 23 della carta costituzionale — il quale stabilisce la «riserva di legge» per tutte le prestazioni pecuniarie ed in particolare per quelle aventi natura

di sanzione penale — perchè, disponendo che, «per violazione delle norme contenute nel regolamento per l'applicazione di questa legge può essere comminata nel regolamento stesso la pena dell'ammenda da L. 20 a L. 1000» annette al potere esecutivo la determinazione dei presupposti della prestazione pecuniaria, i quali presupposti dovrebbero invece essere specificati dal legislatore.

La censura è infondata perchè già è stato dimostrato che la sentenza denunciata fa riferimento al primo e non al secondo comma dell'art. 130 della legge doganale, per cui la questione di costituzionalità sollevata, anche se fosse fondata sarebbe irrilevante. Infatti la questione di legittimità costituzionale, in quanto può indurre il giudice a rimettere gli atti alla Corte Costituzionale e a sospendere il giudizio, in quanto si tratti di questione rilevante ai fini della risoluzione della causa nella quale la questione di legittimità costituzionale viene sollevata; e l'accertamento di tale rilevanza è preliminare alla deliberazione sulla manifesta o non manifesta infondatezza della questione stessa (Cassazione Sezioni Unite, 22 marzo 1962, n. 593).

Con il quarto motivo la ricorrente — denunciando la violazione e la falsa applicazione dell'art. 27 legge 25 settembre 1940, n. 1424 e dello art. 2935 C.c., in relazione all'art. 360 n. 3 C.p.c. — assume che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte di merito, nella specie si era già verificata la prescrizione, perchè: a) il termine quinquennale di prescrizione non ha iniziato a decorrere dal 12 marzo 1955, data della bolletta rilasciata al ricevitore, in quanto tale bolletta si riferisce soltanto a somme depositate a garanzia dei diritti gravanti sulla merce; b) poichè la legge doganale non prevede espressamente l'ipotesi del mancato accertamento dei tributi, e poichè vanno applicati i principi generali in tema di prescrizione ed in particolare il disposto dell'art. 2935 C.c., nella specie il termine di prescrizione ha cominciato a decorrere dal momento in cui le merci vennero sbarcate, se non addirittura dal momento in cui le merci passarono la linea doganale.

Anche tale censura non ha fondamento. L'eccezione di prescrizione non fu esaminata dal Tribunale perchè ritenuta assorbita, non fu riproposta in appello dalla raccomandataria, se non nella comparsa conclusionale, cioè irrualmente. La Corte d'Appello l'ha presa ugualmente in esame per respingerla, ma ciò non doveva fare, perchè se è vero che non è necessario proporre appello incidentale per la riproposizione delle domande e delle eccezioni non accolte in primo grado per la parte che non abbia interesse a proporre gravame per essere riuscita vittoriosa in causa per altra via, tale parte deve tuttavia, sotto pena di incorrere nella presunzione di cui all'art. 346 C.p.c., espressamente riproporre in appello le eccezioni medesime in modo chiaro e preciso (Cassazione 14 febbraio 1959, n. 450). L'errore in cui è incorsa la Corte di merito nell'esaminare l'eccezione non riproposta è privo di pratiche conseguenze, perchè l'eccezione è stata respinta; ma ove la Corte, fosse

giunta ad opposta conclusione ed avesse accolta l'eccezione, sarebbe incorsa nel vizio di extrapezizione, per violazione dei limiti fissati dall'articolo 112 C.p.c. (Cassazione 23 gennaio 1961, n. 100).

A) Il Capitano della Nave, per le merci trasportate, concentra in sé, a norma del codice della Navigazione (art. 295, 2° comma e 305 e 312) la duplice figura di rappresentante del vettore marittimo e di detentore del carico per conto dell'avente diritto. Nel sistema della legge doganale, pertanto, esso, quale titolare, all'atto del passaggio della linea doganale, di un potere giuridico e fisico sulle merci trasportate, partecipa della categoria dei soggetti passivi dell'obbligazione tributaria nella nozione datane dal combinato disposto degli artt. 5 e 16 della legge 1424 del 1940. Da ciò hanno origine gli adempimenti che, quali presupposti necessari per l'accertamento, la liquidazione e la riscossione dei diritti doganali, la legge predetta impone, per le merci trasportate, al Capitano stesso sancendone, in via riassuntiva ed onnicomprensiva, la responsabilità personale, per il caso di inosservanza (articolo 34), in via penale (artt. 117, 124 e 130, primo comma) ed in via civile (art. 145).

Di tali principi la sentenza annotata ha fatto buon uso in ordine all'istituto della presentazione delle merci alla dogana, traendone le dovute conseguenze. Dato, infatti, il ruolo svolto dalla presentazione delle merci nello accertamento e nella liquidazione dei diritti doganali e dato che la stessa si attua, nella disciplina legislativa, in maniera formale, attraverso l'esibizione di determinati documenti, la modalità prescritte («manifesto di carico» che, prodotto in copia, per le merci di sbarco, diventa «manifesto delle merci arrivate» e polizza di carico) non possono non essere di carattere tassativo, con conseguente obbligo per il Capitano di rendere conto delle merci iscritte a manifesto fino a quando le stesse non siano state prese in consegna materialmente dalla Dogana o non abbiano avuto ulteriore esito doganale (art. 42 della legge 1424 del 1940 e 139 ultimo comma del Regolamento approvato con decreto 13 febbraio 1896, n. 65). L'inosservanza di tali adempimenti ed obblighi, non comportando una sanzione particolare, rientra nella previsioni dell'art. 130 primo comma in relazione all'art. 34 e, dato il carattere contravvenzionale della stessa, porta con sé la responsabilità personale del Capitano e con essa quella civile del raccomandatario che, per effetto di fideiussione prestata per il pagamento delle multe, spese e diritti, è al primo legato da un rapporto di solidarietà passiva.

B) Le affermazioni contenute nella seconda e nella quarta massima costituiscono ius receptum. La causa estintiva toglie al fatto — reato l'efficienza giuridica penale, ma non quella civile che, per il preciso disposto dell'art. 198 del C.p., resta integra, salvo casi tassativi.

Da ciò la conseguenza che, avvenuta la estinzione del reato, il giudice civile è abilitato, a norma del ricordato articolo, ad indagare se il fatto ascrivito avrebbe avuto la natura di fatto — reato per dedurne l'obbligo al risarcimento dei danni siano essi patri-

moniali o non patrimoniali (cfr. Cassazione 2 maggio 1939 in «Giustizia penale», 1940, 11. 517).

L'impugnazione della sentenza è riservata alla parte che sia rimasta totalmente o parzialmente soccombente, ma, per il rispetto del principio fra il chiesto ed il pronunciato (art. 112 del C.p.c.) la presunzione di rinuncia posta dall'art. 346 del C.p.c. per le eccezioni che, non accolte in primo grado e, riservate alla parte, non sono state riproposte in appello, opera anche per la parte che, risultata vittoriosa, all'impugnazione suddetta manca di interesse. (Cfr. Cassazione, 450 del 14 febbraio 1959; 2621 del 18 luglio 1958; 752 del 4 marzo 1957).

C) Il carattere pregiudiziale che, nella deliberazione riservata al giudice a quo, ai fini della introduzione del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, riveste l'esame della rilevanza e della pertinenza della questione rispetto alla non manifesta infondatezza della stessa, è nel sistema normativo. L'eccezione scaturisce dal processo che, non potendo essere altrimenti deciso, (art. 23 della legge n. 87 del 1953), resta sospeso con conseguente rimessione degli atti alla Corte Costituzionale. Diretta ad impedire l'applicazione della norma contestata, l'eccezione di risolve in un ostacolo alla prosecuzione del processo paralizzando il potere decisorio del Giudice (Cfr. MORTATI: Istituzioni di Diritto Pubblico, pag. 639). Da ciò la necessità obiettiva, per l'interesse pubblico connesso con l'attuazione della tutela giurisdizionale al caso concreto, che all'esame della manifesta o non manifesta infondatezza si passi solo dopo aver accertato che, trovando la causa la sua soluzione nell'applicazione della norma, la questione sollevata sia rilevante e pertinente ai fini della decisione di merito. (Cfr.: Corte Costituzionale, sentenza n. 59 del 13 luglio 1960 e CHICCO e CORONAS. L'interpretazione giurisdizionale della Costituzione in «La Corte Costituzionale», 1958, pag. 609 e segg.).

**IMPOSTA DI REGISTRO - Coobbligati solidali - Opposizione ad ingiunzione - Integrazione del contraddittorio.**

**IMPOSTA DI REGISTRO - Donazione fatta per scrittura privata - Tassabilità - Diritto al rimborso per nullità dell'atto.**

**IMPOSTA DI REGISTRO - Corresponsione della rendita di fondi rustici, in precedenza donati, dai donatori al donante - Natura giuridica del rapporto - Rendita vitalizia.**

**RICORSO PER CASSAZIONE - Motivi prodotti nei termini di impugnazione in aggiunta a quelli formulati con il Ricorso - Inammissibilità.** (Cassazione I Sezione 6 aprile-19 giugno 1962, n. 1554 - Del Balzo Francesco e Del Balzo Federici Elena c. Finanze).

I) Nell'opposizione ad ingiunzione fiscale intimata a più coobbligati, il giudizio di impugnazione, nel quale sono parte gli opposenti, non deve essere integrato mediante la chiamata di coloro che non avevano fatto opposizione.

II) La donazione fatta per scrittura privata, nonostante la nullità per vizio di forma, è soggetta, ai fini della imposta di Registro, alla tassazione corrispondente alla voce della tariffa, salvo rimanendo il diritto al rimborso della imposta pagata nel caso che i contraenti ottengano nella competente sede il giudicato dichiarativo della nullità nei sensi previsti dall'art. 14 n. 2 della Legge di Registro 30 dicembre 1923, n. 3269.

III) Il contratto con il quale i donatari di fondi rustici si obbligano, in maniera autonoma ed indipendente dalla donazione dei fondi predetti, a corrispondere al donante, vita natural durante, le rendite annuali degli stessi prodotti, integra gli estremi della rendita vitalizia.

IV) Alla parte che ha ritualmente proposto Ricorso per Cassazione è precluso proporre ulteriori motivi di annullamento anche se il termine di impugnazione non sia scaduto.

*In diritto la sentenza è così motivata:*

La Corte di merito accertò che, con rogito notarile del 1950, Giuseppe Federici aveva donato varie estensioni di terreno al figlio Francesco o alle figlie Fanny, Elena e Maria, che, con successiva scrittura privata non datata, i figli del Federici ed i rispettivi mariti delle figlie si erano obbligati a versare al donante «vita natural durante», tutte le rendite dei fondi donati, facendo riferimento al suindicato rogito notarile; che dopo, la registrazione, senza contestazioni, del rogito notarile, il Fisco riguardo alla successiva scrittura privata, qualificata come costituzione di rendita fondiaria, aveva notificato ingiunzione di pagamento della corrispondente imposta di registro sia ai costituenti della rendita (i quattro figli del Federici nonché i rispettivi mariti delle figlie) sia al Federici, che l'aveva accettata, partecipando all'atto e sottoscrivendolo: ingiunzione che fu opposta unicamente da Elena Federici e dal marito Francesco Del Balzo.

Ciò premesso, i giudici di appello ritennero che la predetta scrittura privata contenesse una costituzione di rendita, benchè qualificabile come rendita vitalizia, piuttosto che come rendita fondiaria (tesi del Fisco); che tuttavia l'opposta tassazione era da considerare legittima, in quanto la costituzione di rendita vitalizia si inquadra nel disposto dell'art. 25 della vigente legge del registro, che l'ufficio finanziario aveva espressamente richiamata ed applicata nella liquidazione della controversa imposta.

Col primo mezzo i coniugi Del Balzo rilevano la non integrità del giudizio d'appello, e la conseguente nullità del giudizio stesso, per non avere la Corte di merito esteso il contraddittorio a tutti i sottoscrittori della menzionata scrittura privata, ai quali l'Ufficio tributario notificò, per il pagamento della tassa di registro, l'ingiunzione fiscale, che fu opposta unicamente da essi coniugi.

In proposito è da notare che «tutte le parti contraenti» sono, ai sensi dell'art. 93 T.U. 30 di-

cembre 1923, n. 3269 «tenute solidalmente, verso l'Amministrazione dello Stato, per il pagamento della tassa di registro»; e ciò sul presupposto dell'unità ed inscindibilità dell'obbligazione tributaria, onde ciascuno dei debitori d'imposta è tenuto, verso il Fisco, al pagamento dell'intero tributo, che non è frazionabile. Da ciò deriva il principio, già affermato da questa Corte (Cassazione n. 616 del 1946), della mutua rappresentanza giudiziale dei codebitori d'imposta, nel senso che la risoluzione giudiziale della lite tributaria tra la Finanza ed uno degli obbligati al pagamento del tributo estende necessariamente i propri effetti nei confronti degli altri, che siano rimasti estranei alla controversia. Difatti, data l'unità ed inscindibilità dell'obbligazione tributaria, a seconda che la pronunzia giudiziale riconosca, o la escluda nei confronti del debitore, che è in lite con la Finanza, non può la stessa obbligazione, in quanto non suscettibile di frazionamento, non essere rispettivamente riconosciuta o esclusa anche nei confronti degli altri soggetti del rapporto tributario, i quali non abbiano partecipato al giudizio. È perciò da escludersi il litisconsorzio necessario tra i codebitori d'imposta nella lite tributaria, onde il contraddittorio è da ritenersi regolarmente costituito, nei confronti della Finanza, anche con la partecipazione al giudizio di uno solo dei codebitori solidali.

Cosicchè, nella specie, non occorre che il giudizio di appello fosse integrato nei confronti di tutti coloro, contro i quali la Finanza aveva fatto valere, con la notifica dell'ingiunzione, la pretesa fiscale, laddove esso doveva considerarsi regolarmente costituito mediante la partecipazione, quali contraddittori del Fisco, di quei soli soggetti del rapporto tributario (gli odierni ricorrenti), che si opposero all'ingiunzione stessa. Senza fondamento, dunque, il primo mezzo prospetta la nullità del procedimento di appello sotto l'erroneo profilo della non integrità del contraddittorio.

Col secondo mezzo i ricorrenti rilevano che l'atto privato, con cui i donatori costituirono la rendita vitalizia a favore del donante (Giuseppe Federici), sia del tutto autonomo rispetto all'antecedente atto pubblico di donazione, onde non potrebbe la costituzione di rendita qualificarsi come negozio a titolo oneroso, come se posto in essere dai donatori in corrispettivo della donazione ricevuta. Sicchè la rendita vitalizia dovrebbe ritenersi costituita, secondo i ricorrenti, a mezzo di un negozio di carattere gratuito, cioè di una donazione, con la conseguenza di dover soggiacere alle norme stabilite dalla legge per la donazione (art. 1872 C.c.), tra cui è quella che prescrive, *ad substantiam*, la formalità dell'atto pubblico. Concludono i ricorrenti che la donazione della rendita vitalizia, essendo stata posta in essere a mezzo di scrittura privata, debba considerarsi giuridicamente inesistente, e quindi non suscettibile di imposizione tributaria.

Orbene la Corte di merito non mancò di rilevare il carattere gratuito della controversa costituzione di rendita, in quanto fatta dai figli del Federici al padre, non in corrispettivo della rice-

vuta donazione, ma per puro spirito di liberalità, mediante «separato, autonomo, obbligo contrattuale», assunto successivamente alla donazione stessa. Non ne trasse però la Corte la lineare conseguenza che, essendo stata la rendita vitalizia costituita mediante donazione, ed essendo perciò sottoposta alle relative norme (art. 1872 comma 2° codice civile, non potesse sottrarsi alla formalità dell'atto pubblico, prescritta, per tale negozio, sotto pena di nullità dell'art. 782 comma 1° codice civile. Erroneamente perciò la denunziata sentenza ritenne la validità formale della costituzione di rendita, sul riflesso che fosse avvenuta mediante «una comune dichiarazione di obbligo», suscettibile, come tale, di essere validamente espressa mediante scrittura privata.

Tuttavia, pur avendo i giudici di appello errato nel non rilevare la nullità formale della rendita vitalizia, — in quanto costituita mediante donazione non consacrata in atto pubblico — deve considerarsi esatta, per le ragioni che si esporranno la loro decisione affermativa della legittimità della imposizione fiscale.

All'uopo è da notare che, secondo l'art. 11 della legge di registro, le tasse, da essa stabilite, «sono dovute anche nei casi di registrazione di atti comunque nulli», cioè di atti che possono essere affetti sia da nullità relativa o annullabilità sia da nullità assoluta o radicale. Quest'ampia interpretazione è giustificata dalla stessa ampiezza letterale del testo legislativo, che, rendendo obbligatori le tasse di registro anche nei casi di atti «comunque nulli», non distingue tra le possibili ipotesi delle nullità, comprendendole quindi tutte. Il che è del resto conforme alla *ratio legis*. Invero il legislatore, col richiamato disposto, mira ad impedire che le parti, simulando ad arte un negozio affetto da nullità, sia pure assoluta, possano evadere l'imposta che dovrebbero scontare sul negozio realmente concluso, mentre, d'altro canto, vuole evitare le gravi difficoltà pratiche, in cui incorrerebbe la tassazione, qualora gli uffici del registro fossero tenuti a soprassedervi in vista di eventuali nullità, di qualunque specie, da cui fossero eventualmente inficiati gli atti da tassare. È soltanto fatto salvo al contribuente, per ovvie ragioni di giustizia, il diritto alla retribuzione del tributo pagato riguardo ad atti, dichiarati nulli, con sentenza pronunciata in contraddittorio fra i contraenti e passata in giudicato, per vizio radicale, che, indipendentemente dalla volontà e dal consenso delle parti, induca la loro nullità fin dall'origine (art. 11 precitato in relazione al successivo art. 14 n. 2).

Ora non v'ha dubbio che la donazione, redatta per mezzo di scrittura privata, invece che di atto pubblico, sia affetta da nullità assoluta. Essa, infatti, è priva di uno dei requisiti essenziali del negozio che è la forma (atto pubblico), giusta l'art. 1325 C.c. n. 4, quando (come nel caso della donazione) è prescritta dalla legge sotto pena di nullità. Il che importa che la donazione, fatta con scrittura privata, al pari di ogni altro negozio privo di uno qualsiasi dei requisiti essenziali indi-

cati dal menzionato art. 1325, è affetta ai sensi dell'art. 1418 comma 2° c.c. da nullità, che è da considerarsi assoluta e radicale, in quanto può essere fatta valere da chiunque vi abbia interesse, è inoltre rilevabile di ufficio dal giudice ne è suscettibile di sanatoria (art. 1421 e 1423 successivi).

Ma giusta i suesposti rilievi, la innegabile nullità assoluta della controversa donazione costitutiva di rendita non vale ad esimere l'atto dalla tassazione, mentre è fatta salva ai contraenti la restituzione del relativo tributo, ove essi ottengano, nella competente sede, il giudicato dichiarativo della nullità nei sensi previsti dal richiamato art. 14 n. 2.

Nè può dirsi, al fine di sottrarre al tributo la donazione de qua, che essa, come negozio, privo di un requisito essenziale debba considerarsi giuridicamente inesistente, epperò non inquadrabile fra gli atti comunque nulli, sia pure in senso assoluto, che, a mente del ricordato art. 11, sono soggetti a tassazione. E ciò perchè — come si è notato — i contratti, privi di requisiti essenziali (come la contravversa donazione fatta con scrittura privata) rientrano secondo la disciplina del codice, nella categoria generale dei contratti nulli, laddove il codice stesso non contempla una separata categoria di negozi giuridicamente inesistenti, ipotizzati dalla prevalente dottrina in casi, del tutto abnormali, nei quali non esiste neppure di fatto, una qualsiasi fattispecie negoziale.

Consegue che il contestato negozio, dovendo, secondo la disciplina legislativa, considerarsi nullo, e non giuridicamente inesistente, non si sottrae, giusta l'art. 11 in parola, alla tassazione corrispondente alla sua qualificazione giuridica. Ma proprio sul punto qualificazione giuridica del contratto, si prospetta una ulteriore censura dei ricorrenti, nel senso che la denunziata sentenza avrebbe esorbitato dai limiti del *thema decidendum*, qualificando come rendita vitalizia il contratto stesso, benchè tassato dal Fisco come rendita fondiaria. Senonchè il *thema decidendum* verteva sulla legittimità o meno della imposizione tributaria e su tal punto la Corte di merito limitò la propria pronunzia, ritenendo legittima la tassazione, pur precisando, nei sensi suaccennati, il *nomen iuris* dell'atto sottoposto a tributo. Nè par dubbio che il *nomen iuris* dell'atto in contestazione sia stato esattamente determinato, a dimostrazione della legittimità della tassazione disposta dall'Ufficio tributario ai sensi dell'art. 24 della legge del registro, ove si consideri che i donatari si obbligarono, con la scrittura privata, a versare al donante «vita natural durante» tutte le rendite dei fondi donati, in guisa da attuare lo schema tipico della rendita vitalizia.

Essendo perciò privo di pregio anche il secondo mezzo, il ricorso va rigettato, con la conseguente condanna dei ricorrenti alla perdita del deposito (art. 381 C.p.c.) mentre concorrono giusti motivi per dichiarare interamente compensate tra le parti le spese di questo grado (art. 92 comma 2° C.p.c.). Vanno inoltre dichiarati inammissibili i «motivi aggiunti», giacchè, alla stregua della

costante giurisprudenza di questa Corte) le cui ragioni giustificative sarebbe superfluo stare ancora a ripetere — alla parte, la quale abbia ritualmente proposto ricorso per cassazione, è precluso proporre ulteriori motivi di annullamento, anche se il termine d'impugnazione non sia ancora scaduto.

A) L'affermazione contenuta nella prima massima è conseguenziale al principio per il quale la unità inscindibile del debito di imposta ed il conseguente vincolo giuridico fra i soggetti dell'atto determina la riflessione reciproca, sui condebitori, della intera procedura di accertamento dalla nascita alla estinzione. Da tale principio nel 1941 con la sentenza n. 2602 e nel 1946 con la sentenza n. 616 la Corte di Cassazione aveva già dedotto la mutua rappresentanza giudiziale dei condebitori di imposta, con la conseguenza che la risoluzione della lite tributaria svoltasi nei confronti di uno dei coobbligati estende i propri effetti anche a quelli che sono rimasti estranei alla lite stessa. (Cfr. anche sentenza n. 2138 del 1957; n. 3228 del 1958) La qual cosa è assolutamente esatta e non contrasta con l'ulteriore principio per il quale la inscindibilità formale oltre che sostanziale del vincolo tributario fra i coobbligati porta all'applicazione dell'art. 331 del C.p.c. (integrazione del contraddittorio in causa inscindibile) nel caso in cui l'opposizione sia stata introdotta da più coobbligati e, nella fase della impugnazione, la sentenza non sia stata gravata nei confronti di tutti coloro che presero parte al giudizio. L'applicazione suddetta, infatti, è la conseguenza necessitata del carattere peculiare della solidarietà nel debito di imposta rispetto alla comune solidarietà di diritto privato e della infrazionabilità dell'obbligazione tributaria. Di tale principio ha fatto applicazione la Corte di Cassazione nella sentenza n. 1476 del 1959 (con nota critica di A. LENER in Foro Ital. 1960, I, 1803) e nel Contenzioso dello Stato 1956-1960, vol II, pag. 342, è stato posto in risalto che diversamente — autorizzandosi cioè, nella fase di impugnazione la scissione dei rapporti processuali, si finirebbe, in concreto, per negare l'automatica estensione degli accertamenti e delle decisioni favorevoli e contrarie, sacrificando l'esigenza fondamentale dell'ordinamento tributario di giungere ad una soluzione unica, senza il rischio di pronunce difformi e di disparità di trattamento fra i soggetti passivi.

B) Le affermazioni contenute nella seconda massima esigono una precisazione. Nessun dubbio che per il principio sancito negli artt. 11 e 12 della legge di Registro 30 dicembre 1923, n. 3269, secondo il quale le imposte stabilite sono dovute anche nei casi di registrazione di atti « comunque nulli » e, se percepite legalmente, non possono essere restituite se non nei casi tassativamente indicati dalla legge stessa (art. 14 e 32 della Legge citata) la donazione fatta per scrittura privata, nonostante il difetto della forma pubblica, non si sottrae alla tassazione corrispondente alla voce della Tariffa.

Il principio trae origine dal fatto che l'imposta di registro è collegata all'esistenza di un atto, anche

se lo stesso non produca gli effetti ai quali è preordinato ed è, dal punto di vista pratico, giustificato dalle difficoltà della conseguenziale tassazione ove l'ufficio dovesse attenersi alla reale produzione degli effetti suddetti. Del pari, però, nessun dubbio può sussistere sul fatto che il vizio di forma nella donazione per scrittura privata, pur determinando la nullità radicale dell'atto non è sufficiente a configurare il diritto alla restituzione a norma dell'articolo 14 n. 2 della Legge di Registro, anche se le parti ottengono nella sede competente la relativa pronuncia giudiziale con sentenza passata in giudicato.

Il n. 2 dell'art. 14, nell'accezione fatta palese dal suo tenore letterale e finalistico, esige, infatti, oltre alla dichiarazione giudiziale della nullità e del passaggio in giudicato della sentenza relativa, che il vizio determinante la nullità sia indipendente dalla volontà e dal consenso delle parti. La retta interpretazione di tale requisito porta alla conseguenza, chiaramente illustrata dalla Corte di Cassazione nella sentenza 18 ottobre 1956, n. 3706 in Leg. Fiscale 1957, 143, che il vizio radicale che consente la restituzione è solo quello obiettivo, quello, in altre parole, che sia estraneo all'opera delle parti ed alla loro partecipazione al negozio. Laddove le parti, in violazione di norme imperative, quali quelle della forma negli atti di donazione, pongono in essere un atto, sia pure viziato, e dallo stesso conseguono uno scopo pratico, che possano coltivare anche dopo la pronuncia di nullità, si è assolutamente fuori dalla sfera ambientale del n. 2 dell'art. 14 citato (Cfr. Contenzioso dello Stato 1942-1950, nn. 321-333; 1951:1955 nn. 218-219; 1956-1960 n. 189. In tale senso, per le Corti di merito cfr. Corte Milano 6 novembre 1953 Finanze c. Società La Ferraglia e America Export-Import).

C) La qualificazione giuridica contenuta nella terza massima è frutto di una peculiare situazione di specie.

Essa, pertanto, non intacca il criterio per il quale ogni volta che il donatario, in concomitanza della donazione di fondi rustici, assume l'onere modale di corrispondere al donante le rendite che dai fondi saranno ritratte, si esuli dalla nozione di rendita vitalizia per rientrare in quella di rendita fondiaria a titolo gratuito.

D) La preclusione per la parte che ha ritualmente proposto Ricorso per Cassazione di proporre ulteriori motivi di annullamento anche se il termine di impugnazione non è precluso, è la conseguenza necessitata del principio relativo alla consumazione del diritto di impugnazione e del disposto esplicito dell'art. 329 del C.p.c., per il quale l'impugnazione parziale di una sentenza importa acquiescenza per le parti non impugnate.

Al riguardo la Giurisprudenza della Corte di Cassazione è pacifica (Cfr. Sentenze 1938 del 1960; 2466 del 1958; 1285 del 1958 e 841 del 1958. Questa ultima in Giur. Civile 1958, pag. 1347 con note di richiamo).

**IMPOSTE E TASSE - Imposta di fabbricazione - Diritto all'abbuono - Prescrizione - Esibizione della bolletta doganale di esportazione - Necessaria per evitare la prescrizione.** (Corte di Cassazione, Sezione I; Sentenza n. 1579/62 - Pres.: Celentano; Est.: Bartolomei; P.M. Maccarone (conf.) - Amministrazione Finanze dello Stato c. Zucchi).

Ai sensi degli artt. 15 D.L. 5 ottobre 1933, n. 1314 e 24 D.L. 30 ottobre 1952, n. 1323, in tanto può essere evitata la prescrizione del diritto all'abbuono dell'imposta di fabbricazione sugli oli di semi, che siano stati esportati all'estero direttamente dalle fabbriche o dalle raffinerie, in quanto, entro i termini prescrizionali, rispettivamente stabiliti dai due provvedimenti legislativi, sia presentata dal contribuente, al competente ufficio finanziario, non soltanto la domanda di abbuono, ma anche la bolletta doganale di uscita, attestante l'avvenuta esportazione della merce.

*Trascriviamo la motivazione della sentenza:*

La diversa interpretazione, adottata dalla Corte di merito, secondo la quale basterebbe, al fine di evitare la prescrizione del diritto all'abbuono, la presentazione della domanda entro il termine prescrizionale, mentre la bolletta doganale potrebbe essere esibita *ad libitum*, conduce all'illógica conseguenza (certo non voluta dal legislatore) che sarebbe impedita *sine die*, mercè la sola richiesta del beneficio fiscale, la prescrizione del diritto all'abbuono, pur non fornendosi mai la prova del vantato diritto mediante l'esibizione del documento doganale. Tale rilievo conferma la opinione che, per potersi evitare la prescrizione del diritto all'abbuono, necessiti la presentazione, entro il termine prescrizionale, oltre della richiesta del beneficio tributario, dell'indicato documento comprovante il fondamento del dirittostesso.

Sicché, secondo la regolamentazione dell'articoli 15 precitato — prima che sulla stessa venisse ad inserirsi la nuova disciplina transitoria, di cui si dirà, stabilita dall'art. 24 D.L. 30 ottobre 1952, n. 1323 — la soc. Zucchi, per evitare la prescrizione del vantato diritto all'abbuono, avrebbe dovuto esibire, a corredo della domanda di abbuono, la bolletta doganale, recante la data del 16 agosto 1952, entro il termine di cinque anni dalla data stessa, cioè entro il 16 agosto 1957.

Senonchè sopravvenne la norma transitoria, contenuta nel menzionato art. 24 del D.L. n. 1323 del 1952, che è del seguente tenore: « Il diritto all'abbuono dell'imposta di fabbricazione sugli oli di semi, che siano stati esportati all'estero direttamente dalle fabbriche o dalle raffinerie, non ancora prescritto alla data di entrata in vigore del presente decreto, si prescrive nel termine di sessanta giorni a decorrere dalla data stessa ». In virtù, dunque, dell'*ius superveniens*, il diritto all'abbuono, spettante all'Oleificio — che non si era ancora prescritto alla data di entrata in vigore del nuovo provvedimento legislativo (30 ottobre 1952), giacchè il termine prescrizionale scadeva (come si è notato) il 16 agosto 1957 — veniva

sottoposto ad una più breve prescrizione, che andava a compiersi entro sessanta giorni da quella stessa data, cioè entro il 29 dicembre 1952. Sicchè in questo più breve termine, fissato dell'*ius superveniens*, l'Oleificio, per evitare la prescrizione del diritto all'abbuono, avrebbe dovuto esibire all'ufficio finanziario, a corredo della già inoltrata domanda di abbuono, il documento doganale comprovante il diritto medesimo.

*Nel risolvere una questione di diritto intertemporale insorta, per l'imposta di fabbricazione sugli oli di semi, con l'entrata in vigore del D.L. 30 ottobre 1952, n. 1323 (restituzione della imposta percetta sui semi impiegati nella produzione di oli esportati all'Estero in luogo dell'abbuono sui prodotti finiti esportati direttamente dalle fabbriche o dalle raffinerie disposto dal R.D.L. 5 ottobre 1953, n. 1314) la sentenza annotata affronta e risolve esattamente il problema relativo al momento utile per la produzione della prova del fatto, da cui scaturisce il diritto al trattamento di favore fiscale. Dopo aver rinvenuto nella bolletta di esportazione il carattere di prova legale della situazione di fatto ipotizzata dalla norma (art. 15 ultimo comma R.D.L. 5 ottobre 1933, n. 1314 e 13 del I.L.L. 30 ottobre 1952, n. 1323) ha precisato, la sentenza annotata, che la stessa va esibita in uno alla richiesta di abbuono ieri e di restituzione oggi, nel termine utile per lo esercizio del diritto relativo. Ciò risponde al principio generale per il quale la produzione della prova non può essere svincolata dai termini e dalle formalità stabilite per l'attuazione di un diritto. Di tale principio è traccia anche nelle pronunce che la Corte di Cassazione ha emesso, per le agevolazioni fiscali in generale, in ordine al momento utile per la esibizione della documentazione a carattere probatorio dei presupposti di fatto ai quali è collegata la concessione di un particolare trattamento di favore fiscale (cfr. sentenza n. 376/62 della I Sezione in Rassegna Mensile, n. 7-9 del 1962, pag. 81 e sentenza n. 1710 del 1961 in Foro Italiano 1961, I, 1443). Nella sentenza 1710 del 1961, infatti, la Corte di Cassazione ha precisato che «... se la legge non impone al contribuente l'onere di produrre, al momento in cui fa registrare l'atto la documentazione giustificativa del beneficio fiscale e non fissa un termine di decadenza per l'esibizione stessa, questa ha il valore di accertamento dei presupposti di fatto cui è condizionata la concessione del beneficio, cosicchè la prova può essere data in ogni tempo salvo il verificarsi della prescrizione ».*

**IMPOSTE E TASSE - Competenza - Imposta generale sull'entrata - Controversie di semplice estimazione - Controllo delle commissioni tributarie - Casi di competenza dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria.** (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza numero 2173/62 - Pres.: Tavolaro; Est.: Giannattasio; P.M. Reale - Coppola c. Amministrazione Finanze Stato).

In tema di imposta generale sull'entrata le controversie di semplice estimazione sono sottratte alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordina-

ria nelle ipotesi in cui l'imposta sia dovuta in abbonamento e nelle quali l'accertamento è soggetto al controllo delle commissioni tributarie: in materia di accertamento di violazioni invece, allorché tale controllo è escluso dalla legge, anche le questioni di estimazione semplice appartengono alla cognizione del giudice ordinario.

*La sentenza è pubblicata in Foro It. 1962, I, 1654.*

*La questione è stata riproposta alla Corte Suprema con un ricorso in causa Finanze c. Soc. Parisi contro la sentenza della Corte di Appello di Napoli del 16 luglio 1962.*

*Si trascrive la parte del ricorso che si riferisce al problema in esame:*

La sentenza della Corte di Appello di Napoli non può reggersi, adunque, sul profilo che la lite dedotta in giudizio involgesse una questione di estimazione complessa; e resta quindi a vedere se essa è meglio fondata sul profilo più generale indicato nella sentenza in esame.

È da premettere, intanto, che la distinzione fra estimazione semplice e complessa — con le conseguenze che ne derivano in ordine alla giurisdizione del giudice ordinario — costituisce principio valido anche in tema di imposte indirette in genere, e di controversia in materia di I.G.E.: su questi punti vi è costante e copiosa giurisprudenza; e basterà ricordare qui la già citata sentenza 20 ottobre 1956, n. 3784, e quella 24 giugno 1957, n. 2427, pure delle Ecc.me Sezioni Unite.

E per la verità la sentenza impugnata questo principio non ha *in toto* rifiutato, ma ha ritenuto di porre una distinzione, a seconda della possibilità per il contribuente di adire o meno le Commissioni delle imposte, precisando che, quando questa possibilità non sussiste, la controversia, può essere in ogni caso deferita al giudice ordinario anche quando si tratti di questioni di puro fatto, e cioè di estimazione semplice.

Or siffatta distinzione non è nelle disposizioni di legge che — con carattere generale e valido per tutti i tributi, compresa l'I.G.E., secondo si è già rilevato — escludono la giurisdizione del giudice ordinario quando la questione attenga alla semplice estimazione; ed è quindi da escludere che essa possa essere introdotta dall'interprete. E, per restar nel campo della imposta sulla entrata, non si può, senza cadere in illogica contraddizione prima ancora che in violazione di legge, riconoscere in linea di principio che se si verte in questioni di semplice estimazione la giurisdizione del giudice ordinario è da escludere, e contemporaneamente affermare (senza, peraltro, che nessuna esplicita disposizione di legge ciò sancisca) che quella giurisdizionale sorge, anche in tema di estimazione semplice, a seconda del modo con il quale si fa luogo al pagamento dell'imposta...

La verità è che il principio posto dall'art. 6 della legge 25 marzo 1865, n. 2248 allegato E ha una portata generale (Cassazione, Sezioni Unite, 6 novembre 1956, n. 4150), nè può soffrire limitazioni, secondo ha avuto modo di ricordare an-

che un acuto magistrato, commentando alcune sentenze rese in argomento (cfr. CELORIA, in *Foro pad.*, 1957, I, 285).

Nè può sostenersi che la giurisdizione del giudice ordinario discende dall'art. 52 del R.D.L. 9 gennaio 1940, n. 2, giacchè questa norma va messa in correlazione, ed armonizzata, con il principio generale circa il sorgere della giurisdizione: quella disposizione sta cioè a significare che la decisione del Ministro, resa in controversie per infrazioni alla legge sull'I.G.E., non si sottrae al controllo giurisdizionale del giudice ordinario, se ed in quanto questa giurisdizione può essere esercitata in base ai principi generali.

Del resto, a queste stesse conclusioni è già pervenuto, proprio in un caso di impugnativa di decreto ministeriale emesso per infrazioni all'I.G.E., codesta Ecc.ma Suprema Corte, affermando che non poteva il giudice indagare sulla infondatezza *prima facie* della pretesa tributaria, in quanto, trattandosi di valore attribuito ad un bene e sul quale era stato commisurato il tributo posto a carico del contribuente, si verteva in un caso di estimazione semplice, sottratto come tale alla giurisdizione del giudice ordinario (Cassazione, Sezioni Unite 24 giugno 1957, n. 2417).

Il difetto di giurisdizione, sotto questo profilo, va dunque affermato, in materia di I.G.E., anche quando si tratti di imposta che non si riscuote in abbonamento, ed anche se all'accertamento si addivene a sensi dell'art. 52 del decreto istitutivo della imposta.

Dimostrato, così, l'errore giuridico nel quale è incorsa la sentenza impugnata — la cui motivazione è, per una notevole parte, del tutto superflua, posto che non si era mai sostenuto che, nella specie, il Ministro provvedeva come giudice, per far derivare da ciò il difetto di giurisdizione del giudice ordinario: onde assolutamente inconferenti sono i richiami a talune pronunce della Corte Costituzionale —, la difesa della Amministrazione potrebbe far punto su questo argomento.

Peraltro si vuol qui, e sia pur brevemente, confutare l'argomento — di carattere paragiuridico, ma che non manca di influenzare talune sentenze: nè a questa influenza si è sottratta quella ora denunciata — secondo il quale il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, se affermato, priverebbe il contribuente di tutela giurisdizionale contro un atto della pubblica Amministrazione: nella specie contro il decreto del Ministro che accerta la evasione fiscale.

Or qui può anzitutto farsi una prima considerazione: posto che il provvedimento del Ministro è l'ultimo atto di un certo procedimento di natura contenziosa, e che si svolge in contraddittorio, con l'osservanza di particolari norme (legge 7 gennaio 1929, n. 4), è fuori di dubbio che la inosservanza delle norme che regolano il procedimento, involgendo questioni di diritto in ordine all'accertamento, può esser sempre dedotta in sede giurisdizionale (nè, per quel che qui interessa, ha importanza stabilire quale giudice abbia giurisdizione in proposito).

Di poi non è da sottacere che, con recente sentenza delle Sezioni Unite, è stato precisato che i provvedimenti dal Ministero per le Finanze emessi a seguito di un procedimento contenzioso-amministrativo in materia di qualificazione, classificazione, accertamento di valore delle merci ai fini delle imposte doganali (e cioè relativamente a questioni che rientrano proprio nel concetto di semplice estimazione) sono impugnabili avanti il Consiglio di Stato, in quanto attraverso l'accertamento di mero fatto, o di carattere tecnico, è lesa un interesse legittimo e non un diritto soggettivo (Sezioni Unite, 1° febbraio 1961, n. 207); e tale sentenza trascende il caso deciso, per inquadrarsi in una più ampia ed armonica visione dei problemi e dei principi giuridici che si profilano nella controversa e delicata materia dei rapporti fra Finanza e contribuenti in tema di accertamento della sussistenza e della entità della materia tassabile.

Sì che non è affatto esatto che, in questo settore, il contribuente sarebbe privo di tutela giurisdizionale. Comunque quel che interessa affermare in modo chiaro e non equivoco è che, se pur si volesse ammettere la giurisdizione del giudice ordinario in questi particolari casi di semplice estimazione, tale giurisdizione dovrebbe esser contenuta al controllo sul piano giuridico dell'*iter* logico seguito per pervenire all'accertamento; dovendosi in ogni caso escludere, per la stessa ripartizione istituzionale delle attribuzioni tra i poteri dello Stato, che possa il giudice ordinario procedere ad indagini di mero fatto, che sostanzialmente dovrebbero condurre a rifare l'accertamento tributario in sede giudiziaria.

**PROVE - Richiesta di informazione alla P.A. - Facoltà discrezionale del giudice - Mancato esercizio - Insindacabilità - Ordine di esibizione.**

**PROCEDIMENTO CIVILE - Ordine di esibizione di documenti - Presupposti.**

**RESPONSABILITA' CIVILE - Responsabilità della P. A. - Prescrizione del diritto al risarcimento - Domanda di pensione - Efficacia interruttiva della prescrizione - Mancanza.** (Corte di Cassazione, Sezione III, sentenza n. 1597/62 - Pres.: Vistoso; Est.: La Porta; P.M. Calderera (conf.) - Ferri c. Ministero della Difesa).

Il precetto dell'art. 213 C.p.c., per il quale il giudice può richiedere di ufficio informazioni alla Pubblica Amministrazione relativamente ad atti e documenti dell'Amministrazione medesima, attribuisce al giudice una facoltà discrezionale, il cui mancato esercizio non è suscettibile di sindacato per cassazione. L'onere della prova incombe sulla parte ed il giudice non è tenuto ad attività sostitutiva della mancata o deficiente attività delle parti.

Il giudice può avvalersi della facoltà di ordinare l'esibizione di uno o più documenti in possesso

di una parte o di un terzo, riconosciutagli dall'art. 210 C.p.c., quando la parte, che chieda l'ordine di esibizione, gli specifichi il contenuto dei documenti, in modo che egli possa liberamente ed insindacabilmente apprezzare la rilevanza e la necessità di acquisirli al processo. In difetto di specificazione del contenuto dei documenti, il giudice è nell'impossibilità di apprezzarne la rilevanza ai fini del decidere.

L'atto interruttivo della prescrizione del diritto azionato va riguardato con riferimento al diritto che costituisce la materia del rapporto dedotto in giudizio. Pertanto, in tema di responsabilità della pubblica Amministrazione per fatto illecito, una domanda di pensione, diretta al Ministero del Tesoro per ottenere il conseguimento di un beneficio di natura assistenziale e non la reintegrazione del danno patito in conseguenza del fatto illecito, non essendo idonea a costituire in mora l'autore dell'illecito, non vale ad interrompere il corso della prescrizione del diritto al risarcimento.

*Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza:*

Cot primo motivo del ricorso si censura l'impugnata sentenza per violazione degli artt. 112, 116, 210, 213 C.p.c. e 2697 C.c., in relazione ai nn. 3 e 5 dell'art. 360 C.p.c., assumendosi che essa sia incorsa in errore nel rigettare la richiesta di trasmissione del fascicolo di pensione esistente presso il Ministero del Tesoro, per non avere esaminato la rilevanza di tale fascicolo ai fini della prova della avvenuta interruzione della prescrizione. Il ricorrente precisa che egli aveva regolarmente prospettato alla Corte di merito che al detto fascicolo era alligato anche quello del Ministero della Difesa-Esercito, nel quale erano contenute le numerose sollecitazioni rivolte al detto Ministero.

La censura è priva di fondamento. Il precetto dell'art. 213 C.p.c., per il quale il giudice può richiedere di ufficio informazioni alla Pubblica Amministrazione relativamente ad atti e documenti dell'amministrazione medesima, attribuisce al giudice una facoltà discrezionale, il cui mancato esercizio non è suscettibile di sindacato per cassazione. L'onere della prova incombe sulla parte ed il giudice non è tenuto ad attività sostitutiva della mancata o deficiente attività delle parti. Va ancora precisato che il giudice può avvalersi della facoltà di ordinare l'esibizione di uno o più documenti in possesso di una parte o di un terzo, riconosciutagli dall'art. 210 C.p.c., quando la parte, che chieda l'ordine di esibizione, gli specifichi il contenuto dei documenti, di maniera che egli possa liberamente ed insindacabilmente apprezzarne la rilevanza e la necessità di acquisirli al processo. In difetto di specificazione del contenuto dei documenti, il giudice è nell'impossibilità di apprezzarne la rilevanza ai fini del decidere. Il vago accenno a « numerose sollecitazioni » che sarebbero state rivolte al Ministero della Difesa e che sarebbero contenute nel

fascicolo esistente presso il Ministero del Tesoro, non era certamente idoneo a porre il giudice in grado di compiere l'apprezzamento sulla rilevanza e decisività delle dette sollecitazioni al fine di dimostrare la pretesa avvenuta interruzione della prescrizione.

Col secondo motivo si censura l'impugnata sentenza per violazione degli artt. 112, 115, 116, 210 e 213 C.p.c. 1219 e 2943 C.c., 12 delle preleggi e 360 nn. 3 e 5 C.p.c., per avere escluso che la richiesta di pensione presentata al Ministero del Tesoro costituisca un idoneo atto interruttivo della prescrizione, ritenendo applicabili, anche alla sfera dei rapporti di diritto sostanziale, le norme sulla rappresentanza processuale dello Stato. La censura non è fondata.

La Corte di merito ha ritenuto che in tanto una dichiarazione di volontà può dirsi essere stata fatta allo Stato, in quanto ciò avvenga attraverso l'organo che è investito della rappresentanza dello Stato medesimo nel determinato settore che concerne la sua attività e che, pertanto, una domanda rivolta ad un organo diverso da quello, che rappresenta lo Stato nel settore cui attiene il rapporto controverso, è come non fosse pervenuta allo Stato. Questo Supremo Collegio non ritiene di poter condividere, nella sua assolutezza siffatta affermazione, perchè, come rileva la più recente dottrina pubblicistica, l'organo, riguardato nei confronti dei soggetti di diritto diversi dallo Stato, si presenta come lo Stato stesso in un suo particolare aspetto, ossia si presenta privo di personalità giuridica sua propria. Tuttavia, rileva che la decisione della Corte di merito è conforme a diritto e, quindi, non va cassata. Invero, correggendo, ai sensi dell'art. 384, comma secondo, C.p.c., la motivazione, a dimostrare la infondatezza della pretesa del Ferri basta rilevare che la domanda di pensione non è atto valevole a costituire in mora l'obbligato al risarcimento del danno da fatto illecito. L'atto interruttivo va riguardato in riferimento al diritto che costituisce la materia del rapporto dedotto in giudizio. Ora, la domanda di pensione è diretta al conseguimento di un beneficio di natura assistenziale e non alla reintegrazione del danno patito in conseguenza del fatto illecito, ond'è che essa è inidonea a costituire in mora l'autore dell'illecito.

Col terzo motivo si denuncia la violazione degli artt. 1362 e segg. e 2937 C.c., in relazione ai nn. 3 e 5 dell'art. 360 C.p.c., assumendosi che la Corte di merito, con motivazione insufficiente e contraddittoria, avrebbe erroneamente escluso che la lettera 11 marzo 1955 del Comando Militare Territoriale di Firenze contenesse un'implicita rinuncia della Amministrazione ad avvalersi della prescrizione già maturata. Anche tale censura è infondata. La Corte di merito ha rilevato che con la citata lettera il Comando Militare Territoriale si limitò a comunicare che la pratica era ancora all'esame del Ministero della Difesa-Esercito; che tale lettera non conteneva alcun apprezzamento e che, per i suoi termini vaghi e generici, non poteva intendersi come espressione di un comportamento dell'Amministrazione incompatibile con

la volontà di valersi della prescrizione. Tale apprezzamento, logicamente motivato ed immune da vizi, essendo di mero fatto, si sottrae a censura.

*Per quanto concerne la prima massima rileviamo che la Corte Suprema non ha esaminato la questione della applicabilità dell'art. 213 nei confronti della Pubblica Amministrazione parte in causa, questione alla quale non si può dare che soluzione negativa. In proposito si veda in questo senso ANDRIOLI: Commento al Codice di procedura Civile, ed. 1956, vol. II, pag. 139. Vedi anche Il Contenzioso dello Stato 1956-60, n. 738.*

*Nella motivazione relativa all'ultima massima la Corte Suprema ha tenuto a precisare che se il Ferri avesse rivolto domanda stragiudiziale per risarcimento di danni ex delicto ad organo dello Stato diverso da quello passivamente legittimato, la domanda sarebbe stata valida ad interrompere la prescrizione. Questa precisazione si inquadra nella tendenza manifestatasi nella giurisprudenza della Corte di Cassazione dopo l'entrata in vigore della legge n. 260 del 1958 di considerare lo Stato sempre nella sua unità a tutti gli effetti, anche processuali, tendenza che oltre ad urtare contro una precedente giurisprudenza costante della stessa Corte, sembra in contrasto con i principi fondamentali della contabilità dello Stato e della legge di bilancio.*

**SENTENZA - Sentenza di appello che concluda una fase del processo su un punto della lite che non può più costituire oggetto di ulteriore esame - Sentenza definitiva - Riserva di ricorso differito - Irrilevanza.**

**GUERRA - Legge n. 10 del 1951 - Requisizioni e danni cagionati con azioni non di combattimento delle forze armate alleate - Indennizzo - Determinazione - Potere discrezionale della P. A. - Insussistenza - Competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria.**  
(Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza numero 2114/62 - Pres.: Lombardo; Est.: Cannizzaro; P.M.: Criscuoli - Min. Tesoro c. Carotti).

La sentenza di appello che, pur non esaurendo tutto il merito della causa, tuttavia concluda, davanti al giudice di appello, una fase del processo in relazione ad un punto della lite che non può più costituire oggetto di ulteriore esame, nè da parte del primo giudice nè da parte del giudice di appello, va annoverata tra le sentenze definitive. Non ha, quindi, alcun valore, perchè priva di qualsiasi significato e processualmente inutile, la riserva di ricorso differito contro una sentenza del genere, che, per conseguenza, è direttamente suscettibile di ricorso per cassazione. (Nel caso trattavasi di sentenza di rigetto dell'appello proposto contro sentenza non definitiva di primo grado con cui era stata respinta l'eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione del giudice ordinario).

La legge 9 gennaio 1951, n. 10, dettando nuove norme in ordine all'attribuzione ed alla determinazione degli indennizzi per requisizioni e danni

cagionati con azioni non di combattimento dalle forze armate alleate, e comprendendo anche le requisizioni irregolari, disciplina in modo diverso dal precedente, oltre che integralmente e con carattere di assoluta autonomia, l'intera materia, riconfermando il diritto vero e proprio all'indennizzo da parte del cittadino e svincolando la determinazione dell'indennità dai criteri già fissati dal R.D. n. 1741 del 1940. Conseguenza della nuova disciplina è che il mero riferimento all'equità, come criterio per la determinazione dell'indennizzo, contenuto nell'art. 4 della citata legge n. 10 del 1951, non degrada il diritto conferito con l'art. 1 della stessa legge, e, perciò, non conferisce all'Amministrazione un corrispondente potere discrezionale circa la determinazione dell'indennizzo medesimo, e che resta attribuita alla Autorità giudiziaria ordinaria la cognizione delle eventuali controversie in relazione alla liquidazione dell'indennità, come poi, in via generale, è stato confermato con la legge 11 aprile 1957, n. 246.

*Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza:*

Con il primo motivo l'amministrazione finanziaria denuncia il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in relazione all'art. 2 e seguenti della legge 9 gennaio 1951, n. 10, agli artt. 2 e 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato E e all'art. 361 C.p.c., in quanto sostiene che la liquidazione dell'indennizzo previsto dalla citata legge n. 10 del 1951 costituisce un atto amministrativo, come tale sottratto a qualsiasi sindacato del giudice ordinario.

Ora, premesso che già questa Suprema Corte ha avuto occasione di rilevare che nel sistema della legge predetta il criterio equitativo stabilito dall'art. 4 per la determinazione dell'indennizzo non ha carattere diverso dai criteri obiettivi fissati dall'art. 2 (del resto espressamente richiamati allo stesso art. 4) non si può non trarne la conseguenza logica che il mero riferimento alla equità non degrada il diritto conferito con l'art. 1 e, perciò stesso, non conferisce all'Amministrazione finanziaria un corrispondente potere discrezionale circa la determinazione dell'indennizzo medesimo. Invero bisogna tener presente l'evoluzione della legislazione in materia e precisamente bisogna osservare che le norme dettate dal R.D. 18 agosto 1940, n. 1741 e, poi, dal R.D. 21 giugno 1941, n. 688 e dalla legge 3 dicembre 1942, n. 1819, non potevano prevedere le occupazioni effettuate dalle forze armate anglo-americane, nè le requisizioni disposte direttamente dalle stesse forze armate ovvero dalle Autorità dello Stato per conto di esse e che tuttavia, in ordine a tali occupazioni e requisizioni, si ritenne, in un primo tempo, di potere provvedere tramite appositi « Uffici di requisizione » applicando, agli effetti delle indennità, i criteri di stima e il sistema del R.D. n. 1741 del 1940. Successivamente, però, in vista dell'impegno espressamente assunto dallo Stato italiano con l'art. 76 del Trattato di pace e con l'art. 1 del *Memorandum d'intesa* firmato a

Washington il 14 agosto 1947, e, conseguentemente in relazione al diritto soggettivo vero e proprio all'indennizzo riconosciuto al cittadino danneggiato, si ritenne di riordinare la materia mediante il R.D.L. 21 maggio 1946, n. 451, con lo scopo preciso di sottrarla alla applicazione del R.D. n. 1741 del 1940 e successive modificazioni. Senonchè le nuove norme non raggiunsero lo scopo, specialmente per quel che riguarda la liquidazione dei danni da requisizione, demandate, con altre operazioni, a speciali uffici centrali e periferici. Lo scopo predetto, in ultimo, venne raggiunto con la legge n. 10 del 1951, la quale, dettando nuove norme in ordine a l'attribuzione e alla determinazione degli indennizzi per requisizioni e danni cagionati con azioni non di combattimento dalle forze armate alleate e, comprendendo anche le requisizioni irregolari, disciplina in modo diverso dal precedente, oltre che integralmente e con carattere di assoluta autonomia, l'intera materia, riconfermando il diritto vero e proprio all'indennizzo da parte del cittadino e svincolando la determinazione dell'indennità dai criteri già fissati dal R.D. n. 1741, che inizialmente, si ripete, era stato ritenuto estensibile ai danni conseguenti da azioni non di combattimento delle forze armate alleate. Conseguenza della nuova disciplina è stata l'attribuzione della cognizione delle eventuali controversie all'Autorità giudiziaria ordinaria, come poi, in via generale, è stato confermato con la legge 11 aprile 1957, n. 246, la quale, dopo di avere stabilito l'art. 1 la soppressione dei Comitati giurisdizionali territoriali e del Comitato giurisdizionale centrale per le controversie in materia di requisizioni, istituiti ai sensi degli artt. 77 e 78 del R.D. 18 agosto 1940, n. 1741 e successive modificazioni, all'art. 2 sancisce testualmente: « La cognizione delle controversie di cui all'art. 1 è devoluta al giudice ordinario per quanto attiene alla liquidazione dell'indennità e al Consiglio di Stato per quanto riguarda la legittimità del provvedimento di requisizione ». Non pare, quindi, che si possa dubitare che, non ricorrendo, nella specie, la seconda ipotesi prevista nella superiore norma, ma ricorrendo, pacificamente, la prima, il primo motivo del ricorso è privo di fondamento in quanto la controversia in esame spetta alla cognizione del giudice ordinario, come è stato affermato nei due precedenti gradi del giudizio.

*Non ci sembra che la sentenza abbia risolto in modo esauriente i dubbi che avevamo prospettati con il ricorso, specie se si tien conto del diverso orientamento giurisprudenziale in materia, non tanto di indennizzi per danni di guerra quanto di indennizzi per la perdita di beni italiani all'estero ai sensi dell'art. 79 del Trattato di pace (V. in proposito su questa Rassegna 1959, pagg. 1 e segg.).*

*Ci sembra, inoltre, opportuno richiamare l'orientamento della giurisprudenza della Corte Suprema in materia di impugnazione di decreto del Ministro del Tesoro che infligge sanzioni pecuniarie per infrazioni valutarie (V. Rassegna 1953, pag. 275), giurisprudenza secondo la quale la giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria è limitata all'accertamento*

della sussistenza dell'infrazione, esclusa ogni possibilità di rivalutare la misura della pena inflitta. Una applicazione analogica di questo principio potrebbe giustificare l'esclusione del potere della Autorità Giudiziaria di rifare le valutazioni compiute dalla autorità amministrativa ai sensi dell'art. 4 della legge n. 10 del 1951, salvo a dichiararne la illegittimità per inosservanza delle norme che regolano il procedimento relativo.

**SPESE GIUDIZIALI - Ingiunzione fiscale - Immediata azione giudiziaria - Condanna della P. A. alle spese - Estremi.** (Corte di Cassazione, Sezione I, Sentenza n. 2049/62 - Pres.: Celentano; Est.: Fresca; P.M.: Tavolaro (conf.) - Finanze c. Torre).

A norma dell'art. 148 della legge di registro, l'amministrazione finanziaria non può essere condannata alle spese di lite quando l'azione giudiziaria sia promossa senza previo ricorso in via amministrativa o prima di novanta giorni dalla presentazione di esso.

L'inosservanza di detta norma, mediante proposizione intempestiva dell'azione giudiziaria, può tuttavia ritenersi superata quando, portata la causa in discussione dopo il termine di novanta giorni, l'amministrazione resti soccombente senza avere preso alcuna determinazione entro il detto termine o una determinazione conforme a giustizia e sia quindi fallito lo scopo cui la norma medesima è preordinata, quello, cioè, di dare all'amministrazione la possibilità di riesaminare il proprio contrario convincimento, normalmente risultante dall'ingiunzione fiscale, e di esprimere avviso conforme a giustizia.

*Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza:*

Con unico motivo la ricorrente denuncia la violazione e la falsa applicazione degli artt. 145 e 148 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269, in relazione all'art. 31 del R.D.L. 7 agosto 1936, n. 1639 e al R.D.L. 8 luglio 1937, n. 1516, nonchè il vizio di insufficienza ed illogica motivazione, il tutto in relazione all'art. 360 n. 3 e n. 5 C.p.c.

In particolare deduce che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte di merito, essa amministrazione non poteva essere condannata al pagamento delle spese del giudizio in quanto il contribuente aveva promosso l'azione giudiziaria senza avere preventivamente proposto domanda in via amministrativa e senza aver atteso il decorso di novanta giorni dalla presentazione di tale domanda.

La censura non è fondata.

L'art. 148 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269, dispone che l'amministrazione finanziaria non può essere condannata alle spese di lite quando il contribuente abbia promosso l'azione giudiziaria senza esperire preventivamente la via amministrativa e prima di novanta giorni dalla presentazione della domanda.

La norma, che indubbiamente pone l'Amministrazione in una situazione di privilegio, ha lo scopo di consentire all'ufficio finanziario la possibilità di riesaminare, sulla base delle contestazioni del contribuente, la determinazione in precedenza espressa e di emettere un provvedimento conforme a giustizia.

Con la disposizione in esame non viene peraltro stabilita alcuna preclusione ed il contribuente, che abbia ricevuta una intimazione fiscale, è libero di promuovere l'azione giudiziaria indipendentemente dall'esperimento della via amministrativa. Sostiene, però, la ricorrente che in tale caso l'Amministrazione non possa essere condannata al pagamento delle spese del giudizio ai sensi dello art. 91 C.p.c. La questione ha già formato oggetto di esame da parte di questa Suprema Corte che, con decisioni (nn. 1472 del 1955, 920 del 1957 e 2695 del 1959) ha ritenuto che la norma in esame debba essere interpretata nel senso che non è necessario che l'azione giudiziaria venga promossa dopo il decorso di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso amministrativo, ma è sufficiente che al passaggio in decisione della causa sia decorso tale termine senza che l'Amministrazione abbia adottato alcun provvedimento. Da tale lata interpretazione non vi è motivo di discostarsi perchè essa risponde ad una perfetta esegesi della legge: è evidente, infatti, che dopo l'intimazione l'amministrazione ha avuto a sua disposizione tutto il periodo dalla legge accordatole per emettere un provvedimento conforme a giustizia e se non ha provveduto non può dirsi che non sia stato raggiunto lo scopo cui la norma è preordinata.

Invero in tale ipotesi l'amministrazione viene per fatto da lei dipendente, a trovarsi nella situazione in cui sarebbe stata se fosse stato interposto preventivamente il ricorso in via amministrativa ed essa avesse espresso giudizio negativo sulla pretesa dell'opponente ovvero non avesse preso alcuna decisione nel termine previsto dall'art. 147 della legge di registro.

*Proseguendo sulla via della interpretazione, prima estensiva, poi analogica, poi evolutiva dell'articolo 148 della legge di registro, (v. sentenze numeri 1472/55, 920/57 e 2965/59) la Corte Suprema è giunta, con questa sentenza, al traguardo della interpretazione abrogativa, eliminando puramente e semplicemente la norma succitata dal nostro ordinamento giuridico.*

*Nel suo ricorso l'Avvocatura aveva, invero, posto il problema in termini precisi; può il ricorso soltanto intempestivo essere equiparato, agli effetti dell'art. 148 L.R. al ricorso... omissis?*

*La risposta affermativa della Corte Suprema ci sembra appoggiata ad argomenti più impressionanti dal punto di vista della politica legislativa che convincenti dal punto di vista strettamente giuridico.*

*Dire che l'amministrazione alla quale sia stata notificata opposizione in via giudiziaria si trova nella situazione in cui sarebbe stata se fosse stato interposto preventivamente il ricorso in via amministrativa ed essa avesse espresso giudizio negativo*

sulla pretesa dell'opponente o non avesse adottato in merito alcuna decisione significa, infatti, modificare la formula dell'art. 148 e non interpretarla.

La pretesa odiosità dei privilegi del fisco o meglio dei privilegi dello Stato nei confronti dei singoli contribuenti non ci sembra motivo sufficiente a giu-

stificare il fatto che il giudice si sostituisca al legislatore per abolirli.

Appare, comunque, indispensabile che fattispecie dello stesso tipo di quella in esame (omissione assoluta del ricorso amministrativo) siano riportate alla Suprema Corte per un nuovo giudizio.

## CONSIGLIO DI STATO

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Enti pubblici - Poteri di controllo dello Stato - Nomina di Commissario straordinario.** (Consiglio di Stato, Sezione IV, Decisione n. 495 del 18 aprile 1962 - Pres.: D'Avino; Est.: Piga - Comune di Venezia c. Ministero Turismo e Spettacolo.

È illegittimo il decreto del Ministro per il Turismo e lo Spettacolo con il quale si nomina un commissario straordinario alla Azienda Autonoma di Cura, Soggiorno e Turismo di Venezia con il compito di avviare l'attività dell'ente.

*Segnaliamo questa decisione (di cui appresso si trascrive la motivazione in diritto), non tanto in relazione al caso deciso, quanto per la sua importanza ai fini della chiarificazione giurisprudenziale del complesso problema dei limiti del potere di controllo sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti pubblici.*

*Ci sembra opportuno rilevare a questo proposito che la decisione ha, in sostanza, accolto il principio che esista un potere generale di controllo sostitutivo anche al di fuori dei casi espressamente previsti nelle singole leggi che riguardino specifici enti pubblici.*

È pregiudiziale l'esame del secondo motivo del ricorso con cui si deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato sul riflesso che in violazione dell'art. 15 del D.P.R. 27 agosto 1960, numero 1042, senza alcuna ragione giuridicamente valida e con motivazione del tutto generica il Ministro del Turismo e dello Spettacolo ha nominato un commissario straordinario per provvedere agli adempimenti relativi all'avviamento dell'attività della Azienda Autonoma per l'amministrazione della stazione di soggiorno e turismo di Venezia.

Nel merito il motivo è fondato.

Riguardo a queste censure non ha consistenza l'eccezione di difetto di interesse sollevata dalla difesa dell'amministrazione e dell'Azienda resistente.

L'interesse del Comune all'annullamento del provvedimento impugnato è implicito nel fatto che il Comune afferma di aver titolo esclusivo all'amministrazione degli interessi pubblici connessi al soggiorno e ai servizi turistici di Venezia. Di qui l'interesse a ricorrere avverso provvedimenti intesi ad avviare l'attività dell'azienda auto-

noma e a dedurre tutte quelle censure che vizioano i provvedimenti stessi e che, se accertati in sede giurisdizionale, ne determinano l'annullamento.

Giova premettere che il D.P.R. 27 agosto 1960, n. 1042, concernente il riordinamento delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo, allo articolo 2, I° comma, stabilisce che nei territori riconosciuti stazione di cura, soggiorno e turismo è istituita, per il conseguimento delle finalità turistiche locali, la azienda autonoma di cura, soggiorno e turismo. L'art. 4 dello stesso decreto precisa che le aziende autonome di cura, soggiorno e turismo sono dotate di autonomia amministrativa ed hanno personalità giuridica di diritto pubblico. Esse sono sottoposte alla vigilanza del Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

L'Avvocatura Generale dello Stato, per confutare la tesi del Comune, si richiama alle norme testè citate ed assume che nel diritto di vigilanza che spetta al Ministero del Turismo e dello Spettacolo sugli enti pubblici costituiti come aziende autonome di cura e soggiorno, è compreso, in circostanze eccezionali, il potere di nominare un commissario con il compito di avviare l'attività dell'ente.

Questa affermazione rivela in modo chiarissimo il tentativo compiuto dall'Avvocatura di ricondurre la situazione per cui è causa nell'ambito di applicazione di alcuni principi generali, comunemente ricevuti, in tema di controlli statali sulle amministrazioni pubbliche.

Tanto l'Avvocatura dello Stato che la difesa dell'Azienda autonoma riconoscono infatti che il provvedimento di cui si discute non può farsi rientrare nella previsione dell'art. 15 del D.P.R. n. 1042 del 1960, per il quale il Ministro per il turismo e lo spettacolo può procedere, sentito il prefetto, allo scioglimento del consiglio della azienda ed alla nomina di un commissario per accertare gravi deficienze amministrative e altre irregolarità tali da compromettere il normale funzionamento dell'azienda.

Nondimeno essi ritengono che l'atto impugnato sia espressione di funzione di controllo e si inquadri nell'ambito dei poteri di vigilanza previsto nell'art. 4 e inerenti alla posizione pubblica caratteristica delle aziende autonome. Questa impostazione del problema non può essere condivisa dalla Sezione.

Non è necessario entrare nel vivo di un tema, tuttora assai controverso, quale quello dei con-

trolli, per dimostrare che il provvedimento di cui si discute, per lo scopo concretamente perseguito e per il suo reale contenuto, non può essere qualificato come atto di controllo.

La nomina del commissario dell'Azienda autonoma infatti non solo non ha avuto carattere sanzionatorio o disciplinare nei confronti di persone o di organi pubblici, ma non è obiettivamente in collegamento alcuno né con l'attività dell'ente istituito ai sensi dell'art. 2 della legge, né col comportamento di persone tenute a compiere gli atti essenziali per il funzionamento dell'ente.

In mancanza di tali elementi è fin troppo evidente che l'intervento del Ministero del Turismo non può essere sindacato alla stregua dei principi sul contenuto e sui limiti della funzione di controllo.

Occorre piuttosto esaminare la questione di legittimità penetrando più a fondo nei presupposti e nelle finalità del provvedimento al fine, anzitutto, di individuarne la natura giuridica e, quindi, di giudicare della sua validità al lume delle regole proprie del tipo di atto concretamente emanato.

Relativamente allo scopo del provvedimento è sufficiente ricordare quanto è dichiarato nel preambolo dell'atto, cioè che la nomina del commissario fu ritenuta opportuna al fine di provvedere agli adempimenti necessari all'avviamento della attività dell'ente.

La finalità dichiarata è dunque una di quelle caratteristiche delle potestà di amministrazione attiva — l'organizzazione di un soggetto di diritto pubblico.

Ma che si tratti di un provvedimento di tipica amministrazione attiva è altrettanto chiaramente dimostrato dal contenuto dell'atto. Si consideri che il provvedimento racchiude un precetto non sanzionatorio ma ordinatorio e che è inteso non a sostituire ma a formare la volontà dell'ente, anzi a costituire di fatto un ente che si ritiene esistente de iure per effetto dell'art. 2 della legge.

Una volta identificato e interpretato l'atto nei termini anzidetti, il giudizio sulla sua legittimità, nella fattispecie odierna, si risolve nel giudizio sulla esistenza di un potere di supremazia speciale che legittimi il Ministero del Turismo e dello Spettacolo a compiere interventi di amministrazione attiva al di fuori di qualsiasi collegamento e riferimento con l'ordinaria esplicazione dell'attività degli enti e di assumere iniziative per la loro stessa costituzione fuori delle forme previste agli artt. 8 e 9 della legge.

Sembra evidente che un potere di supremazia del genere debba bensì essere ammesso anche nei rapporti tra Stato ed enti pubblici, ma nei soli limiti stabiliti dalle norme che espressamente lo riconoscono e che non possa costituire idonea base positiva ai fini del riconoscimento del potere stesso la generica previsione di una potestà di vigilanza.

Le considerazioni svolte danno ragione dello accoglimento del ricorso sotto il profilo fin qui esaminato, tanto più che nel provvedimento impu-

gnato non è contenuto il minimo accenno ai motivi che avrebbero indotto il Ministero del Turismo a non dare inizio al procedimento di costituzione degli organi ordinari dell'azienda autonoma e a non eseguire gli adempimenti prescritti dagli artt. 8 e 9 del D.P.R. n. 1042 del 1960. E si può anche fare a meno di affrontare la questione di legittimità del decreto di nomina del commissario sotto l'aspetto, anch'esso dedotto nel ricorso, della mancata indicazione, nella motivazione del provvedimento, di elementi tali da poter far ritenere realizzata quella situazione eccezionale cui accenna l'Avvocatura dello Stato nella sua memoria.

L'accoglimento del ricorso nei limiti segnati dalla motivazione che precede non esaurisce e non può far ritenere definito il processo.

**ASSOCIAZIONI SINDACALI** - *Associazioni di categoria - Tutela interessi degli associati - Ricorso giurisdizionale - Legittimazione - Esclusione.*

**SANITA' PUBBLICA** - *Disciplina dei prezzi - Specialità medicinali - Competenza del Ministero Sanità e Comitato dei prezzi - Coesistenza.*

**APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI** - *Disciplina dei prezzi - Comitato dei prezzi - Atto preparatorio - Criteri di massima - Legittimità.*

**APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI** - *Atti Amministrativi - Procedimento - Accertamenti preparatori affidati ad organi esecutivi - Legittimità - Limiti.*

**APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI** - *Disciplina dei prezzi - Competenza - Giunta in luogo del Comitato prezzi - Ragioni di urgenza - Insindacabilità.* (Consiglio di Stato, IV Sezione, Decisione n. 229 del 7 marzo 1962 - Pres.: Bozzi; Est.: Landi - Società Laboratori Glaxo ed altri - Comitato Interministeriale prezzi - Ministero Industria e commercio e Sanità).

Le Associazioni di categoria non hanno veste per ricorrere a tutela di interessi che riguardano i singoli associati.

In materia di disciplina dei prezzi delle specialità medicinali, coesistono e sono fra loro compatibili le attribuzioni che competono al Ministero della sanità, a norma della legge sanitaria e del relativo regolamento, e quelle relative alla disciplina generale del mercato, conferite al Comitato dei prezzi: spetta, cioè, al Ministro della sanità determinare il prezzo base delle specialità in sede di registrazione di autorizzazione, mentre compete al Comitato dei prezzi, con provvedimenti di contenuto generale, sul fondamento dei dati risultanti dagli atti dell'Amministrazione sanitaria, operare le opportune perequazioni, in rapporto alle sopravvenute variazioni delle componenti economiche del prezzo originariamente determinato.

Il Comitato dei prezzi legittimamente può, con atto interno e preparatorio, prestabilire criteri di massima da applicare a future determinazioni dei prezzi.

L'organo competente ad adottare, con efficacia esterna, un provvedimento (nella specie: Comitato centrale dei prezzi) legittimamente affida determinati lavori preparatori ad organi esecutivi singoli o riuniti in collegio, ma tale attività non può avere nessuna rilevanza esterna, se non in quanto sia fatta propria dall'organo competente; nel caso, però, che l'organo competente recepisca il lavoro preparatorio senza esercitare su di esso sufficiente critica e conseguente controllo, i possibili vizi del lavoro preparatorio possono divenire altrettante cause di invalidità dell'atto finale.

Le ragioni di urgenza in base alle quali, ai sensi dell'art. 3 D.L. 15 settembre 1947, n. 896, La Giunta può sostituirsi al Comitato per adottare un provvedimento relativo alla disciplina dei prezzi, non sono sindacabili dal giudice di legittimità.

*Trascriviamo la motivazione in diritto di questa lucida decisione la cui importanza non ha bisogno di essere sottolineata.*

*Sulla legittimità costituzionale delle norme sulla disciplina dei prezzi la Corte Costituzionale si è pronunciata in senso positivo con la sentenza n. 103 del 1957 (V. in I Giudizi di Costituzionalità e il Contenzioso dello Stato, Relazione dell'Avvocatura Generale 1956-60, vol. I, n. 65).*

Occorre altresì rilevare che tra le parti ricorrenti è il dott. Antonio Cremisini, nella qualità di Presidente dell'Associazione nazionale degli industriali dei prodotti chimico-farmaceutici. L'Associazione di categoria, come è costante giurisprudenza (v. da ultimo V Sezione, 29 ottobre 1960, n. 758) non ha veste per agire a tutela d'interessi che riguardino le singole ditte, e non esiste in questo caso nessuna situazione di specie, che possa, qualificando in modo particolare l'interesse dell'Associazione, consentire di fare eccezione al principio (cfr. IV Sezione, 3 marzo 1960, n. 399). I ricorsi, in quanto proposti dalla detta Associazione, sono pertanto inammissibili. Beninteso, ciò non si estende ai casi nei quali risulta che il dott. Cremisini ha agito nella qualità di procuratore di singole ditte interessate.

Il primo motivo è inteso a contestare la competenza del Comitato interministeriale dei prezzi. Si rileva dai ricorrenti, che mentre nel sistema del D.L. 19 ottobre 1944, n. 347, i provvedimenti del Comitato dovevano essere fatti propri «dal Ministro competente», il D.L. 15 settembre 1947, n. 896, ha attribuito (art. 6) efficacia diretta ai provvedimenti in questione, ed ha inoltre (art. 18) conservato in vigore «ogni altra disposizione in materia di prezzi che sia compatibile» con il decreto stesso. Ora, poichè i prezzi dei prodotti medicinali hanno una propria disciplina nel R.D. 9 marzo 1927, n. 478, nonchè nell'art. 125 T.U. 27 luglio 1934, n. 1265, i ricorrenti deducono che i prezzi stessi debbono ritenersi ricondotti «sotto la loro naturale disciplina», la loro determinazione, cioè, deve ritenersi d'esclusiva competenza del Ministero della Sanità.

Tale tesi non può essere seguita. Essa dovrebbe presupporre che abbiano identica natura ed iden-

tica finalità i poteri in materia di prezzi delle specialità medicinali attribuiti dalle citate disposizioni all'Amministrazione sanitaria, e quelli del Comitato interministeriale dei prezzi; ed utilizza la formula dell'art. 18, che fa salve «le disposizioni compatibili», allo scopo di sostenere, piuttosto, che la competenza del Comitato e quella del Ministro della Sanità si risolvano in una duplicazione del medesimo potere, talchè la loro coesistenza è incompatibile. Tutto ciò, peraltro, non è esatto.

Le norme del R.D.L. 7 agosto 1925, n. 1732 sono attualmente rifuse negli artt. 161 ss. del T.U. 27 luglio 1934, n. 1265, e costituiscono la Sezione V del capo II del titolo II, sotto la rubrica «della produzione e del commercio di specialità medicinali». L'art. 162 dispone che «nessuna specialità medicinale può essere messa in commercio senza la registrazione da parte del Ministro per l'Interno» (oggi, del Ministro per la Sanità). L'art. 174 aggiunge che «le condizioni necessarie per ottenere l'autorizzazione a produrre le specialità medicinali e le modalità con le quali possono essere registrate e messe in commercio, anche per quanto si riferisce al prezzo di vendita, le specialità medicinali nazionali ed estere, sono determinate nel regolamento». Tale regolamento (R.D. 3 marzo 1927, n. 478) dispone in proposito:

a) che nella domanda di registrazione della specialità medicinale deve essere indicato «il prezzo fisso di vendita al pubblico e quello al farmacista» determinati in modo che la differenza tra i due prezzi assicurati al farmacista un utile non inferiore al 25 % sul prezzo di vendita al pubblico (art. 13, n. 7);

b) che l'etichetta della specialità deve contenere «il prezzo fisso di vendita al pubblico in moneta nazionale» (art. 15 n. 8);

c) che il decreto che autorizza il commercio della specialità deve contenere «il prezzo fisso di vendita al pubblico» (art. 18 n. 4).

Infine, l'art. 27 disciplina la revoca della registrazione prevista in via generale dall'art. 164 del Testo unico, consentendola in quattro ipotesi: 1) quando risulti che la specialità medicinale non corrisponde alla composizione dichiarata e alle condizioni in base alle quali fu autorizzata; 2) quando la specialità sia dimostrata dall'uso nociva; 3) in caso di contravvenzione all'art. 80, cioè quando vengano adibite forme di pubblicità vietate; 4) in caso di mancato pagamento della tassa annua.

Da tali disposizioni risulta che la determinazione del prezzo è dalla legge sanitaria e dal relativo regolamento considerata come un elemento della registrazione e della conseguente autorizzazione al commercio della specialità. Il procedimento è disciplinato in relazione ad interessi tipicamente attribuiti all'Amministrazione della Sanità, cioè alla salute pubblica ed alla disciplina delle professioni e delle arti sanitarie, e si conclude con atti amministrativi speciali, concernenti il singolo prodotto; i quali possono essere riesaminati, ai fini della eventuale revoca, in base a considerazioni che concernono esse pure le singole specialità. Non

v'è nei testi ricordati alcuna disposizione, donde possa desumersi che il Ministero della Sanità possa, in sede diversa da quella di registrazione ed autorizzazione, emettere atti amministrativi generali, autonomi rispetto all'accennato procedimento, che contengono statuizioni nella materia dei prezzi delle specialità medicinali.

Senonchè, la specialità medicinale, una volta registrata ed autorizzata, viene immessa in mercato come « merce », dimodochè il suo corso commerciale incide sulla disciplina generale del mercato, affidata dalla legislazione vigente al Comitato interministeriale dei prezzi. Quest'organo provvede nella materia, non più in vista degli interessi sanitari, bensì per il contemperamento degli interessi dei produttori e dei consumatori, come è sua normale funzione; e provvede quindi, non più con atti speciali, ma con atti generali (i provvedimenti prezzi) concernenti intere categorie di prodotti, secondo comuni presupposti ed in vista di comuni esigenze. Che la parziale concorrenza con la disciplina sanitaria importi che i prezzi determinati dal Comitato interministeriale debbano in questo caso considerarsi « prezzi fissi » e non « prezzi massimi » è mera accidentalità, non sufficiente a dimostrare l'impossibilità giuridica dell'esercizio del potere. Ciò che invece risulta dimostrato è che le due competenze non si identificano, non si sovrappongono, non sono incompatibili: il Ministro della Sanità determina il prezzo-base della specialità in sede di registrazione ed autorizzazione; il Comitato dei prezzi, sul fondamento dei dati risultanti dagli atti della Amministrazione sanitaria, opera in via generale le opportune perequazioni, in rapporto alle sopravvenute variazioni delle componenti economiche del prezzo originariamente determinato. Si tratta di poteri diversi, esercitati in relazione ad interessi diversi.

Deve essere perciò rigettato il primo motivo del ricorso.

In ordine logico, vanno quindi esaminati quelli tra i motivi aggiunti, che censurano la procedura seguita e la composizione degli organi deliberanti.

Il 5° motivo aggiunto censura il procedimento adottato nella specie, sotto vari profili, che peraltro sono infondati.

Si sostiene anzitutto che il C.I.P. non avrebbe potuto adottare una deliberazione, come quella risultante dal verbale di riunione del 26 ottobre 1960, con la quale non si modificavano direttamente i prezzi di vendita, bensì venivano stabiliti criteri generali per procedere a future riduzioni. La censura non riguarda, evidentemente, quella parte del deliberato che è trasfusa nel provvedimento prezzi del 26 ottobre 1960, n. 898, bensì le parti che hanno costituito il fondamento dei successivi provvedimenti. Ora, se gli atti « esterni » del C.I.P. (provvedimenti prezzi) si manifestano con un certo contenuto tipico, ciò

non può importare che l'organo non possa legittimamente procedere ad atti preparatori, con efficacia meramente interna, e che in tali atti possano determinarsi i criteri di massima da osservare in futuri deliberati concernenti, come nella specie, unica materia, la cui trattazione presuppone un'ingente e complessa elaborazione. Il problema non è di legittimità formale, bensì di sostanza. Tali deliberati non incontrano alcun divieto: ma, ovviamente, il loro contenuto, se illegittimo, influirà, viziandolo, sul contenuto dello atto esterno, definitivo, al quale sono preordinati.

Si deduce pure che è illegittima la deliberazione, contenuta nel citato verbale 26 ottobre 1960, d'affidare ad un apposito Comitato presso la Segreteria del C.I.P. il calcolo dei nuovi prezzi da sottoporre alla Giunta. Tale deliberato trova risponda nella proposta conclusiva della Commissione centrale prezzi, quale risulta dal verbale 25 ottobre 1960. Anche qui, bisogna distinguere il problema formale da quello di sostanza. In linea di legittimità formale, non pare contestabile che l'organo competente possa affidare determinati lavori preparatori ad organi esecutivi, singoli o riuniti in collegio: beninteso, tale attività non può avere nessuna rilevanza esterna, se non in quanto sia fatta propria dall'organo competente. Nella sostanza però, se l'organo competente recepisce il lavoro preparatorio senza esercitare su di esso sufficiente critica e conseguente controllo, i possibili vizi del lavoro preparatorio possono divenire altrettante cause di invalidità dell'atto finale. Sembra perciò opportuno (in relazione alle riserve chesi faranno in seguito sull'istruttoria e sulla motivazione degli impugnati provvedimenti) disporre che l'Amministrazione chiarisca (ciò che non risulta dagli atti) come fu costituito l'anzidetto comitato presso la Segreteria del C.I.P., ed esibisca la documentazione delle operazioni da esso compiute (quanto meno, in relazione alle specialità prodotte dalle ditte ricorrenti) posto che ai verbali della Giunta risultano allegati semplici elenchi.

I ricorrenti sostengono poi che illegittimamente il C.I.P. ha delegato alla Giunta l'emanazione dei provvedimenti. L'art. 3 D.L. 15 settembre 1947, n. 896, consente, « in caso d'urgenza », la sostituzione della Giunta al Comitato, salvo ratifica. In effetti, l'urgenza è segnalata dal Ministro della Sanità nel verbale 26 ottobre 1960, ed è questione di merito, che il giudice di legittimità non può sottoporre a sindacato; la delega della Giunta è contenuta nelle conclusioni del Presidente riprodotte in verbale, che, salvo le riserve che in seguito si esporranno sulla forma della verbalizzazione, si dichiarano approvate dal Comitato; e la ratifica seguì nella seduta del C.I.P. in data 9 febbraio 1961, il cui verbale è in atti. Di conseguenza, è da escludere che la censura in esame sia fondata.

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Liquidazione di enti superflui - Legge 4 dicembre 1956, n. 1404 - Perentorietà dei termini.** (Tribunale di Brescia 6 giugno 1962 - Min. Tesoro c. S.r.l. F.R.E.M.A.).

Il termine di 60 giorni, previsto dall'art. 8 legge 4 dicembre 1956, n. 1404 per la presentazione delle domande di riconoscimento di crediti verso enti in liquidazione, è perentoria.

*Per una maggior comprensione della delicata questione, sulla quale non esistono precedenti specifici (Rassegna 1961, p. 8) riportiamo integralmente la chiara motivazione della sentenza.*

La legge 4 dicembre 1956, n. 1404 prevede e disciplina un'apposita procedura amministrativa per la realizzazione di diritti nei confronti di determinati enti posti in liquidazione, stabilendo, in particolare, che le domande di riconoscimento dei crediti devono essere presentate nel termine di giorni sessanta dalla pubblicazione, sulla *Gazzetta Ufficiale*, del provvedimento di liquidazione o di avocazione al Ministero del Tesoro delle relative operazioni. L'art. 13 della stessa legge dispone, poi, che i crediti che non sono stati fatti valere nella procedura di liquidazione possono essere soddisfatti dopo il credito che dichiara chiusa la procedura medesima, sull'eventuale residuo. Dal sistema di tali disposizioni risulta evidente che il legislatore ha inteso prevedere e disciplinare che diverse situazioni: quella che un credito sia stato fatto valere nella procedura di liquidazione, secondo le forme ivi previste, e quella, invece, che il diritto non sia stato esercitato nel corso della gestione, stabilendo, in quest'ultima ipotesi, che il creditore potrà soddisfarsi soltanto sull'eventuale residuo. Non è, invece, prevista, né trova luogo nel sistema sopra descritto, la terza ipotesi; cioè che un credito sia stato fatto valere nella procedura, ma tardivamente. La conseguenza, nelle soggette ipotesi, allora, si è che l'appellata, non avendo osservato l'onere di cui all'art. 8 della legge, deve considerarsi decaduta dal diritto di far valere il suo credito in sede di liquidazione, salvo le facoltà riservate dal disposto dell'art. 13.

Nè si può affermare che il termine di giorni sessanta, stabilito per la presentazione delle domande di riconoscimento dei crediti, non sia a pena di decadenza, in virtù del disposto dell'articolo 152 C.p.c. Tale articolo, infatti, disponendo che i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che siano dichiarati espressamente perentori, si riferisce esplicitamente ai termini per il compimento di atti del processo ed alle relative

sanzioni processuali, e non è, pertanto, applicabile nel caso in esame, trattandosi di termine per l'esercizio di un diritto di credito, con effetti evidentemente sostanziali. Infine è appena il caso di considerare l'argomento svolto dalla difesa della Società F.R.E.M.A., secondo cui il termine previsto dall'art. 8 legge 4 dicembre 1956 atterrebbe soltanto all'esperimento della procedura amministrativa ivi disciplinata, e sarebbe invece irrilevante qualora si adiscal' Autorità giudiziaria direttamente, all'infuori cioè di tale procedura. Infatti la legge, istituendo e disciplinando un apposito procedimento per la realizzazione dei crediti nei confronti di determinati enti posti in liquidazione, evidentemente esclude che i crediti medesimi possano essere fatti valere in altro modo.

Ritenuto, quindi, che la Società F.R.E.M.A., quando chiese il riconoscimento del proprio credito, era ormai decaduta, non avendo osservato il termine previsto dall'art. 8 della legge citata, la sentenza pronunciata dal giudice di primo grado deve essere riformata e la Società stessa deve essere condannata a rifondere all'appellante le spese e gli onorari di entrambi i gradi del giudizio.

**DOGANA - Azione di rimborso di diritti non dovuti - Intestatario della bolletta - Legittimazione esclusiva.** (Tribunale di Genova 28 maggio-12 luglio 1962, n. 1158 - Pres.: Riccomagno; Est.: Tanas - Soc. Macchine Colorni c. Finanze).

In materia di diritti doganali, è legittimato a chiedere il rimborso dei diritti non dovuti solo l'intestatario della bolletta doganale. L'art. 29 della legge doganale, infatti riconosce tale diritto al solo « contribuente », intendendo non certo tutti i possibili ed eventuali soggetti passivi dell'obbligazione, ma soltanto quello, fra i debitori, che ha adempiuto l'obbligazione, essendosi con questo ultimo consolidato il rapporto tributario.

La clausola di vendita di una merce « franco sdoganata » non esclude che l'operazione di sdoganamento sia effettuata a nome e per conto dell'acquirente nazionale, in conformità all'intestazione della bolletta.

**QUESTIONI DI LEGITTIMAZIONE, IN TEMA DI RIMBORSO DI IMPOSTE NON DOVUTE.**

1) *Colui che ha pagato una imposta non dovuta ha certamente diritto a ripeterla; e si può ammettere che la natura della sua azione non muti per il fatto che il vincolo fosse in origine esistente, e solo suc-*

cessivamente sia venuto a mancare (Cassazione 7 febbraio 1962, n. 235, Foro it. 1962, I, 676). Ma non è sempre agevole distinguere, nel gioco della traslazione, chi ha sopportato l'onere della imposta, e chi possa dirsi solvens dell'imposta nei confronti dello Stato. La sentenza annotata ha il merito di avere esattamente risolto questo problema, apparentemente modesto, ma non privo di importanza pratica.

La soluzione di questo problema sembra discendere senza difficoltà dal tenore letterale dell'art. 2033 C.c.; « Chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato ». Pare evidente che solo colui che ha effettuato un pagamento abbia un simile diritto verso colui che l'ha ricevuto. La dottrina qualifica quest'azione come strettamente personale, tale, cioè, che non possa essere esperita se non dal solvens contro l'accipiens (BARBERO; Sistema istituzionale del diritto privato, vol. II, p. 722); e questi elementari concetti sono stati spesso ribaditi dalla giurisprudenza (Cassazione 1° agosto 1960, n. 2253; Cassazione 9 luglio 1960, n. 1842; Cassazione 6 dicembre 1954, n. 4396), che ha messo in rilievo il ristretto ambito dell'azione, circoscritta fra il solvens e l'accipiens.

Concetti elementari, si è detto. Eppure, non sono mancate decisioni, nelle quali la ripetizione di indebito venne estesa oltre l'ambito sopra accennato, ammettendo all'azione anche « la persona dalla cui legittima disponibilità furono sottratte le cose, in buona o mala fede » (Cassazione 14 luglio 1949, n. 1801, Foro it. 1950, I, 1185 con nota critica di Distaso, e Giur. Compl. Cass. Civ. 1950, I, 278, pure con nota contraria di Longo). Influi senza dubbio su questo orientamento il diritto romano, al quale, del resto, la sentenza testè citata fece ampi e frequenti richiami; ma non meno decisamente influi lo stato della giurisprudenza anteriore, alla quale la Suprema Corte ritenne di uniformarsi, senza accorgersi che la regolamentazione separata della *condictio indebiti* e dell'*arricchimento indebito*, introdotta dal codice del 1942, doveva condurre a diverse conclusioni.

Se, infatti, è vero che l'azione di arricchimento è genericamente concessa alla persona che ha ricevuto un danno dall'arricchimento altrui (art. 2041 C.c., intestato appunto « azione generale di arricchimento »), per contro l'azione di ripetizione di indebito è ammessa — come giustamente osserva il Longo — solo a favore di « chi ha eseguito un pagamento non dovuto » (art. 2033), « chi ha pagato un debito altrui » (art. 2036), « colui che ha dato » una cosa determinata (art. 2037).

Nonostante la chiarezza di queste norme, anche in tema di rimborso di imposte questi concetti o non sono stati tenuti presenti, o hanno subito pericolose deformazioni nella loro pratica applicazione. Un caso tipico fu offerto dalla sentenza 10 luglio 1961 della Corte d'Appello di Genova (Dir. prat. trib. 1961, II, 359). Una società aveva fornito ad un cliente alcuni macchinari, e aveva regolarmente assolto sul corrispettivo in danaro l'imposta sull'entrata, rivalendosene, peraltro, sull'acquirente, così come la legge le permetteva (art. 6 legge 19 giugno 1940, n. 762; art. 14 D.L. 3 maggio 1948, n. 799).

A sua volta l'acquirente, dopo aver rimborsato il venditore, accortosi che l'imposta non era dovuta, ritenne di poter agire direttamente contro la Finanza, per sentir ordinare a quest'ultima il rimborso a suo favore di una imposta che non lui, ma il suo dante causa aveva pagato all'erario.

In questa situazione la Corte di Genova considerò ammissibile l'azione, così argomentando:

« Dato il vincolo solidale esistente fra le due Società in ordine all'obbligo del pagamento dell'imposta, il rimborso effettuato dalla società « B » (contribuente inciso) alla società « A » (contribuente percosso) ha operato *ex lege* la surrogazione del solvens nei diritti della società « A » verso l'Amministrazione finanziaria dello Stato a norma dell'art. 1203 C.c. Secondo il disposto del suddetto articolo, la surrogazione ha luogo di diritto, fra l'altro, a vantaggio di colui che, essendo tenuto con altri e per altri al pagamento del debito, aveva interesse a soddisfarlo. Nella specie il vincolo fra solvens ed accipiens è ancora più saldo, e l'interesse del solvens al soddisfacimento del debito si identifica addirittura nello obbligo del pagamento; onde appare evidente come nel caso in esame ricorrano, a maggior ragione, i presupposti della surrogazione legale ».

Si può rendere omaggio allo spirito di equità che volle informare questa decisione, ma l'argomento addotto non può certamente convincere. La surrogazione *ex art. 1203 n. 3 C.c.*, infatti, porta unicamente alla conseguenza che il condebitore solidale che ha adempiuto l'obbligazione, è surrogato nei diritti del creditore verso gli altri condebitori (cfr. Cassazione, 20 ottobre 1959, n. 2996). Nel caso preso in esame dalla Corte di Genova, il creditore era lo Stato, ed i condebitori le due società; e basta tener presente la configurazione del rapporto, per escludere una surrogazione di un condebitore nei diritti del creditore verso il comune creditore.

Del resto, quale sia il vero meccanismo della surrogazione appare chiaro nel particolare caso dello indebito soggettivo, regolato dall'art. 2036, terzo comma; il solvens è surrogato nei diritti del creditore verso il vero debitore (cfr. Appello Brescia 28 ottobre 1960, Giur. it. 1962, I, 2, 110), secondo il congegno caratteristico della surrogazione legale del 1203 C.c., n. 3, con la sola differenza che il solvens, nell'indebito soggettivo, non è tenuto al pagamento, nè con il vero debitore, nè per il vero debitore. Ma il fatto che « A » abbia rimborsato a « B » il pagamento da questi effettuato al comune creditore « C », non autorizza « A » a scavalcare « B », nel ripetere a « C » l'indebito. Un siffatto scavalcamento non trova alcuna base dogmatica nella surrogazione legale. Anche volendo ravvisare in « B » il creditore (quale avente diritto verso lo Stato al rimborso dell'indebito) non è possibile configurare « A » come « colui che, essendo tenuto con lo Stato o per lo Stato al pagamento, aveva interesse a soddisfare « B ». La deformazione dello schema logico si rivela con estrema evidenza.

Se, in una situazione di questo genere, si vuole trovare un rimedio idoneo a tutelare le ragioni del

contribuente inciso questo rimedio può trovarsi o nell'esperimento di una azione di accertamento negativo del preteso obbligo tributario (accertamento al quale il condebitore ha indubbio interesse; cfr. Cassazione, 12 febbraio 1958, n. 428, Riv. leg. fisc. 1958, 1153), oppure in una azione di rimborso del contribuente inciso verso il contribuente percosso. Sembra, infatti, evidente che se l'imposta non è oggettivamente dovuta, il contraente perseguito in sede di rivalsa può rifiutare al condebitore il pagamento dell'imposta non dovuta, o, se già l'ha pagata, può chiedere il rimborso al suo accipiens. Resta ferma, inoltre, la possibilità di una azione surrogatoria (art. 2900 C.c.) del contribuente inciso nei diritti del contribuente percosso, qualora costui trascurasse di esercitare l'azione di rimborso contro lo Stato (In tal senso sembra da interpretare Cassazione, 12 novembre 1960, n. 3021, Riv. leg. fisc. 1961, 577). Ma ciò conferma, se pur ve ne fosse bisogno, che legittimato all'azione di ripetizione è unicamente il solvens: una sostituzione processuale può infatti configurarsi solo in quanto con essa si fanno per l'appunto valere « diritti ed azioni che spettano verso i terzi al proprio debitore »: cioè, diritti altrui.

Si deve, dunque, concludere che l'azione di ripetizione di indebito oggettivo contro la Finanza, in materia tributaria, spetta solo a colui che ha pagato allo Stato l'imposta non dovuta (cfr. in tal senso Appello Genova 14 aprile 1959, in causa Bonaso, citata in I giudizi di costituzionalità e il contenzioso dello Stato negli anni 1956-1960, vol. II, p. 391; Appello, Venezia, 9 giugno 1959, Rep. Foro it. voce « Tasse e imposte in genere » n. 128).

Sarebbe davvero un male inteso spirito di semplificazione, quello che inducesse ad ammettere una azione di rimborso a favore di colui che non ha pagato l'accipiens, ancorchè l'onere del pagamento sia stato in definitiva, da lui sopportato economicamente. La *condictio indebiti* ha, nel codice vigente, uno schema preciso, dal quale è rigorosamente delimitata; e appunto per questa sua rigidità, la *condictio* generalmente non permette, nel caso di indebito soggettivo, che il solvens richieda il rimborso direttamente al vero debitore, sebbene quest'ultimo sia in definitiva, l'unico che si sia indebitamente arricchito (cfr. Cassazione, 10 dicembre 1954, n. 4415).

E appena il caso di avvertire, infine, che le suesposte osservazioni vanno sempre riferite al solvens in senso giuridico, non al materiale pagatore. E' ovvio, infatti, che se il pagamento è da taluno eseguito in nome di altra persona, questa, e non il primo, va considerata giuridicamente il solvens dell'obbligazione.

2) Questo rilievo tocca un aspetto diverso del problema. Stabilito, cioè, che solo il solvens sia legittimato all'azione di rimborso, si profila il problema dell'individuazione del solvens; problema non sempre facile, specie allorché vi siano più condebitori di imposta, ognuno dei quali può avere avuto interesse alla estinzione dell'obbligazione. Sarà il contraente che ha pagato allo Stato l'imposta di registro non dovuta, o quello degli eredi che ha pagato l'imposta di successione, o quello, dei soggetti dell'atto economico, che ha assolto l'imposta sulla

entrata, il contribuente legittimato all'azione di rimborso: e la sua individuazione avverrà normalmente in base alle quietanze rilasciate dagli uffici incaricati della riscossione. Solo eccezionalmente avverrà in base alle risultanze di altri registri di pubblici uffici, come accade per i pagamenti della imposta sull'entrata eseguiti mediante versamenti su conto corrente postale (cfr. art. 81 Regol., 26 gennaio 1940, n. 10). In ogni caso, poichè una norma fondamentale del regolamento di contabilità di Stato esige che le quietanze degli agenti di riscossione portino « l'indicazione di chi paga » (art. 240 R.D. 23 maggio 1924, n. 827), l'intestazione della quietanza sarà decisiva per l'individuazione del solvens. Anche nel caso di colui che paga con danaro proprio, ma nell'interesse di altra persona facendo a quest'ultima intestare la quietanza, il solvens sarà, per lo Stato, unicamente la persona indicata in quietanza.

Nel campo doganale, l'individuazione del solvens avviene in base alla così detta « bolletta doganale », che è il solo documento attestante il pagamento dei diritti. (cfr. sul valore della bolletta, Appello Genova, 30 giugno 1956, Foro pad. 1957, II, 7).

Secondo l'art. 21 della legge doganale, la bolletta viene rilasciata « al proprietario della merce », cioè al dichiarante, o a colui che è considerato tale (articolo 16). La bolletta viene rilasciata al proprietario anche se questi è rappresentato da spedizioniere o da altro mandatario, i quali, pur assolvendo materialmente il dazio, agiscono in nome e per conto del proprietario (art. 17). Nella pratica doganale, la bolletta non è che la dichiarazione, che si converte in « bolletta » mediante la registrazione e la riscossione dei diritti.

Il solvens è, quindi, il dichiarante. Nei confronti della dogana non ha rilevanza alcuna che materialmente altri (generalmente uno spedizioniere) si sia per lui presentato in dogana, e abbia proceduto al pagamento. Solo l'intestatario della bolletta è legittimato a chiedere il rimborso del dazio, esibendo la bolletta in suo possesso. Occorre, in altre parole, che il presentatore della bolletta ne sia anche l'intestatario, poichè solo da questa coincidenza può derivare quella veste di « contribuente che ha pagato più del dovuto » che legittima la domanda di rimborso in base all'art. 29 della legge doganale.

Su questo punto — e cioè, sull'insufficienza del solo possesso della bolletta per legittimare una domanda di rimborso — le conclusioni cui è giunta la sentenza annotata sono ineccepibili. La bolletta non è certamente un titolo di credito al portatore. Esiste un caso — e un caso solo — in cui la legislazione doganale ammette la girata della bolletta, ed è il caso delle bollette di esportazione di merci, ammesse a restituzione di diritti (art. 260 Reg. doganale, modificato con D.P.R. 12 ottobre 1956, n. 1460). Ma questa girata, che le istruzioni ministeriali circondano di particolari cautele (fra l'altro, il giratario deve, in carta bollata autenticata da notaio, manlevare la dogana da ogni responsabilità derivante dal pagamento fatto a suo favore) non può essere assimilata alla girata di un titolo di credito. La bolletta, infatti, non incorpora il rapporto sostanziale, come avviene per questi titoli (cfr. GRECO;

Valore ed effetti giuridici della bolletta doganale per il rimborso degli oneri fiscali in « Giust. fin. », 1958, 195): essa ha valore di semplice documento di legittimazione (Tribunale Napoli, 1° agosto 1957, Temi nap. I, 74).

Esclusa l'equiparazione della bolletta ad un titolo all'ordine, ed ancor più l'equiparazione ad un titolo al portatore, è evidente che in nessun modo il semplice possesso della bolletta potrebbe, di per sé, legittimare una domanda di rimborso.

E' possibile che il venditore di una merce estera si impegni, verso l'acquirente nazionale, a vendere la merce « franco destino » o « franco confine sdoganata » comprendendo, cioè, i diritti di confine e le spese di sdoganamento in fattura (cfr., su queste e simili espressioni, l'art. 96 del Reg. 26 gennaio 1940, n. 10); ma anche in tal caso il rimborso del dazio pagato in eccedenza spetta all'acquirente-dichiarante, per conto del quale il pagamento è stato anticipato dal venditore.

« E' logico — osserva a questo riguardo il RUBINO: *Compravendita* p. 415 — che le spese di trasporto, comprese quelle di dazio e di dogana, sono a carico del compratore, il quale deve rimborsarle al venditore ». Ciò è vero: ma se è così, è chiaro che se il venditore fosse ammesso a chiedere allo Stato il rimborso di somme già rimborsategli dallo acquirente intestatario della bolletta, il venditore della merce estera finirebbe per arricchirsi indebitamente. D'altronde la soluzione non cambierebbe se la merce fosse venduta « franco confine », cioè con l'onere dello sdoganamento a carico dell'acquirente. Anche in questo caso, infatti, e anzi a maggior ragione, solo l'acquirente che ha provveduto allo sdoganamento e ne ha sopportato le spese avrebbe diritto al rimborso di quanto indebitamente pagato.

Giova, infine, ancora osservare che sull'individuazione del proprietario della merce, intestatario della bolletta, non influiscono eventuali diverse intestazioni delle licenze di importazione. Come è noto l'importazione di numerose merci è soggetta a particolari autorizzazioni del ministero del commercio estero, che vengono rilasciate a ditte specificamente indicate nelle licenze stesse. Tali ditte, peraltro, non sono sempre e necessariamente soggetti dal rapporto doganale, poichè la licenza può essere ceduta contemporaneamente alla vendita della merce allo stato estero (art. 13 R.D.L. 14 novembre 1926, n. 1923; cfr. in argomento CIMMINO: *La disciplina economica e giuridica del commercio con l'estero*, p. 246 e segg.). Anzi, la diversità di intestazione della bolletta induce a fondatamente ritenere che la merce, ammessa all'importazione sotto licenza di altra ditta, sia stata ceduta prima dello sdoganamento, perchè in caso contrario si dovrebbe presumere una cessione vietata dalla legge. La legittimazione al rimborso del dazio, da parte del dichiarante-acquirente, trae, quindi, conferma dall'eventuale non coincidenza del dichiarante con la ditta intestataria della licenza di importazione, perchè questa diversità di intestazioni rivela l'esistenza di una vendita anteriore allo sdoganamento.

La sentenza annotata ha esattamente colto lo svolgimento di queste complesse operazioni commer-

ciali, mettendo in evidenza taluni casi di interventi di spedizionieri in rappresentanza dell'acquirente, per le operazioni doganali, senza alcuna partecipazione del venditore titolare della licenza di importazione. Rilievo penetrante, che mette in luce un fatto frequentissimo in questi rapporti.

In effetti, molto spesso il venditore della merce estera, titolare della licenza di importazione, limita la sua opera all'operazione con l'estero, sfruttando allo scopo i suoi ingenti capitali e l'apposita attrezzatura. Per le grandi imprese di scambi con l'estero, lo sdoganamento rappresenta una operazione marginale, che viene lasciata all'acquirente (proprietario e soggetto del rapporto doganale) o viene materialmente compiuta da dipendenti della ditta titolare della licenza, ma sempre nell'interesse ed a spese dell'acquirente-dichiarante.

In realtà, la clausola « franco confine sdoganata », che spesso viene pattuita nelle vendite di merci estere, ha lo scopo di agevolare l'applicazione della imposta sull'importazione, che va calcolata sul valore della merce, aumentata dei dazi doganali e di ogni altro diritto dovuto per lo sdoganamento (art. 18 legge 19 giugno 1940, n. 762). In pari tempo, però, la ditta titolare della licenza di importazione ha interesse a non figurare come dichiarante (cioè, titolare del rapporto doganale), perchè in tal caso le successive vendite nello Stato verrebbero assoggettate ad imposta sull'entrata. Queste considerazioni svelano il vero scopo dell'intestazione della bolletta direttamente all'acquirente nazionale e non al titolare della licenza di importazione; è uno scopo pratico, essenzialmente anti-fiscale. Per raggiungerlo senza pregiudicare la rapidità dell'operazione di sdoganamento, entra in funzione la clausola « franco confine sdoganata », che permette al titolare della licenza di compiere le necessarie operazioni a spese e in nome del dichiarante, che ha acquistato la merce all'estero. Ma se è così, è giusto che solo l'intestatario della bolletta possa chiedere il rimborso di diritti che egli ha già anticipato al venditore, o che ha direttamente pagato alla dogana per ottenere lo sdoganamento.

ADRIANO CHICCO

**IMPOSTA DI REGISTRO - Sentenza di condanna a risarcimento di danni per occupazione illegittima - Condanna al pagamento del valore venale dell'immobile.** (Corte d'Appello di Palermo, 23 febbraio 1961 - Pres.: Micela; Est.: Scarpulla - Finanze c. Castellucci).

La sentenza che accertata la illegittima occupazione di un immobile da parte della Pubblica Amministrazione e la impossibilità della sua restituzione condanna l'Amministrazione al pagamento, a titolo di risarcimento del danno, d'una somma pari al valore venale dell'immobile deve essere tassata come sentenza di condanna al pagamento di somme (art. 115 tariffa allegato A) e non come sentenza traslativa della proprietà dell'immobile (art. 1 tariffa allegato A).

*Contro la sentenza è stato proposto ricorso per Cassazione per il motivo seguente:*

\* \* \*

Violazione degli artt. 8 e 18 legge del registro approvata con R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269 in relazione all'art. 1 della tariffa allegato A alla stessa legge e all'art. 360 nn. 3 e 5 C.p.c.

La Corte di merito, ai fini della risoluzione della questione demandata al suo esame, ha ritenuto determinante la considerazione che la sentenza del 26 agosto 1958 del Tribunale di Palermo non avrebbe realizzato un trasferimento di proprietà.

Pur non contestando la difficoltà giuridica di configurare un regolare e formale trasferimento della proprietà nelle statuizioni della precisata sentenza, riteniamo che la conclusione accolta dalla Corte di merito sia indubbiamente semplicistica e sia contaminata dal vizio di non avere considerato gli aspetti di specie del rapporto giuridico sottoposto al suo esame e le particolari disposizioni della legge del registro.

\* \* \*

Va anzitutto tenuto presente che la Corte di Palermo ha completamente omissso di considerare le conseguenze giuridiche del fatto che il bene immobile dei Castellucci era stato dal Comune di Palermo appreso e reso strada pubblica, cioè destinato alla pubblica funzione della viabilità.

Tale destinazione, pacificamente ammessa dai giudici di merito e concordemente riconosciuta dalle parti, comportava la sottoposizione di quell'immobile al regime del demanio pubblico.

L'apprensione dell'immobile e la destinazione di esso a strada, il suo inserimento nell'elenco dei beni formanti oggetto del demanio stradale, rendevano impossibile la coesistenza di un qualunque diritto o pretesa dominicale dei Castellucci sull'immobile.

Il bene immobile *de quo* non poteva essere più suscettibile di privato dominio e veniva a trovarsi in una situazione giuridica che postulava *ex natura rerum* la sua esclusiva utilizzazione *uti civis* (diritti civici): uso ordinario generale del bene pubblico, che esclude qualunque pretesa dominicale da parte di privati.

Si era venuto così a realizzare il trasferimento della proprietà del bene occupato, è vero, senza l'osservanza delle leggi sull'espropriazione per p. u., ma per il quale il Tribunale di Palermo, adito dai proprietari del terreno, con la sentenza 11 giugno-26 agosto 1958, ha attribuito l'intero valore venale del terreno a prezzo normale di trasferimento calcolato come in una libera contrattazione.

In seguito a tale decisione, quindi, il patrimonio dei Castellucci definitivamente evitto del terreno *de quo* è stato proporzionalmente reintegrato con una somma di danaro corrispondente al valore dello stesso, come se fosse stato liberamente venduto.

All'assorbente argomento testè esposto segue, a nostro avviso, il rilievo di non avere la Corte di merito considerato che ai fini tributari non aggiunge o toglie nulla la mancanza di un formale titolo di trasferimento e che, diversamente argomentando, il sorgere dell'obbligo per l'imposta di registro verrebbe fatto dipendere dalla volontà dei due soggetti fra i quali è intervenuto lo scambio del terreno con la somma di danaro mentre in realtà il debito d'imposta nasce nel momento stesso in cui si verifica quella particolare situazione di fatto, alla quale la legge ricollega l'imposta di registro, costituente il presupposto del tributo.

Nella specie il presupposto ipotizzato dall'articolo 1 della tariffa allegato A alla legge del registro non vi ha dubbio che si è verificato con il passaggio in giudicato della sentenza che ha attribuito ai Castellucci l'intero valore venale del terreno.

I soggetti processuali del giudizio definito con quella sentenza possono anche non avere più alcun interesse al provvedimento formale che dispone il trasferimento del bene: può tale provvedimento condizionare il sorgere dell'obbligazione tributaria?

La Corte palermitana non ha tenuto conto che il pagamento dell'integrale valore venale del terreno svuota di ogni contenuto il diritto di proprietà sul terreno stesso e determina quella situazione ben nota al diritto romano classico: la sopravvivenza della proprietà quiritoria, ridotta a *nudum nomen*, accanto alla proprietà pretoria, che è tutela anche contro il *dominus*, la cui *revindicatio* è paralizzata dall'*exceptio doli*.

Anche secondo il nostro ordinamento giuridico il titolare di questo apparente diritto di proprietà, ombra vana fuor che nell'aspetto, non è legittimato ad esercitarlo in alcun modo. Forse che egli potrà invocare in suo favore il diritto d'accessione ex art. 934 C.c. e pretendere di acquistare per accessione la proprietà dell'opera pubblica eretta dalla P.A. GIAMMAI (Cassazione, 19 giugno 1961, n. 1440). Così, sempre a mò d'esempio, non può dubitarsi che, ai fini dell'imposta di successione, non possa essere sottoposto a questo tributo un immobile, già esistente nel patrimonio del *de cuius*, che sia stato oggetto di ablazione da parte della P.A., la quale abbia poi, prima dell'apertura della successione, corrisposto l'intero valore del terreno.

La decisione di codesta Suprema Corte del 30 ottobre 1959, n. 3204 che la Corte d'Appello di Palermo ha ritenuto di richiamare in autorevole appoggio al proprio *decisum* si riferiva a fattispecie diversa.

Nel caso di questa esisteva il formale provvedimento di espropriazione; comunque, ai fini della questione tributaria in esame, le statuizioni di quella decisione non contrastano con il nostro ordine di ragionamento. Con quella sentenza codèsto Supremo Collegio ha affermato il principio che nel caso di impossibilità di restituzione del bene la pronuncia che attribuisce l'intero valore venale

del terreno a prezzo normale di trasferimento non è di ostacolo all'esercizio del potere di espropriazione della Pubblica Amministrazione (Sentenza n. 66 del 1959).

Del pari codesta Suprema Corte ha affermato che se, dopo la pronuncia del risarcimento dei danni, non interviene il decreto di espropriazione, il trasferimento di proprietà del bene non può avere luogo se non per mezzo di un contratto di compravendita o di un atto a contenuto negoziale, in genere, nel quale al prezzo viene sostituita la somma liquidata a titolo di equivalente del bene, elemento base per il risarcimento del danno. Ciò in quanto, nel caso in cui espropriante sia la pubblica amministrazione si incorrerebbe nell'assurdo giuridico di sostituire il giudice ordinario alla pubblica amministrazione nel perfezionamento della espropriazione.

Ma a tale richiamo evidentemente non giova alla questione da decidere essendo evidente che laddove vi è provvedimento di esproprio o atto negoziale il problema non sorge. Il *thema decidendum* è un altro: qual'è la disciplina tributaria cui va soggetta la decisione giudiziaria che attribuisce l'intero valore venale dell'immobile a prezzo normale di trasferimento del quale il proprietario è stato privato dalla P.A. fuori delle previsioni di legge quante volte manchi l'atto che disponga il formale trasferimento della proprietà?

È allora possibile ammettere che l'obbligazione tributaria sia affidata al libito dei soggetti di quel rapporto processuale?

Di modo che se per un motivo qualsiasi il provvedimento che regolarizza formalmente la titolarità del diritto reale non viene ad esistenza, perciò stesso non sorge l'obbligazione dell'imposta di registro.

Tale conclusione viola manifestamente gli articoli 8 e 18 della legge del registro. Infatti, l'art. 8 di questa prevede che le tasse di registro debbano essere applicate secondo l'intrinseca natura e gli effetti degli atti o dei trasferimenti, se anche non vi corrisponda il titolo o la forma apparente.

E nella specie gli elementi che postulano la conclusione cui la finanza ritiene debba pervenirsi sono senza dubbio più ampi di quelli richiesti dall'art. 8 citato. Non può, al riguardo, omettersi di considerare che il Comune di Palermo ha perfino inquadrato quel terreno fra i beni demaniali, in relazione al combinato disposto degli artt. 822 e 824 C.c., destinandolo a strada sì che questo elemento basterebbe per provare l'avvenuto, pieno e irrevocabile trasferimento della proprietà del bene ai Castellucci per conseguire la cancellazione dell'immobile di loro proprietà dai registri catastali mentre si è venuta in tal modo a realizzare una situazione giuridica che sopravanza quella contemplata dall'art. 18 della legge del registro.

E anche se si volessero obliterare tali considerazioni che pure dimostrano con dovizia di argomenti essersi nella specie verificata una situazione giuridica assimilabile pienamente a quella di un vero e proprio trasferimento immobiliare, la sentenza della Corte di merito avrebbe, del pari per altro verso, consumata una violazione dello

art. 1 della tariffa allegato A) alla legge del registro.

Invero nella sentenza denunciata non è dedicata alcuna considerazione alla circostanza che, anche se si conviene nel mancato trasferimento della proprietà del terreno, tuttavia quella decisione riconosce in pari tempo il pieno diritto in favore del Comune di Palermo di godere permanentemente del fondo: il che riporta la sentenza *de qua* sotto la disciplina tributaria del n. 1 della tariffa allegato A alla legge del registro, per essersi verificato il trasferimento dell'uso o del godimento del bene immobile.

Tale situazione pur essendo stata lueggiata dalla difesa dell'Amministrazione non è stata oggetto di alcuna considerazione da parte della Corte che si è limitata ad affermare l'inesistenza del trasferimento di proprietà, incorrendo così manifestamente nella violazione delle norme richiamate.

**OBBLIGAZIONI - Obbligazioni solidali - Sentenza pronunciata tra il creditore ed uno dei condebitori in solido - Inefficacia contro gli altri condebitori.**

**PRESCRIZIONE - Praescriptio [ex iudicato - Inapplicabilità nei confronti del condebitore solidale (non condannato).**

La sentenza pronunciata tra il creditore ed uno dei condebitori in solido non ha effetto contro gli altri condebitori solidali (estranei al processo) nemmeno per quanto attiene alla trasformazione della prescrizione breve (nella specie: biennale) in decennale a seguito di intervenuto giudicato sulla condanna» (Tribunale Napoli, 6 maggio-10 giugno 1960, n. 3347, I Sezione Civile Pres.: dott. Pisani; Rel.: prof. La Rocca e Corte App. Napoli, 1° giugno-26 luglio 1962, n. 1395; II Sezione Civile, Pres.: dott. Marmo; Rel. dott. Mililotti in causa Angelotti con il prof. avv. Porzio contro Amministrazione della Difesa-Esercito con l'Avvocatura dello Stato).

*Con le sentenze di cui si è riportata la massima, Tribunale (1) e Corte di Appello di Napoli hanno risolto in senso negativo la questione dell'estensione della prescrizione da giudicato al coobbligato solidale non condannato.*

(1) La citata sentenza del Tribunale è riportata in *Diritto e Giurisprudenza*, 1961, p. 151, con nota favorevole del prof. Scuto, nella quale, peraltro, dopo una minuziosa esposizione dei principi regolanti le obbligazioni solidali, si trascura il punto centrale della questione risolta dalla sentenza, lasciando l'impressione che non si distingua a sufficienza tra tale questione e l'altra della trasformazione o meno della prescrizione breve in decennale a seguito del passaggio in giudicato di sentenza sul solo *an debeat*, questione questa ultima, cui si accennerà qui appresso, e la sola strettamente collegata alla portata dell'espressione «sentenza di condanna», usata nell'art. 2953 C.c.

Benvero, nella specie, l'attore, atteso che il conducente di un autoveicolo dell'Amministrazione della Difesa-Esercito era stato condannato con sentenza passata in giudicato a risarcirgli il danno da lui subito in un incidente automobilistico, chiedeva la condanna dell'anzidetta Amministrazione al pagamento della somma liquidata in quella sentenza e delle spese ivi accordate, oltre a quelle relative alla registrazione ed alle successive dell'esecuzione (infruttuosa) nei confronti del conducente stesso, il tutto con gli interessi e con vittoria di spese ed onorari del processo all'uopo instaurato. In tale processo, partendo appunto dalla circostanza del mancato soddisfacimento a carico del conducente medesimo e dalla responsabilità con lui della menzionata Amministrazione, l'attore sosteneva l'applicabilità nei confronti di questa della prescrizione decennale ex iudicato e addirittura che pure le statuizioni sull'an e sul quantum contenute nella sentenza pronunciata nei confronti del solo conducente non potes-

sero più porsi in discussione dalla convenuta, la quale avrebbe dovuto soggiacere sic et simpliciter a quelle statuizioni (2).

Orbene, la avversa tesi sotto entrambi gli accennati aspetti è in contrasto con il disposto dell'articolo 1306 C.c., primo comma.

Più evidente è il contrasto laddove si sostiene che le statuizioni sull'an e sul quantum contenute nella sentenza pronunciata nei confronti di uno dei coobbligati solidali non possano più porsi in discussione dagli altri coobbligati solidali, pure a voler introdurre temperamenti alla stregua di una distinzione tra fatti accertati e fatti non accertati ai quali solo potrebbe limitarsi la difesa di quei convenuti, giacchè tale distinzione sarebbe del tutto arbitraria rispetto al processo civile, priva come è di fondamento nella legge (3). Nè in contrario può con giuridica rilevanza addursi come si faceva ex adverso nel caso di specie, da cui trae spunto questa nota, la mancanza di autonomia tra le posizioni dei conde-

(2) Non era arrivato per vero l'attore ad eseguire senz'altro quella sentenza anche nei confronti dell'Amministrazione della Difesa-Esercito, rendendosi evidentemente conto solo per questo dell'erroneità della sua tesi, ma se ciò avesse tentato sarebbe stato forse più conseguente giacchè nella causa instaurata contro la anzidetta Amministrazione questa, a suo avviso, avrebbe dovuto solo ... lasciarsi, in definitiva, condannare alle ... ulteriori spese del relativo giudizio ... che di vero e proprio giudizio avrebbe avuto ben poco.

Conferma dell'insostenibilità di una tale tesi è, pure, del resto nelle conseguenze pratiche che essa comporterebbe. Senza andare molto lontano nelle ipotesi basterà pensare che un qualsiasi danneggiato anzichè convenire in giudizio, poniamo, l'Amministrazione della Difesa-Esercito, quale proprietaria di un autoveicolo, convenga il conducente, già militare di leva e quindi in congedo (onde l'Amministrazione può non averne notizie e con ogni probabilità non ne avrà) davanti a un qualsiasi Tribunale d'Italia, dove, come quasi sempre accade in casi del genere, il convenuto resti contumace (come è accaduto nella specie) o compaia senza molto dire, così indirettamente avvalorando, più o meno, le pretese attrici; con il passaggio in giudizio della sentenza emessa in un tal giudizio l'attore chiamerebbe poi in causa l'Amministrazione perchè questa fosse condannata a pagare la somma liquidata in quella sentenza con le relative spese senza nulla poter dedurre e con l'obbligo di dover pagare pure le spese di questa sorta di giudizio di delibazione, non previsto dalla legge. Si potrebbe obiettare che il responsabile civile, il quale non sia parte nel processo penale, può trovarsi in un'analogha situazione; ma, innanzitutto, la situazione potrebbe essere analoga non identica, sotto vari aspetti, ad esempio per il motivo, cui ora qui di seguito si accennerà, e, poi, soprattutto, per la posizione del responsabile civile rispetto alla sentenza pronunciata nel processo penale, in cui egli non sia intervenuto, nonostante la nota efficacia *erga omnes* del giudicato penale e forse appunto in relazione alle questioni che potevano farsi derivare dalla na-

tura privatistica del rapporto su cui quello può per ipotesi incidere, si è dettata l'apposita norma dell'art. 27 C.p.p.,

la quale non può, quindi, ovviamente, applicarsi oltre i limiti previsti e perfino sostituire il disposto dell'articolo 2909 negli stessi processi civili, sia pure per particolari casi, i soli in definitiva, come meglio si vedrà, rilevanti. Del resto, la norma dell'art. 27 C.p.p., a parte l'efficacia *erga omnes* del giudicato penale in antitesi all'efficacia *inter partes* del giudicato civile, non potrebbe portare alle aberranti conseguenze sopra ipotizzate in rapporto ai giudizi civili in quanto da un canto non essendo il processo penale procrastinabile come quello civile e dall'altro essendo la competenza del giudice penale determinata senza possibilità di fori alternativi o di deroga, almeno in principio, è consentito al responsabile civile di acclarare facilmente la pendenza del processo penale a carico di colui per il cui fatto anch'egli è tenuto a di intervenire quindi, se vuole, nel processo stesso, in considerazione degli effetti previsti nel citato art. 27 C.p.p.

(3) Il RUBINO in: *Delle Obbligazioni nel Commentario del Codice Civile* a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1957, a pag. 239 testualmente afferma: «l'inefficacia, verso gli altri consorti, di una sentenza sfavorevole importa, in caso di solidarietà passiva, che il debitore non solo non può valersi direttamente contro gli altri debitori di una sentenza di condanna ottenuta nei confronti del primo debitore, cioè valersene come titolo esecutivo per procedere senz'altro ad esecuzione forzata, ma neanche può promuovere un nuovo giudizio di cognizione tendente meramente ad accertare che la questione, decisa nel primo processo, si intenda decisa anche nei riguardi degli altri debitori ... bensì deve fare in pieno e per l'intero debito un nuovo processo che formalmente non è in alcun modo influenzato dal primo: cioè in esso il creditore deve ripercorrere nuovamente e per intero l'iter delle prove e il nuovo convenuto può liberamente opporgli qualsiasi eccezione che gli compete, sicchè il nuovo processo può anche avere esito diverso dal primo!»

bitori solidali, mancanza di autonomia che per quanto interessa dovrebbe appunto dimostrare (4) o, anche, argomentarsi dalla particolare disciplina del giuramento contenuto nell'art. 1305 C.c., la quale, come ha esattamente rilevato la Corte nella sentenza che qui si annota, non presuppone la efficacia sostanziale del giudicato civile a danno dei coobbligati solidali estranei al processo in quanto riguarda la ben distinta ipotesi dei coobbligati solidali parti nel processo.

Meno evidente ma tuttavia sussistente è il contrasto tra l'art. 1306 C.c., primo comma, e la trasformazione della prescrizione breve in decennale nei confronti dei condebitori solidali (estranei al processo) a seguito di intervenuto giudicato sulla condanna pronunziata contro uno dei condebitori. Nè sarebbero da farsi le considerazioni di cui appresso se la contraria opinione non si fondasse su taluni precedenti giurisprudenziali ed in particolare su una sentenza della stessa Corte di Appello di Napoli (Corte App. Napoli, 8 gennaio 1959, n. 9 in Foro Napoletano 1959, I, 69), la quale peraltro non risulta ancora passata in giudicato e la cui specie di fatto non risulta pubblicata (5). In questa sentenza la Corte dopo aver confermato l'attuale orientamento giurisprudenziale circa la sostituzione per quanto riguarda il condannato della prescrizione decennale a quella breve in seguito al formarsi del giudicato sulla condanna generica al risarcimento dei danni (6) contenuta in una sentenza, nella specie, penale (7) si pone «l'interessante questione

dell'estensibilità del nuovo termine prescrizioneale al responsabile civile che non fu parte nel processo». In proposito, la Corte, premettendo che «non può porsi in dubbio che il giudicato penale faccia stat-erga omnes, e quindi, anche nei confronti del responsabile civile» e che l'interruzione della prescrizione contro uno dei debitori in solido ha effetto contro gli altri debitori (art. 1310 C.c.), conclude per la unicità del regime della prescrizione, data la particolare natura (non meglio precisata) delle obbligazioni solidali, ed a mò di corollario risponde affermativamente alla questione postasi.

Orbene, i salti logici e gli errori giuridici di un siffatto ragionamento sono molti, taluni dei quali messi in rilievo dalla stessa sentenza ora richiamata di cui si sono testualmente riportati alcuni brani appunto per dissipare le perplessità che una prima parziale lettura potrebbe ingenerare.

Benvero, intanto, l'art. 27 C.p.p., forse appunto in ragione della cosiddetta efficacia erga omnes del giudicato penale ed in relazione alle questioni che potevano derivare dalla natura privatistica su cui quello può incidere, ne fissa i limiti nei confronti del responsabile civile, oltre i quali proprio in rapporti privatistici non si può andare, e lascia del tutto impregiudicata la questione della eccezionalità da parte di questo della prescrizione del diritto; anzi il secondo comma di tale articolo fa fondatamente pensare che il responsabile civile possa sollevare la questione se egli debba rispondere del danno cagionato dal reato anche in rapporto all'eventuale

(4) Vedi pure nel senso della autonomia tra le posizioni dei condebitori solidali, in quanto il vincolo di solidarietà non dà luogo ad inscindibilità di controversia, oltre a Cassazione, 6 novembre 1956, n. 4154 e Cassazione, 21 giugno 1958, n. 2193, Cassazione, 27 ottobre 1958, n. 3491; cfr. anche da ultimo Cassazione, 6 luglio 1960, n. 1776 in *Foro it.* 1960, I, 1488.

(5) Una analoga decisione, pure favorevole alla opinione che qui si confuta, trovasi nella sentenza della Corte di appello di Trento 14 aprile 1958, in *Rassegna Avvocatura Stato*, 1958, 97, con nota contraria di Pifferi e in *Foro Pad.* 1958, I, 484; v. pure in senso contrario alla citata sentenza della Corte di Trento, I giudizi di costituzionalità ed il *Contenzioso dello Stato*, 1956-1960, vol. II, n. 60, p. 185.

(6) Principio ormai consolidato nella giurisprudenza dopo la sentenza resa a sezioni unite dalla Corte di Cassazione: v. appunto Cassazione, S.U., 16 ottobre 1958, n. 3292, in *Foro it.* 1958, I, 1614 con nota redazionale e, da ultimo, Cassazione, 24 luglio 1961, in *Giust. civ.* 1961, I, 1547.

(7) In realtà, nonostante le apparenze, emergenti anche dalla motivazione della sentenza di cui si tratta, il fatto che la condanna al risarcimento dei danni sia contenuta nella specie in una sentenza penale non sposta anche giusta quanto si rileverà nel testo i termini della questione attinente alla conseguente applicabilità della prescrizione decennale in luogo di quella breve nei confronti del responsabile civile estraneo al processo, ossia di un coobbligato solidale, particolarmente caratterizzato, trattandosi di questione attinente

a rapporto strettamente privatistico dal punto di vista sostanziale anche se trattato (e definito) dal punto di vista processuale in sede penale e nemmeno essa risolta dall'art. 27 C.p.p., in conformità a ciò che su detto articolo si è rilevato nel testo; del resto, da un canto la stessa questione come si è accennato è stata risolta analogamente in sede di processo civile dalla Corte di appello di Trento nella sentenza già citata e dall'altro nella sentenza di cui si tratta si fa in conclusione leva, sia pur senza fornire gli adeguati chiarimenti, sull'«unicità del regime della prescrizione (civile) data la particolare natura delle obbligazioni solidali». Un più lungo discorso potrebbe essere opportuno se, fondandosi la condanna al risarcimento dei danni contenuta in un giudicato penale sui fatti ivi accertati con efficacia erga omnes e in particolare, ex art. 27 C.p.p., nei confronti del responsabile civile (estraneo al processo penale), si volesse fare leva sulla ratio della prescrizione breve (v. in proposito, AZZARITI e SCARPELLO, in *Commentario al codice civile* diretto da Branca e Scialoja, citato, sub. art. 2947 p. 625 e segg.); ma tale argomentazione, che può valere con altre e dar fondamento nei riguardi del condannato anche nel processo civile (oltre che in quello penale) alla trasformazione della prescrizione breve in decennale, consentendolo la disposizione dell'art. 2953 C.c. (v. pure sentenze citate alla nota 6), non potrebbe mai valere allo stesso effetto contro i principi e le norme del processo civile nei confronti dell'obbligato solidale estraneo ad un siffatto processo, ipotesi a cui ci si intende qui limitare, pur rilevando che su quella argomentazione da sola ben poco potrebbe in qualsiasi ipotesi fondarsi.

compimento della prescrizione. Correlativamente, poi, mentre l'art. 2909 C.c. stabilisce che l'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato ad ogni effetto e quindi anche all'effetto della conversione della prescrizione breve in decennale «tra le parti, i loro eredi e gli aventi causa» e non anche tra i debitori solidali, l'art. 1306 C.c. citato testualmente conferma che «la sentenza pronunciata tra il creditore ed uno dei debitori in solido non ha effetto contro gli altri debitori», senza altro specificare o distinguere.

La Corte di appello di Napoli nella sentenza testè riportata, come si è visto, ha ritenuto di poter «derogare» alle disposizioni del codice civile summenzionate in ragione della particolare «natura delle obbligazioni» solidali, apoditticamente richiamata, la quale imporrebbe un «regime unico» della prescrizione, ma, a parte ogni questione circa la costruibilità dal niente di una deroga, è proprio l'assunta necessità di un regime unico che non convince.

Basta, infatti, considerare che l'art. 1310 C.c., dopo aver stabilito che «gli atti con i quali il creditore interrompe la prescrizione contro uno dei condebitori in solido hanno effetto nei confronti degli altri debitori», aggiunge nel secondo comma che «la sospensione della prescrizione nei rapporti di uno dei condebitori in solido non ha effetto nei riguardi degli altri» (8) per ipotizzare vari casi di posizioni diverse in cui possono venire a trovarsi i singoli debitori solidali nei riguardi del creditore; senza dire che alla stregua del prevalente

orientamento dottrinario e giurisprudenziale (9) non costituendo la solidarietà passiva regione di litisconsorzio necessario od anche solo di integrazione del contraddittorio in appello le ipotesi di posizioni diverse in cui possono venire a trovarsi singoli coobbligati solidali risultano ancora maggiori.

Infine, il voler derogare al principio dell'articolo 2909 C.c., basilare nel vigente sistema processuale civile, proprio per le obbligazioni solidali, di cui qui è questione (senza voler con ciò approfondire la natura dei rapporti tra il conducente di un autoveicolo dell'Amministrazione, in regolare servizio, e l'Amministrazione stessa), significherebbe non solo contraddire l'esplicito disposto dell'articolo 1306 C.c., primo comma, del quale si è discusso, ma pure svuotare di contenuto quel principio giacchè proprio in tali casi esso ha un concreto valore non potendo seriamente ipotizzarsene la rilevanza laddove non esiste alcun rapporto tra un soggetto, nei cui confronti sia stata pronunciata una sentenza, ed un soggetto, nei cui confronti alla sentenza stessa voglia darsi effetto; di fronte a che ogni dissertazione su elementi obbiettivi (a regime unico) ed elementi subbiettivi (a regime differenziato) nelle obbligazioni solidali perde rilevanza come perde rilevanza ogni prolissa indagine sulla ratio delle singole norme che le disciplinano.

Le sentenze annotate, pienamente conformi alle tesi sostenute dall'Avvocatura, meritano concludendo, adunque, incondizionata adesione.

AVV. BENEDETTO BACCARI

(8) In proposito, sembra interessante rilevare come la Corte di appello nella sentenza annotata abbia esattamente ritenuto che «l'effetto sospensivo, poi, almeno nel caso di atto con il quale si inizia un giudizio o nel caso che si proponga una domanda nel corso di esso (art. 2943 C.c., primo e secondo comma), è una funzione della pendenza del processo e della attesa della sentenza (arg. ex art. 2945 C.c., secondo comma, il quale stabilisce la sospensione sino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio)», onde «esso effetto, quindi, è particolare al debitore, parte del giudizio, e non può estendersi agli altri condebitori»; laddove il Tribunale aveva ritenuto che «l'interruzione della pre-

scrizione mediante domanda giudiziale estende i suoi effetti (anche nei confronti del condebitore) per tutta la durata del giudizio, decorrendo il nuovo termine di prescrizione dal momento della formazione del giudizio (art. 2945 C.c., secondo comma)».

(9) Vedi nota (4) e le sentenze ivi citate; adde in dottrina, RUDAN: *In tema di opposizione a decreto ingiuntivo emesso contro più condebitori solidali* nella «Riv. Trim. dir.» e «Proc. civ.», 1959, 689; cfr. pure LENER in *Foro it.* 1956, I, 1515 e, contra, GARBAGNATI: *Sulla estensione agli altri condebitori solidali degli effetti della riforma della sentenza di condanna ottenuta da un solo condebitore*, in «Foro Padano», 1956, I, 863.

# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

## AGRICOLTURA E FORESTE

### CONTRIBUTI PER ACQUISTO DI MACCHINE AGRICOLE.

Quale sia l'interpretazione dell'art. 18, 1° comma, della legge 2 giugno 1961, n. 454, recante norme per la concessione di contributi per acquisto di macchine agricole da parte degli agricoltori «singoli o associati» (n. 30).

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

### ACQUISTO DI IMMOBILI DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO.

1) Se sia necessaria l'autorizzazione governativa per gli acquisti di immobili fatti dalle Amministrazioni dello Stato (n. 264).

2) Se per gli acquisti di aree occorrenti per la esecuzione delle opere previste dal D.L. 1947 n. 261, fatti a titolo gratuito, le Amministrazioni debbano uniformarsi alle norme della legge 5 giugno 1850, n. 1073 (n. 264).

### CASSA PER IL MEZZOGIORNO - DIPENDENTI ASSUNTI CON CONTRATTO A TERMINE.

3) Se le norme sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, dettate con la legge 18 aprile 1962, n. 230, siano applicabili ai contratti di lavoro per il personale assunto direttamente dalla Cassa del Mezzogiorno non proveniente dalle Amministrazioni dello Stato o dagli altri enti pubblici (n. 265).

### OSSERVATORIO GEOFISICO DI TRIESTE.

4) Se l'Osservatorio Geofisico di Trieste possa fruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 43 del T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611 con riferimento al R.D. 27 marzo 1939, n. 654 (n. 266).

## ANTICHITA' E BELLE ARTI

### OPERE D'ARTE ABBANDONATE IN DOGANA.

1) Se esistano norme che consentano l'apprensione da parte dello Stato delle opere d'arte abbandonate in Dogana (n. 48).

### ZONE VINCOLATE - LAVORI ESEGUITI SENZA AUTORIZZAZIONE.

2) Se l'Amministrazione debba procedere in via amministrativa alla sospensione o alla demolizione di

lavori eseguiti senza autorizzazione in zone vincolate o soggette a vincolo ovvero se debba ottenere provvedimento dall'Autorità giudiziaria (n. 49).

## APPALTO

### IMPOSTA FISSA DI REGISTRO - CONTRATTO DI APPALTO.

1) Se sia fondata la richiesta di un'impresa, che ha stipulato un contratto di appalto con l'Amministrazione dei Lavori Pubblici, tendente ad ottenere il rimborso dell'imposta ordinaria di registro pagata dalla impresa stessa per effetto di decadenza dal beneficio della registrazione a tassa fissa, conseguente a tardiva registrazione dell'atto di cottimo (n. 264).

### NUOVO CAPITOLATO GENERALE DI APPALTO PER LE OPERE DI COMPETENZA DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI.

2) Quali siano i riflessi del *Nuovo Capitolato Generale* approvato con D.P. 16 luglio 1962, n. 1063 sugli appalti di opere pubbliche stipulati prima della sua entrata in vigore (n. 265).

### REGIONE SICILIANA - LEGGE REGIONALE.

3) Se la legge regionale 18 luglio 1961, n. 10 che detta norme particolari per la disciplina degli appalti di opere pubbliche nella Regione Siciliana si applichi anche alla esecuzione di gare pubbliche affidate dallo Stato in concessione alla Regione (n. 266).

## APPELLO

### GIUNTA PROVINCIALE AMMINISTRATIVA - CONTROLLO SOSTITUTIVO.

Se la Giunta Provinciale Amministrativa possa nell'esercizio di poteri di controllo sostitutivo appellare contro una sentenza di Tribunale assessoria di amministratori comunali dall'azione di responsabilità intentata dal Comune (n. 6).

## AVVOCATI E PROCURATORI

### OSSERVATORIO GEOFISICO DI TRIESTE.

Se l'Osservatorio Geofisico di Trieste possa fruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 43 del T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611 con riferimento al R.D. 27 marzo 1939, n. 654 (n. 57).

## CACCIA E PESCA

CREDITO PESCHERECCIO — APPLICAZIONE LEGGE 27 DICEMBRE 1956, N. 1457.

Quali siano i provvedimenti che l'Amministrazione deve adottare nel caso di sottrazione da parte dei mutuatari dei beni sottoposti al privilegio previsto dall'articolo 9 della legge 27 dicembre 1956, n. 1457 che ha istituito un fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio (n. 22).

## CINEMATOGRAFIA

SPETTACOLI CINEMATOGRAFICI — DIVIETO DI AMMISSIONE MINORI.

Quali siano i rapporti tra l'art. 5 e 15 legge 21 aprile 1962, n. 161, recante norme sulla revisione dei film e dei lavori teatrali e l'art. 78 del Testo Unico delle leggi di P.S. (n. 32).

## COMPROMESSO ED ARBITRI

LODO ARBITRALE — CLAUSOLA COMPROMISSORIA.

Se dalle clausole compromissorie attinenti a contratti di appalto stipulati dalle Amministrazioni dello Stato debba essere eliminata quella relativa alla rinuncia ad impugnare il lodo arbitrale per violazione delle regole di diritto (n. 15).

## COMUNI E PROVINCE

GIUNTA PROVINCIALE AMMINISTRATIVA — CONTROLLO SOSTITUTIVO.

1) Se la Giunta Provinciale Amministrativa possa nell'esercizio di poteri di controllo sostitutivo appellare contro una sentenza di Tribunale assolveria di amministratori comunali dell'azione di responsabilità intentata dal Comune (n. 99).

RICORSI AMMINISTRATIVI AVVERSO DECRETI PREFETTIZI.

2) Quali siano i poteri del Ministro delle Finanze, chiamato col ricorso di cui all'art. 90 del Testo Unico sulla Finanza locale a decidere, in via amministrativa, su controversie insorte tra persone — Comune e contribuenti — non a lui soggette per vincolo gerarchico (n. 100).

## CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO

MANDATO.

1) Se sia operativa nei confronti dell'Amministrazione dello Stato la disposizione di cui all'art. 1396 C.c. che disciplina l'opponibilità al terzo delle cause di estinzione del potere di rappresentanza (n. 187).

2) Se sia applicabile l'art. 1189 C.c. all'ipotesi del rappresentante apparente (n. 187).

## CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

ALLUVIONI.

1) Se, concesso ai sensi della legge 21 luglio 1959, n. 591, il contributo ad una azienda agricola intera-

mente sommersa dalle acque, il relitto della vecchia azienda debba considerarsi acquisito al Demanio dello Stato ovvero se il suo valore di realizzo debba essere scomputato dal contributo concesso al proprietario (n. 41).

CONTRIBUTI DI RICOSTRUZIONE — CESSIONE.

2) Se sia valida la cessione del contributo per la ricostruzione di un immobile distrutto per eventi bellici allorchè la ricostruzione sia impossibile in sito a causa di precise e categoriche disposizioni di vincolo del piano regolatore generale (n. 42).

CONTRIBUTI PER ACQUISTO DI MACCHINE AGRICOLE.

3) Quale sia l'interpretazione dell'art. 18, 1° comma, della legge 2 giugno 1961, n. 454, recante norme per la concessione di contributi per acquisto di macchine agricole da parte degli agricoltori «singoli o associati» (n. 43).

CREDITO PESCHERECCIO.

4) Quali siano i provvedimenti che l'Amministrazione deve adottare nel caso di sottrazione da parte dei mutuatari dei beni sottoposti al privilegio previsto dall'art. 9 della legge 27 dicembre 1956, n. 1457 che ha istituito un fondo di rotazione per l'esercizio del credito peschereccio (n. 44).

FINANZIAMENTI NAVALI GARANTITI DALLO STATO.

5) Se la norma di cui all'art. 22 legge 8 marzo 1949, n. 75, — per la quale il privilegio goduto dai crediti per finanziamenti navali garantiti dallo Stato è preferito ad ogni altro diritto di prelazione ad eccezione di quelli derivanti dai privilegi ed ipoteche preesistenti —, deroghi all'ordine dei privilegi di cui agli artt. 2750 C.c. e 548 C. Nav. (n. 45).

6) Se l'art. 5 legge 4 febbraio 1956, n. 54, contenente norme integrative riguardanti la gestione dei finanziamenti statali o garantiti dallo Stato, abbia abrogato l'ultimo comma dell'art. 21 legge n. 75 del 1949, che pone un limite massimo alla garanzia accordata dallo Stato ai finanziamenti navali, o se viceversa abbia modificato la norma stessa solo riguardo al contenuto della garanzia, estendendola ad altre voci di credito ma pur sempre nel massimale prefissato (n. 45).

## COSTITUZIONE

ZONA DI RISPETTO — INSTALLAZIONE DI CARTELLI INDICATORI.

Se possa ritenersi costituzionalmente illegittima la legge 17 agosto 1942, n. 1260 recante disposizioni circa la installazione di segnali indicatori per la zona di rispetto dell'Osservatorio di Monte Porzio Catone (n. 13).

## DANNI DI GUERRA

RIPARAZIONI DI UFFICIO — RIMBORSO RATEALE.

Quali siano i criteri in base ai quali possa accordarsi il rimborso rateale delle somme dovute per riparazioni di danni bellici quando venga a mancare la

garanzia reale dell'iscrizione dell'ipoteca legale sull'immobile riparato per avere i danneggiati stessi alienato l'immobile prima della redazione degli atti di contabilità finale (n. 111).

#### DAZI DOGANALI

##### OPERE D'ARTE ABBANDONATE IN DOGANA.

Se esistano norme che consentano l'apprensione da parte dello Stato delle opere d'arte abbandonate in Dogana (n. 18).

#### DEPOSITO

##### SERVIZIO AMMINISTRATIVO DEI DEPOSITI - COMPETENZA.

1) Se, ai sensi dell'art. 592 del regolamento di contabilità, i depositi della Cassa DD.PP. siano regolati dalle speciali norme per essi stabilite dalla legge e dai regolamenti propri della Cassa stessa (n. 22).

2) A chi spetti dirimere i conflitti che possono sorgere fra i vari organi ed uffici che sono chiamati ad applicare le leggi e i regolamenti sulla gestione della Cassa DD.PP. e sui servizi dei depositi (n. 22).

#### EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

##### ALLOGGI INA-CASA - MAGGIORAZIONE DEL COSTO MASSIMO A VANO.

1) Quali siano le conseguenze giuridiche nel caso che si superi il costo massimo a vano in confronto a quello previsto all'atto della emissione del bando di prenotazione degli alloggi (n. 127).

##### ROVINA DELLE COSTRUZIONI.

2) Se la Gestione INA-Casa abbia l'obbligo di ricostruire gli alloggi nel caso di rovina delle costruzioni per fatto di forza maggiore (alluvioni, smottamento del terreno, ecc.). (n. 127)

##### ALLOGGI INA-CASA A RISCATTO - FALLIMENTO DELL'ASSEGNATARIO.

3) Se nel caso di fallimento di un assegnatario di alloggio INA-Casa non ancora riscattato sia legittimo l'intervento del curatore fallimentare inteso a procedere al riscatto anticipato dell'alloggio onde acquisirlo alla massa insieme agli altri beni del fallito (n. 128).

##### GESTIONE INA-CASA - ALLOGGI IN LOCAZIONE - REVOCA ASSEGNAZIONE.

4) Se spetti alla Gestione INA-Casa revocare l'assegnazione di un alloggio in locazione quando l'assegnatario sia diventato comproprietario con la moglie di un altro appartamento (n. 129).

##### ISTITUTI AUTONOMI CASE POPOLARI - ACQUISTO DI AREE.

5) Se ai contratti di acquisto di aree da parte degli Istituti Autonomi Case Popolari siano applicabili i benefici fiscali previsti dalla legge n. 408 del 1949 anche se siano stipulati dopo l'inizio o l'ultimazione della costruzione (n. 139).

#### ESECUZIONE FISCALE

##### RISCOSSIONE IMPOSTE INDIRETTE.

Se sia applicabile nei rapporti fra Ricevitori provinciali l'istituto della delegazione previsti per i rapporti fra esattori (n. 62).

#### ESECUZIONE FORZATA

##### ISTITUTI DI VENDITE GIUDIZIARIE.

1) Se il compenso forfaitario previsto dall'art. 38 del Regolamento Unico per gli Istituti di Vendite Giudiziarie sia dovuto nei soli casi di vendite relative a crediti di privati ovvero anche di quelle relative a crediti della P. A., accertati giudiziariamente e realizzati con la esecuzione forzata ordinaria (n. 29).

##### LIBRETTI DI RISPARMIO POSTALI.

2) Quale debba essere il comportamento dell'Amministrazione Postale in caso di esecuzione forzata su libretti di risparmio postali (n. 30).

#### ESPROPRIAZIONE PER P.U.

##### DEPOSITI PER INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE - CESSIONI.

1) Se il cessionario della indennità di espropriazione depositata presso la Cassa DD.PP. debba, per poter riscuotere il credito a lui ceduto, intervenire e partecipare all'accordo sulla distribuzione delle indennità stesse (n. 173).

##### ESPROPRIAZIONE IN DANNO DELL'AMMINISTRAZIONE FERROVIARIA.

2) Se i beni appartenenti allo Stato siano suscettibili di procedimenti espropriativi (n. 174).

3) Se i beni patrimoniali disponibili ed indisponibili degli enti pubblici siano soggetti a procedimenti ablatori quando sussista la causa espropriativa (n. 174).

4) Se il conflitto che sorge tra Amministrazioni dello Stato debba trovare la sua soluzione in sede amministrativa (n. 174).

##### INDENNITÀ - ESPROPRIAZIONE DI IMMOBILI NON CENSITI - DEPREZZAMENTO DI AZIENDA.

5) Come calcolare l'indennità di espropriazione secondo la legge di Napoli nel caso che i beni espropriati non siano censiti agli effetti dell'imponibile (n. 175).

6) Se ad una impresa espropriata spetti il risarcimento dei danni per il deprezzamento dell'azienda o, quanto meno, per la demolizione di un magazzino materiali infiammabili (n. 175).

#### FALLIMENTO

##### ALLOGGI INA-CASA A RISCATTO - FALLIMENTO DELL'ASSEGNATARIO.

1) Se nel caso di fallimento di un assegnatario di alloggio INA-Casa non ancora riscattato sia legittimo l'intervento del curatore fallimentare inteso a procedere al riscatto anticipato dell'alloggio onde acquisirlo alla massa insieme agli altri beni del fallito (n. 67).

#### SPESE GIUDIZIALI.

2) Se la norma dell'art. 91 legge fallimentare (anticipazione da parte dello Stato delle spese giudiziali relative alla procedura fallimentare allorchè non vi sia nell'attivo il denaro occorrente) si applichi anche alle imposte di titolo (n. 68).

#### FERROVIE

##### ESPROPRIAZIONE IN DANNO DELLA AMMINISTRAZIONE F.S.

1) Se i beni appartenenti allo Stato siano suscettibili di procedimenti espropriativi (n. 336).

2) Se i beni patrimoniali disponibili ed indisponibili degli enti pubblici siano soggetti a procedimenti ablatori quando sussista la causa espropriativa (n. 336).

3) Se il conflitto che sorge tra Amministrazioni dello Stato debba trovare la sua soluzione in sede amministrativa (n. 336).

##### PERSONALE FERROVIARIO - LEGGE 27 GENNAIO 1962, N. 8.

4) Quale sia l'interpretazione della legge 27 gennaio 1962, n. 8 che stabilisce l'inquadramento, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, del personale dell'Amministrazione delle F.S. avente determinati requisiti nella qualifica di ispettore di prima classe (n. 337).

##### PERSONALE FERROVIARIO - UTILIZZAZIONE PERSONALE INIDONEO.

5) Quale sia l'interpretazione del secondo comma dell'art. 49 dello S.G. del personale delle F.S. relativo alla utilizzazione del personale divenuto fisicamente inidoneo, per cause non di servizio, alle funzioni della qualifica rivestita (n. 338).

#### IMPIEGO PUBBLICO

##### CASSA PER IL MEZZOGIORNO - DIPENDENTI ASSUNTI CON CONTRATTO A TERMINE.

Se le norme sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, dettate con la legge 18 aprile 1962, n. 230, siano applicabili ai contratti di lavoro per il personale assunto direttamente dalla Cassa del Mezzogiorno non proveniente dalle Amministrazioni dello Stato o dagli altri enti pubblici (n. 541).

#### IMPOSTA DI BOLLO

##### TITOLI DI CREDITO - ASSEGNI BANCARI - POSDATAZIONE.

1) Se fra i casi di materiale impossibilità di presentazione dell'assegno bancario, di cui all'art. 21 R.D.L. 21 dicembre 1933, n. 1736, che consentono la postdatazione relativa all'assegno e la conseguente applicazione della tassa fissa di bollo, rientri nel caso dell'assegno emesso fuori piazza (n. 22).

2) Se la tassa di bollo dovuta per gli assegni postdatati, fuori dei casi di tolleranza di cui all'art. 121 legge

citata, sia fissata: 1) nella aliquota minima dell'1 %, relativa alle cambiali con scadenza inferiore ad un mese, salvo all'Ufficio finanziario accertare e stabilire il fondamento della maggior tassa pretesa in relazione allo eventuale maggior periodo di postdatazione; 2) nell'aliquota fissa del 3 %, relativa alle cambiali con scadenza da 1 a 4 mesi, come per gli assegni emessi a vuoto; 3) nell'aliquota del 12 %, relativa alle cambiali con scadenza superiore ai 6 mesi o in bianco, salvo che non risulti o che il privato non provi una minore durata della postdatazione (n. 22).

#### IMPOSTA DI REGISTRO

##### CONTRATTI DI COTTIMO FIDUCIARIO.

1) Se il verbale redatto in relazione a gara ufficiosa espletata prima di stipulare il contratto di cottimo fiduciario per la esecuzione di lavori in economia possa, ai fini dell'imposta di registro, essere considerato verbale d'aggiudicazione ai sensi dell'art. 16 della legge di contabilità valido come contratto (n. 183).

##### CONTRATTI DI TRASPORTO - REGISTRAZIONE.

2) Se i contratti verbali di trasporto siano soggetti a denuncia in termine fisso al pari dei contratti di appalto (n. 184).

##### IMPOSTA FISSA DI REGISTRO - CONTRATTO DI APPALTO.

2) Se sia fondata la richiesta di un'impresa, che ha stipulato un contratto di appalto con l'Amministrazione dei Lavori Pubblici, tendente ad ottenere il rimborso dell'imposta ordinaria di registro pagata dalla impresa stessa per effetto di decadenza dal beneficio della registrazione a tassa fissa, conseguente a tardiva registrazione dell'atto di cottimo (n. 185).

##### ISTITUTI AUTONOMI CASE POPOLARI - ACQUISTO DI AREE.

3) Se ai contratti di acquisto di aree da parte degli Istituti Autonomi Case Popolari siano applicabili i benefici fiscali previsti dalla legge n. 408 del 1949 anche se siano stipulati dopo l'inizio o l'ultimazione della costruzione (n. 186).

##### SOCIETÀ - ENUNCIATIVA.

4) Se, ai sensi dell'art. 28 allegato A alla legge di registro, sia assoggettata a tassa proporzionale di registro l'enunciativa di un finanziamento contenuta nella relazione del consiglio di amministrazione di una società e riportata nel passivo del bilancio della società stessa (n. 187).

##### SOPRATASSA PER TARDIVA REGISTRAZIONE.

5) Se alle integrazioni della sopratassa per tardiva registrazione richieste in occasione di supplemento di imposta, con l'ingiunzione a quest'ultimo relativa, sia applicabile la riduzione prevista dall'art. 104 della Legge di registro 30 dicembre 1923 n. 3269 per la sopratassa corrisposta prima dell'inizio degli atti coattivi (n. 188).

## IMPOSTA DI SUCCESSIONE

### RIFORMA AGRARIA — ASSEGNAZIONE FONDI RUSTICI.

1) Se l'assegnazione di fondi rustici in attuazione della Riforma agraria possa configurarsi come contratto di vendita con patto di riservato dominio ex art. 1523 C.c. (n. 32).

2) Se al contratto di assegnazione possa, di conseguenza, applicarsi il disposto di cui all'art. 4 del D.L. n. 1749 del 1935, allegato A (n. 32).

3) Se gli eredi dell'assegnatario subentrino nel rapporto *jure successionis* o *jure proprio* (n. 32).

4) Su quale valore debba determinarsi l'imponibile della imposta di successione in ipotesi di subentro degli eredi dell'assegnatario (n. 32).

### I.G.E.

### RIVALSA VERSO LO STATO — PUBBLICITÀ SUI GIORNALI.

Se il trattamento tributario ai fini del diritto di rivalsa dell'I.G.E. delle prestazioni di pubblicità sui giornali, quando non siano oggetto di contratto di appalto, sia, dopo l'entrata in vigore della legge 31 ottobre 1961, n. 1196, rimasto identico a quello stabilito dalla legge fondamentale sull'I.G.E. e dalla legge 4 luglio 1941, n. 770 (n. 99).

## IMPOSTA SUL PATRIMONIO

### IMPOSTA STRAORDINARIA PROGRESSIVA SUL PATRIMONIO.

Se, dall'ammontare lordo del patrimonio complessivo debba essere detratta, ai sensi della lettera *d*) dell'art. 23 del T.U. 9 maggio 1950, n. 203, l'imposta di donazione, relativa al trasferimento a titolo gratuito a discendenti di beni che, a norma della lettera *a*) del quarto comma del precedente art. 3, vanno considerati nel patrimonio dello ascendente ai fini dell'imposta straordinaria progressiva (n. 9).

## IMPOSTE E TASSE

### INGIUNZIONE TRIBUTARIA — OPPOSIZIONE.

1) Se in sede di giudizio di opposizione ad ingiunzione tributaria possa l'Amministrazione chiedere in via riconvenzionale che il giudice accerti essere dovuta imposta per altro titolo (n. 353).

### RISCOSSIONE IMPOSTE INDIRETTE.

2) Se sia applicabile nei rapporti fra Ricevitori provinciali l'istituto della delegazione previsto per i rapporti fra esattori (n. 354).

## LAVORO

### APPALTI DI MANO D'OPERA.

1) Sulla portata e sui limiti della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 che ha sancito il divieto di intermediazione e di interposizione nelle prestazioni di lavoro negli appalti concessi dalle Aziende di Stato e dagli Enti Pubblici (n. 34).

2) Se in forza della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 e del D.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192 debbano considerarsi vietati:

*a*) l'appalto dei servizi di scambio degli effetti postali nelle stazioni ferroviarie (n. 34);

3) *b*) l'appalto per la posa e la demolizione di linee telegrafiche e telefoniche a mezzo di squadre specializzate di operai (n. 34).

4) Se siano soggetti alla disciplina di cui all'art. 2 del D.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192 i contratti di appalto relativi al trasporto degli effetti postali da un Ufficio all'altro, al trasporto ed al recapito dei pacchi a domicilio dei destinatari ed alla vuotatura delle cassette di impostazione nonchè i contratti relativi allo scambio degli effetti postali nelle stazioni ferroviarie (n. 34).

5) Sulle modalità e sui criteri da adottare nel determinare il raffronto del trattamento economico e la corrispondenza delle mansioni a norma dell'art. 2 del D.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192 (n. 34).

6) Se la legge 23 ottobre 1960, n. 1369 ed il D.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192 possano applicarsi ai contratti in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore delle disposizioni (n. 34).

## MANDATO

### CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO.

1) Se sia operativa nei confronti dell'Amministrazione dello Stato la disposizione di cui all'art. 1396 C.c. che disciplina l'opponibilità al terzo delle cause di estinzione del potere di rappresentanza (n. 8).

2) Se sia applicabile l'art. 1189 C.c. all'ipotesi del rappresentante apparente (n. 8).

## NAVE E NAVIGAZIONE

### FINANZIAMENTI NAVALI GARANTITI DALLO STATO.

1) Se la norma di cui all'art. 22 legge 8 marzo 1949, n. 75, — per la quale il privilegio goduto dai crediti per finanziamenti navali garantiti dallo Stato è preferito ad ogni altro diritto di prelazione ad eccezione di quelli derivanti dai privilegi ed ipoteche preesistenti —, deroghi all'ordine dei privilegi di cui agli artt. 2750 C.c. e 548 C. Nav. (n. 107).

2) Se l'art. 5 legge 4 febbraio 1956, n. 54, contenente norme integrative riguardanti la gestione dei finanziamenti statali o garantiti dallo Stato, abbia abrogato l'ultimo comma dell'art. 21 legge n. 75 del 1949, che pone un limite massimo alla garanzia accordata dallo Stato ai finanziamenti navali, o se viceversa abbia modificato la norma stessa solo riguardo al contenuto della garanzia, estendendola ad altre voci, di credito ma pur sempre nel massimale prefissato (n. 107).

### SENTENZE E DECRETI PENALI EMESSI DAI COMANDANTI DI PORTO.

3) A chi sia affidata l'esecuzione delle sentenze e dei decreti (penali) di condanna emessi dai Comandanti di Porto ai sensi dell'art. 1238 C. Nav. (n. 108).

## OPERE PUBBLICHE

### NUOVO CAPITOLATO GEN. DI APPALTO PER LE OPERE DI COMPETENZA DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI.

Quali siano i riflessi del nuovo capitolato generale approvato con D.P. 16 luglio 1962, n. 1063 sugli appalti di opere pubbliche stipulati prima della sua entrata in vigore (n. 52).

## PIGNORAMENTO

### SENTENZE E DECRETI PENALI EMESSI DAI COMANDANTI DI PORTO.

A chi sia affidata l'esecuzione delle sentenze e dei decreti (penali) di condanna emessi dai Comandanti di Porto ai sensi dell'art. 1238 C. Nav. (n. 4).

## POLIZIA

### SPETTACOLI CINEMATOGRAFICI - DIVIETO DI AMMISSIONE MINORI.

Quali siano i rapporti tra l'art. 5 e 15 legge 21 aprile 1962, n. 161, recante norme sulla revisione dei film e dei lavori teatrali e l'art. 78 del Testo unico delle leggi di P.S. (n. 28).

## POSTE E TELECOMUNICAZIONI

### APPALTI DI MANO D'OPERA RELATIVI A SERVIZI POSTALI.

1) Sulla portata e sui limiti della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 che ha sancito il divieto di intermediazione e di interposizione nelle prestazioni di lavoro negli appalti concessi dalle Aziende di Stato e dagli Enti pubblici (n. 86).

2) Se in forza della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 e del D.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192 debbano considerarsi vietati:

a) l'appalto dei servizi di scambio degli effetti postali nelle stazioni ferroviarie (n. 86).

b) l'appalto per la posa o la demolizione di telegrafiche e telefoniche a mezzo di squadre specializzate di operai (n. 86).

4) Se siano soggetti alla disciplina di cui all'art. 2 del D.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192 i contratti di appalto relativi al trasporto degli effetti postali da un Ufficio all'altro, al trasporto ed al recapito dei pacchi a domicilio dei destinatari ed alla vuotatura delle cassette di impostazione nonchè i contratti relativi allo scambio degli effetti postali nelle stazioni ferroviarie (n. 86).

5) Sulle modalità e sui criteri da adottare nel determinare il raffronto del trattamento economico e la corrispondenza delle mansioni a norma dell'art. 2 del D.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192 (n. 86).

6) Se la legge 23 ottobre 1960, n. 1369 ed il D.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192 possano applicarsi ai contratti in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore delle disposizioni (n. 86).

### BUONI POSTALI - SUCCESSIONI - CONTROVERSIA SULLA PROPRIETÀ.

1) Sul contenuto e sui limiti della giurisdizione volontaria.

Se una controversia sulla proprietà di buoni postali fruttiferi possa essere risolta in sede di giurisdizione volontaria (n. 87).

2) Se l'autorità giudiziaria possa con provvedimento emesso in camera di consiglio ordinare all'Amministrazione il pagamento di buoni postali fruttiferi in favore di uno degli intestatari (n. 87).

3) A quale ipotesi sia limitato, in tema di buoni postali fruttiferi, l'intervento dell'autorità giudiziaria in sede di volontaria giurisdizione (n. 87).

4) Sull'efficacia del provvedimento di volontaria giurisdizione nei confronti dei terzi (n. 87).

### LIBRETTI DI RISPARMIO POSTALI.

5) Quale debba essere il comportamento dell'Amministrazione Postale in caso di esecuzione forzata su libretti di risparmio postali (n. 88).

## PROPRIETÀ

### ZONA DI RISPETTO - INSTALLAZIONE DI CARTELLI INDICATORI.

Se possa ritenersi costituzionalmente illegittima la legge 17 agosto 1942, n. 1260 recante disposizioni circa la installazione di segnali indicatori per la zona di rispetto dell'Osservatorio di Monte Porzio Catone (n. 30).

## REGIONI

### REGIONE SICILIANA - APPALTO DI OO. PP.

Se la legge regionale 18 luglio 1961, n. 10 che detta norme particolari per la disciplina degli appalti di opere pubbliche nella Regione siciliana si applichi anche alla esecuzione di gare pubbliche affidate dallo Stato in concessione alla Regione (n. 101).

## RICOSTRUZIONE

### CONTRIBUTI DI RICOSTRUZIONE - CESSIONE.

Se sia valida la cessione del contributo per la ricostruzione di un immobile distrutto per eventi bellici allorchè la ricostruzione sia impossibile in sito a causa di precise e categoriche disposizioni di vincolo del piano regolatore generale (n. 14).

## RIFORMA AGRARIA

### ASSEGNAZIONE FONDI RUSTICI.

1) Se l'assegnazione di fondi rustici in attuazione della Riforma Agraria possa configurarsi come contratto di vendita con patto di riservato dominio ex art. 1523 C.c. (n. 3).

2) Se al contratto di assegnazione possa, di conseguenza, applicarsi il disposto di cui all'art. 4 del D.L. n. 1749 del 1935, allegato A (n. 3).

3) Se gli eredi dell'assegnatario subentrino nel rapporto *jure successionis* o *jure proprio* (n. 3).

4) Su quale valore debba determinarsi l'imponibile della imposta di successione in ipotesi di subentro degli eredi dell'assegnatario (n. 3).

## SOCIETÀ'

### IMPOSTA DI REGISTRO - ENUNCIATIVA.

Se, ai sensi dell'art. 28 allegato A alla legge di registro, sia assoggettata a tassa proporzionale di registro l'enunciativa di un finanziamento contenuta nella relazione del consiglio di amministrazione di una società e riportata nel passivo del bilancio della società stessa (n. 98).

### SPESE GIUDIZIALI

#### FALLIMENTO.

Se la norma dell'art. 91 legge fallimentare (anticipazione da parte dello Stato delle spese giudiziali relative alla procedura fallimentare allorché non vi sia nell'attivo il denaro occorrente) si applichi anche alle imposte di titolo (n. 14).

### SUCCESSIONI

#### QUALITÀ DI EREDE E DI LEGATARIO - CRITERI DI DISTINZIONE.

1) Se la qualità di erede o di legatario debba ricavarsi dalla qualifica attribuita dal testatore o dalla natura delle disposizioni testamentarie (n. 66).

2) Se perchè la condizione apposta ad un legato possa considerarsi impossibile è sufficiente una difficoltà, anche notevole, nell'adempimento, che non si risolva in una impossibilità materiale e giuridica comunque di natura oggettiva (n. 66).

3) Se la disposizione dell'art. 626 C.c. si applichi oltre che alle condizioni illecite anche a quelle impossibili (n. 66).

4) Se per procedere alla ricostruzione della volontà del defunto, sotto il profilo del motivo determinante della disposizione, possa farsi ricorso anche ad elementi estranei al testamento (n. 66).

5) Se possa considerarsi adempiuta la condizione nel caso in cui, per il perseguimento del medesimo risultato, si faccia ricorso a strumenti alquanto diversi nella forma d'attuazione da quelli previsti nella disposizione testamentaria, allorché l'uso di questi ultimi risulti estremamente difficoltoso sul piano pratico (n. 66).

## TERREMOTI

### COSTRUZIONI DI SOPRAELEVAZIONI IN ZONE SISMICHE.

1) Quali siano le modalità per la costruzione di piani superiori al primo (oltre al piano terreno) in edifici situati in zone sismiche (n. 19).

#### DISTANZE.

2) Se le distanze prescritte dall'art. 12 del R.D.L. n. 2105 del 1937 debbono intercorrere fra i muri frontali di due edifici vicini ovvero relativamente ad altre costruzioni non facenti parte dell'edificio abitato (n. 19).

### TITOLI DI CREDITO

#### ASSEGNI BANCARI - POSTDATAZIONE.

1) Se fra i casi di materiale impossibilità di presentazione dell'assegno bancario, di cui all'art. 21 R.D.L. 21 dicembre 1933, n. 1736, che consentono la postdatazione relativa dell'assegno e la conseguente applicazione della tassa fissa di bollo, rientri il caso dell'assegno emesso fuori piazza (n. 12).

2) Se la tassa di bollo dovuta per gli assegni postdatati, fuori dei casi di tolleranza di cui all'art. 121 legge citata, sia fissata: 1) nella aliquota minima dell'1 %, relativa alle cambiali con scadenza inferiore ad un mese, salvo all'Ufficio finanziario accertare e stabilire il fondamento della maggior tassa pretesa in relazione alla eventuale maggiore periodo di postdatazione;

2) Nell'aliquota fissa del 3 %, relativa alle cambiali con scadenza da 1 a 4 mesi, come per gli assegni emessi a vuoto;

3) Nell'aliquota del 12 % relativa alle cambiali con scadenza superiore ai 6 mesi o in bianco, salvo che non risulti o che il privato non provi una minore durata della postdatazione (n. 12).

### TRASPORTO

#### CONTRATTI DI TRASPORTO - REGISTRAZIONE.

Se i contratti verbali di trasporto siano soggetti a denuncia in termine fisso al pari dei contratti di appalto (n. 51).

